

38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

27 a 31 de outubro de 2014

SPG17 Práticas do sistema de justiça criminal e segurança pública

Policar na China contemporânea

Vítor Eduardo Alessandri Ribeiro¹

Caxambu, outubro de 2014.

¹ Mestre e doutorando em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em sociologia da UFRGS (PPGS-UFRGS)

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa desenvolvida apresenta uma compreensão da reforma do controle social na China. Compreender a promoção de ordem social na China requer o estudo tanto da “polícia”, nos termos institucionais da administração pública, quanto do “policar”, referindo-se ao contexto social amplo. Policiar diz respeito a amplas práticas de controle social, não restritas à intervenção do corpo formal de forças públicas policiais burocraticamente organizadas. Perfaz a lógica de desempenho de funções de ordenamento social promovidas por diversos atores em sociedade, sejam estes constituídos formal ou informalmente.

A diferença crucial que se estabelece entre o momento anterior e posterior às reformas econômicas na China, como será observado, recai sobre a mudança na ênfase nos dois períodos. O controle social na China até o fim da década de 1970 fundou-se principalmente sobre mecanismos informais de promoção da ordem e, à medida que as características materiais da sociedade se alteram em decorrências das transformações ensejadas pelas reformas econômicas, a ênfase na gestão recai sobre a necessidade de construção de meios formais para garantir daquele controle pelo Estado.

Como este estudo revela, a polícia, pensada em termos de agência estatal para o exercício legítimo da força, não é o elemento de controle social mais importante na China de 1949 até 1978. A responsabilidade é difusa e muitos atores desempenham papel crucial na manutenção da estabilização no período pós-revolucionário. No período posterior a 1978, o surgimento de novos direitos promove uma relativa mudança com relação a esse legado histórico do regime comunista. Evidências são apresentadas com base em textos legais e informações históricas.

A importância de estudar polícia e policar no âmbito das ciências sociais deriva da percepção de que as atividades policiais determinariam “*os limites da liberdade de uma sociedade organizada*” (BAYLEY, 2001, p. 17). O trabalho policial revela “*fenômenos complexos que, nas suas inter-relações com outras expressões de controle, regulação e coerção, constituem um terreno de pesquisa fascinante e desafiador.*” (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010, p. 438).

Elaborar um estudo sociológico sobre o fenômeno do policar na China representa um desafio em múltiplos sentidos. O primeiro obstáculo diz respeito à escassez de fontes

de pesquisa. Mas essa não é uma área totalmente fechada a investigações sociológicas. Pesquisas acadêmicas chinesas sobre criminologia já eram produzidas na China em fins da década de 1920 (ZHOU; CONG, 2001, p. 57/58), mas este curso foi alterado após 1949. “Embora a pesquisa criminológica na China tenha continuado após o Partido Comunista Chinês assumir o poder em 1949, ela foi muito influenciada pela luta política.” (ibidem, p. 58). As pesquisas sistemáticas sobre a criminalidade foram se tornando gradualmente mais raras e restritas a poucos temas, como as formas de aplicação da força e a reabilitação criminal. Durante o período 1958-1978, a pesquisa criminológica foi extinta pelo Partido, vindo a ser posteriormente revitalizada. Como evidência da retomada da força das pesquisas em criminologia na China, em junho de 1992, foi estabelecida a Associação Chinesa de Estudos de Criminologia (*Zhongguo fanzui xuehui*) como comunidade acadêmica (ibidem).

A partir das reformas pós-1978, a Sociologia foi retomada com a incumbência de realizar pesquisas científicas que pudessem auxiliar na reforma do Estado e na formulação de políticas públicas. Desenvolvimento similar foi experimentado na área de estudos policiais. Em 1993, o Ministério da Educação chinês aprovou o estudo de temas relacionados à área de segurança pública como disciplinas universitárias, “incluindo investigação criminal, segurança pública, administração policial, gestão de riscos e educação física policial” (ibidem, p. 14). Este mesmo ministério deu ensejo à criação da Associação Chinesa de Estudos de Polícia (*Zhongguo Jinchaxiehui*), formalmente estabelecido em 12 de setembro de 2005, com o propósito de promover pesquisas teóricas sobre o policiamento e cooperação técnica entre órgãos de segurança pública e entre estes e centros de pesquisa².

Para fins de delineamento do conceito moderno de polícia enquanto corporação burocrática de Estado para aplicação da força, três fatores devem estar presentes concomitantemente para que se possa defini-la como tal. Em primeiro, deve estar em jogo a questão do *uso da força física* para que se esteja falando de *polícia*. Em segundo lugar, a palavra *polícia* implica necessariamente a existência de autorização prévia de uma comunidade política para este uso. O emprego da força física não constitui um lugar hegemônico do Estado, pois se, desde o aparecimento do Estado moderno, a sua ambição

² Ver página da internet do Ministério da Segurança Pública chinês, através do endereço: <http://www.mps.gov.cn/n16/n8357/n1525334/n1525930/1527776.html>. Acesso em 14/10/2013.

tem sido a de arrogar-se o monopólio da legitimidade do uso da força, significa que este uso encontrava-se disperso em todo o tecido social (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010, p. 438/439).

Por fim, enquanto força mantenedora da ordem deve somente estar ligada a uma determinada ordem política interna, com o que se excluem da análise os exércitos. Disto decorre que sempre que *“formações militares são usadas para a manutenção da ordem dentro da sociedade, estas devem ser vistas como força policial.”* (BAYLEY, 2001, p. 20). Apenas a concomitância destes três fatores (autorização por uma comunidade, o exercício legítimo da força, atuação interna) permitem que se esteja falando sobre *polícia*.

O vetor orientador desta pesquisa é o relativo afastamento com relação a esse legado fundante do controle social anterior às reformas econômicas. O objetivo é contribuir com o conhecimento sobre mudanças no *policar* praticado na China, apresentando elementos estruturais que permitam afirmar estar havendo a construção de novas formas de policar, crescentemente sujeitas à legalidade do poder e menos amparadas em mecanismos informais e abertamente discricionários. Neste sentido, o presente estudo elabora sobre a construção institucional da polícia chinesa enquanto força estatal organizada burocraticamente para lidar com questões relativas ao controle social.

A crescente preocupação das lideranças chinesas no período posterior às reformas em normalizar o ambiente institucional legal para o controle social não resolve em definitivo as questões relativas ao controle da discricionariedade do poder fático. Assim, problemas continuam a existir com relação ao arbítrio por parte do poder de Estado chinês, como é o caso, por exemplo, das penas de prisões administrativas, espécie de encarceramento por períodos estendidos na ausência de salvaguardas ou garantias de direitos.³ Não está no horizonte deste estudo proferir conclusões taxativas sobre o policiamento daquele país: tais problemas sobre limites ao arbítrio são importantes na medida em que permitam evidenciar o reconhecimento deste problema pelas autoridades chinesas, como no caso das medidas coercivas de prisão administrativa para investigação,

³ Apontamentos feitos em maio de 2006, pela organização internacional de luta pela defesa dos direitos humanos, Anistia Internacional, no Memorando para o Conselho de Estado e o Comitê Legislativo do Congresso Nacional do Povo da República Popular da China, intitulado People's Republic of China - Abolishing “Re-education through Labour” and other forms of punitive administrative detention: An opportunity to bring the law into line with International Covenant on Civil and Political Rights. Amnesty International, May 2006, p. 3. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA17/016/2006/en> Acesso em 22/05/2013.

dispositivo que escapava a toda forma de controle legal e, desde 1996, passou a ser regulada sob a Lei de Processo Criminal (BIDDULPH, 2007, p. 332).

Reformas ao controle social não são promovidas apenas através de melhorias incrementais a regras existentes, mas, ainda mais significativamente, na forma de mudanças estruturais dos mecanismos e dos marcos regulatórios para o exercício do poder de Estado, visando torná-lo mais compatível com uma estrutura racional legal.

Como forma de tornar evidentes as transformações apontadas, o presente estudo seguiu a orientação sociológica compreensiva em perspectiva histórica, utilizando dados oficiais na forma de textos legais e de documentos históricos para apresentar traços do policiamento praticado de modo difuso por diversas instâncias da vida social chinesa de 1949 a 1978. Posteriormente a este período, torna-se evidente a preocupação por parte da liderança chinesa com a normalização da forma de policiamento a sociedade, incentivando a consolidação de mecanismos formais para o controle social, principalmente através de agências públicas e profissionais.

O emprego de documentos nas línguas chinesa e inglesa (quando disponível) exigiu certo esforço de tradução por parte do autor. Os documentos legais avaliados pelo autor neste trabalho foram traduzidos diretamente para o português. Sem pretender incorrer numa postura de pesquisa como se esta fosse atividade neutra ou objetiva, pode-se afirmar conscientemente que há alguns riscos de viés potencialmente implicados no esforço de tradução direta dos textos analisados. Sabe-se que não é possível realizar plenamente o objetivo de conter possíveis subjetividades resultantes do esforço de tradução, mas esta busca mantém-se ao longo de toda a pesquisa como uma meta irrevogável (GOLDENBERG, 2011, p. 45).

Os documentos não foram compreendidos com um valor metodológico em si, ou seja, não são acreditados como um “*método pelo qual as pessoas constroem a ordem social*” (MAY, 2004, p. 213), mas tão somente como formas expressivas dotadas de significação social se pensados em relação ao seu contexto social e cultural. Ou seja, consideram-se tais documentos em relação a contextos políticos e sociais mais amplos (GOLDENBERG, 2011, p. 16).

A pergunta de partida que oferece um norte à investigação pode ser colocada como segue: como o controle social é impactado pelas mudanças por que passa a China?

A maneira encontrada para perscrutar esse fenômeno está centrada na perspectiva das respostas oferecidas pelas autoridades chinesas, em termos de escolhas empreendidas para a estruturação de instituições que visam à manutenção da ordem social.

2 MORFOLOGIA E OS IMPACTOS DAS TRANSFORMAÇÕES AO CONTROLE SOCIAL NA CHINA

Primeiro país do mundo em termos populacionais⁴, a China é o quarto maior país do globo em extensão territorial, com aproximadamente 9,6 milhões de quilômetros quadrados. Composta por 23 províncias⁵, cinco regiões autônomas⁶ e quatro municipalidades⁷, suas maiores cidades são Xangai, no litoral, com 16,575 milhões de habitantes, Beijing, a capital, com 12,214 milhões de habitantes, Chongqing, a oeste, com 9,401 milhões de habitantes, Shenzhen, no litoral sul, com 9,005 milhões de habitantes e Guangzhou, ao sul, com 8,884 milhões de habitantes.

O Estado Unitário chinês subdivide-se em províncias (*sheng*) – ou regiões administrativas provinciais (*sheng ji xingzhengqu*) – e regiões autônomas (*zizhi qu*). As províncias são subdivididas administrativamente em localidades ou prefeituras (*di*) – ou nível administrativo de prefeituras (*di ji xingzhengqu*). Este último é dividido em zonas rurais, ou "township" (*xiang*) e em comarcas, ou "county" (*xian*)⁸.

⁴ A China possui uma população total de 1.343.239.923 de habitantes, segundo medida oficial de 2012. Destes, os pertencentes à etnia Han somam 91,5%, sendo os outros 8,5% restantes divididos entre uma série de grupos étnicos minoritários: Zhuang, Manchu, Hui, Miao, Uighur, Tujia, Yi, Mongóis, Tbetanos, Buyi, Dong, Yao, Coreanos, e outras nacionalidades, de acordo com o censo de 2000. Segundo a composição etária da sociedade: 17,4% da população tem entre 0 e 14 anos de idade (sendo 125.528.983 do sexo masculino e 107.668.285 do sexo feminino); 73,5% possuem entre 15 e 64 anos (sendo 507.661.881 do sexo masculino e 480.115.760 do sexo feminino) e 9,1% possuem 65 anos de idade ou mais (sendo 58.677.903 do sexo masculino e 63.587.111 do sexo feminino). A taxa de natalidade é de 12,31 nascimentos por mil habitantes, a de mortalidade é de 7,17 mortes por mil habitantes e a taxa de crescimento populacional é atualmente de 0,481%. A alfabetização, definida na China como pessoas acima de 15 anos que saibam ler e escrever, é de 92,2% da população, sendo 96% entre a população masculina e 88,5% entre a população feminina. Fonte: CIA World Factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>. Acessado em 12/11/2012.

⁵ Anhui, Fujian, Gansu, Guangdong, Guizhou, Hainan, Hebei, Heilongjiang, Henan, Hubei, Hunan, Jiangsu, Jiangxi, Jilin, Liaoning, Qinghai, Shaanxi, Shandong, Shanxi, Sichuan, Yunnan, Zhejiang, além da ilha de Taiwan que é considerada pelo governo Comunista da China continental como uma província de seu território. Fonte: CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>.

⁶ Guangxi, Nei Mongol (Mongólia interior), Ningxia, Xinjiang Uygur, Xizang (Tibete). Fonte: CIA World Factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>.

⁷ Cidades administradas diretamente pelo poder central: Beijing, Tianjin, Chongqing e Xangai.

⁸ Ver: http://www.gov.cn/test/2005-06/15/content_18253.htm. Acesso em 09/03/2013.

A China está no coração de um dos processos mais decisivos da mundialização. Poucos questionam a concepção de que “*o centro de gravidade do crescimento econômico no mundo vem se deslocando para a Ásia, e mais concretamente, para a China.*” (CASTRO, 2007). De fato, o desenvolvimento econômico e as mutações sociais da China têm mobilizado largamente a atenção de pesquisadores para a problemática de estudos (JING, 2008, p. 382). Em nossos esforços conceituais por analisar os problemas do mundo contemporâneo, necessitamos adquirir uma compreensão mais profunda do funcionamento da sociedade chinesa e das transformações sociais pelas quais ela passa (WIEVIORKA, 2008, p. 490).

Na China, como no mundo, transformações sociais decorrentes de mudanças nas bases produtivas e a dinamização da vida urbana com fluxos migratórios de enormes contingentes populacionais do campo para cidades alteraram o panorama social na contemporaneidade e contribuíram para que novos fatores econômicos, políticos, sociais e culturais emergissem, produzindo impactos, ainda que não igualmente, por toda parte⁹.

Embora tais transformações tenham sido experimentadas em todo o mundo, o processo na China é inédito pela imensidão da população concernida, pela vitalidade do processo e pela profundidade das mutações que se produzem em sincronia. O país transforma-se, no curto período histórico de aproximadamente três décadas, de uma sociedade tipicamente tradicional para uma sociedade moderna, de base rural para urbana e, finalmente, de uma sociedade de economia estatal planejada em uma sociedade cujos meios produtivos são regulados através de mecanismos de mercado (PEILIN, et. all. 2008, p. 84).

Essa sincronia perfaz a excepcionalidade do caráter da transição vivida pela China, país que logrou em curto período histórico efetuar mudanças estruturais que equivalem, na história da modernização mundial, às transformações experimentadas pelos países ocidentais centrais no curso de mais de um século a partir de meados do século XIX. O que os países de economias capitalistas centrais lograram atingir dentro de aproximadamente um século entre meados do século XIX e meados do século XX, a

⁹ Com relação a este panorama de grandes transformações globais ocorridas no mundo no decorrer do século XX, ver HOBSBAWM, Eric. A Revolução social: 1945-90 (capítulo 10). In: Era dos Extremos: o breve século XX. 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 282-313.

China tem realizado em pouco mais de um quarto de século, desde fins da década de 1970 até os tempos atuais.

No contexto contemporâneo, depois da colocação em marcha de processos de reformas econômicas na China, a estrutura da sociedade tradicional chinesa foi radicalmente transformada. A ainda essencialmente rural no pós-II Guerra Mundial, a China experimentou um período de grande penúria, mas logrou estabelecer, em curto espaço de tempo, as bases iniciais de uma profunda transformação. Instaurada a República Popular da China em 1949, os comunistas empenharam-se na consolidação de seu poder político nacional não se limitando a atuar como gestores de uma economia agrária formada por pequenos camponeses, mas trazendo sob sua influência todas as atividades econômicas, comerciais, financeiras e industriais então existentes nos espaços urbanos.

Após 1949, o controle social promovido pelos comunistas em territórios urbanos fundou-se essencialmente na experiência revolucionária adquirida na organização das massas populares no campo. Isto é, fundada essencialmente na experiência revolucionária, a estrutura de controle da população trouxe as massas da população rural e urbana – nas áreas residenciais, nos espaços profissionais, nas escolas – sob a influência direta do comunismo (SKOCPOL, 2008, p. 266/267) estabilizando a ordem social e dando sequência ao processo de aprofundamento da coletivização da sociedade.

A totalidade dos recursos produtivos nacionais resultou sob a estrita centralização do Partido Comunista. Este produziu uma planificação da economia, voltada para a promoção de uma rápida industrialização controlada pelo Estado. Inspirado no modelo soviético de desenvolvimento, o Plano Quinquenal foi a ferramenta de gestão utilizada para estabelecer as diretrizes do desenvolvimento econômico e orientar a alocação de recursos em setores da economia nacional considerados pelo novo regime como prioritários. A primeira versão do Plano Quinquenal¹⁰, adotado pelos comunistas chineses data de 1953, impôs a necessidade de estabelecer grandes projetos de construção como impulso para o estabelecimento de indústrias de base na China. Está atualmente

¹⁰ Ver: <http://dangshi.people.com.cn/GB/151935/204121/204122/12924897.html>. Acesso em 01/11/2012.

vigente a décima segunda versão da Diretriz Quinquenal¹¹, em vigor de 2011 a 2015, texto em que o governo reconhece a importância de promover o aprofundamento das reformas de abertura (*Shenhua gaige kaifang*)¹².

Quando da fundação da República Popular da China, em 1949, o regime comunista encontrou a economia e a sociedade esfaceladas pela desordem promovida tanto pelas agressões japonesas, quanto pela guerra civil dos comunistas contra os nacionalistas, à frente da República da China (1927-1937). À ruptura da Frente Unida entre o Partido Comunista e o Kuomintang, em 1927, Mao Zedong e seus camaradas criaram a República Soviética do Jiangxi (1931-1934), colocando em prática experiências de coletivização da sociedade. Os nacionalistas reagiram através de incursões militares informadas pela estratégia de cerco e bloqueio econômico, denominadas “campanhas de cerco e aniquilação” (KREISSLER, 2009, p. 292). O poder central sob o regime nacionalista logrou, no outono de 1933, em sua quinta tentativa, derrotar a República Soviética do Jiangxi com o auxílio de conselheiros militares alemães. Após a Longa Marcha (1934-35) os comunistas fixaram-se em Yan’an, cidade que se tornaria sua base para a ofensiva contra os japoneses e, de 1945 a 1949, contra os nacionalistas.

Durante as três primeiras décadas após a fundação da República popular da China, isto é, entre 1949 e 1979, estabeleceu-se com sucesso um sistema totalitário típico, cuja característica fundamental era a apropriação da economia e da sociedade pelo Estado. Apoiando-se nesse regime, a nova China, num contexto de carência de recursos após a guerra, pôde estabelecer, em pouco tempo, as bases iniciais da industrialização e da modernização. (YUAN, 2008, p. 299/300).

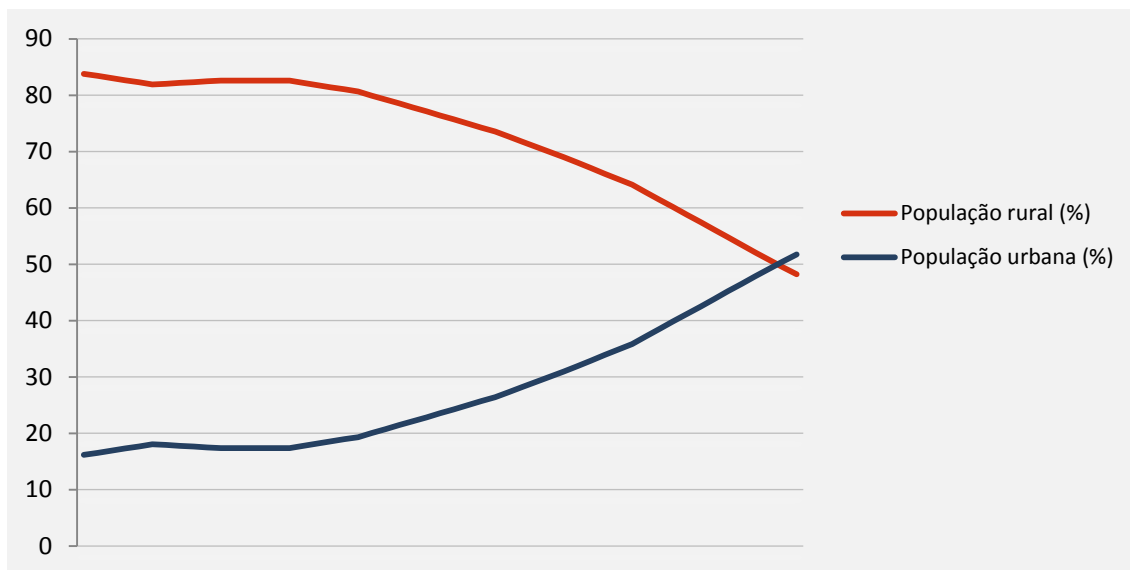
A partir de 1979, iniciaram-se esforços do governo para a reorganização da economia nacional. Deste momento até os dias atuais, o desenvolvimento da China se caracteriza pela profunda reforma do seu sistema econômico, com a liberação da economia da iniciativa exclusivamente estatal e reorganização da mesma através de

¹¹ É interessante notar uma inflexão do ponto de vista da gestão pública consolidada no 11º Plano Quinquenal, de 2006 a 2010: o documento foi aprovado com uma alteração na sua nomenclatura em língua chinesa: do anterior “plano quinquenal” (wu nian jihua), em que “jihua” é o tradutor para “plano”, a décima primeira edição foi aprovada com o nome de “diretriz quinquenal” (wu nian gui Hua), em que o termo “guihua” traduz-se como “diretriz”. A escolha de novo conceito sugere o abandono do legado da noção de planificação da economia, associada ao antigo modelo soviético de planejamento estatal. <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/wngh/1163433.htm>. Acesso em 12/11/2012.

¹² A Décima Segunda Diretriz Quinquenal (2011 – 2015) está disponível na íntegra em língua chinesa através do endereço: http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838_2.htm. Acesso em 03/11/2012.

princípios de mercado. Nas últimas três décadas e meia, as reformas permitiram a edificação de um novo quadro geral no sistema econômico de mercado e deram lugar a um aumento sem precedentes da riqueza (YUAN, 2008, p. 299/300), com impactos significativos ao conjunto da sociedade.

Gráfico 01: Composição social chinesa: população rural x população urbana (1960 – 2012)



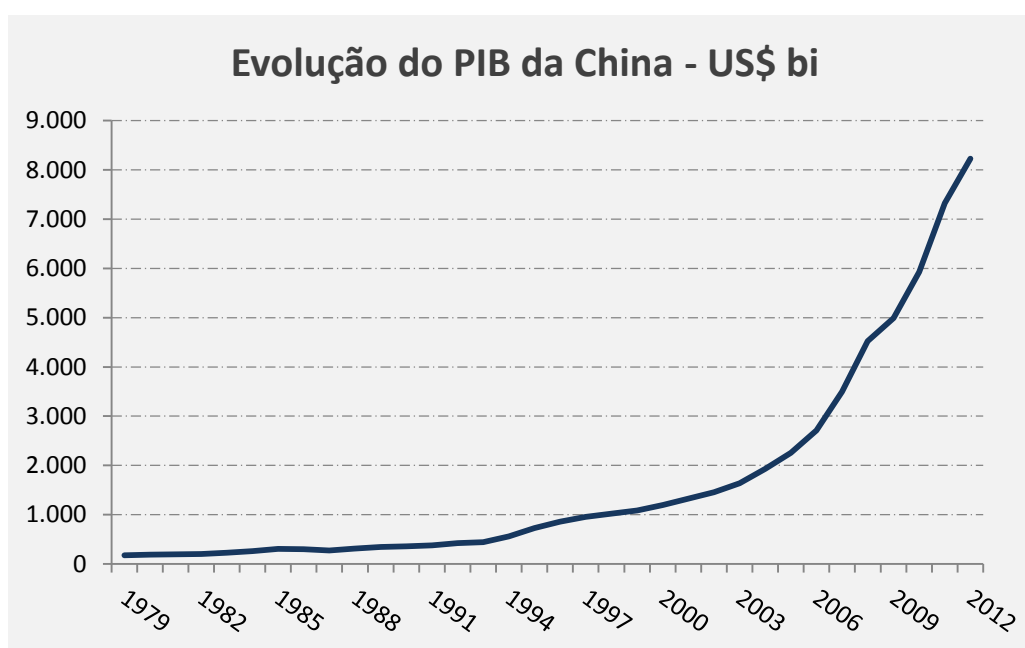
FONTE: Banco Mundial¹³. Elaboração própria.

A composição da população urbana e rural da China iniciou um processo de significativa alteração: antes das reformas, a população rural equivalia a de cerca de 80% do total, taxa que se mantinha constante até a segunda metade da década de 1970. Nos cinco primeiros anos da década de 1970, a proporção da divisão da população entre urbana (17,4% do total) e rural (82,6% do total) manteve-se estável. Flutuações com tendências de decréscimo desta e aumento daquela podem ser percebidas já no triênio de 1976, 1977 e 1978 em diante, sugerindo um relativo incremento de fluxos migratórios no momento imediatamente anterior às reformas. A população chinesa permaneceu majoritariamente rural durante todo o século XX, sendo que a população urbana chinesa ultrapassa a população rural pela primeira vez entre os anos de 2010 e 2011, em pouco mais de três décadas após o início das reformas.

¹³ <http://data.worldbank.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?page=6>. Acesso em 30/01/2014.

Quanto à riqueza econômica produzida, pode-se notar (gráfico 02) que nos quinze anos compreendidos entre o ano de 1997 e 2012 ela evoluiu em proporção média anual de 500 bilhões de dólares. No decênio compreendido 1995 e 2004, a riqueza nacional dobrou de tamanho. Uma nova duplicação do total da riqueza gerada internamente ocorreu em espaço de tempo significativamente mais curto: de 2004 a 2007, o Produto Interno Bruto (PIB) chinês dobra novamente, numa escalada verdadeiramente vertiginosa.

Gráfico 02: Curva de evolução do crescimento total do PIB chinês (1979 – 2012)



Fonte: Banco Mundial¹⁴. Elaboração própria.

A perturbação da ordem interna poderia afetar aquela continuidade, percepção consolidada no texto da décima segunda Diretriz Quinquenal. A vitalidade do crescimento (*fazhan huoli*) continua a ser evidente. Para manter o progresso da construção do socialismo com características chinesas (*zhongguo tese shehui zhuyi*), o texto afirma ser necessário ao país adaptar o ambiente doméstico (*shiying guonei*) às novas circunstâncias externas (*wai xingshi xin bianhua*) e promover estabilidade da harmonia social (*shehui hexie*), combatendo questões do desenvolvimento social

¹⁴ <http://data.worldbank.org/country/china>. Acesso em 30/01/2014.

desequilibrado e inovando (*chuangxin*) nos mecanismos e canais institucionais de gestão social (*shehui guanli tizhi jizhi*)¹⁵.

No processo de crescimento e enriquecimento do país, produziram-se, portanto, profundas reformas econômicas e demográficas que alteraram radicalmente a estrutura da sociedade tradicional chinesa. Centenas de milhões de pessoas deixaram o campo em busca de oportunidades em indústrias não agrícolas, mudança que contribuiu significativamente para alteração do antigo perfil rural do país (PEILIN, 2013, p.62). O desemprego fragiliza a população menos qualificada e produz situações de desfiliação (ROULLEAU-BERGER, 2008, p. 28). A “*questão da estratificação social para os sociólogos chineses não pode se dissociar daquela da economia de mercado*” (ROULLEAU-BERGER, 2008, p. 34). A impressionante mudança que a China atravessa reflete alterações em domínios diversos como a estrutura da população, a estrutura rural-urbana, a questão do emprego e da distribuição de renda, alterações na estrutura familiar e mudanças organizacionais, mas as mudanças da estratificação social tem recebido especial atenção de cientistas sociais chineses (PEILIN, 2013, p.59).

Em princípio, seriam incomensuráveis os desafios para a promoção de justiça social num país com uma população de aproximadamente 1,3 bilhão de habitantes. Apesar de sustentar um ritmo acelerado de crescimento econômico por décadas, a crescente desigualdade social produzida na China à medida que parte de sua população enriquece tem sem tornado uma questão preocupante. Na China atual, há marcadas diferenças entre distintos grupos de interesses, isto é, entre diferentes estratos da população, mas essas desigualdades não têm sido acompanhadas de mecanismos reguladores ou de equilíbrio adaptados para a conciliação das diferenças (LIPING et. all. 2011)¹⁶.

Resulta grande a recorrência de casos de agitações populares e conflitos sociais desde fins da década de 1990 e início dos anos 2000, tanto em áreas rurais quanto urbanas. O Estado, através de suas agências estatais de controle social, é cada vez mais movido pela necessidade de responder aos desafios apresentados por problemas oriundos

¹⁵ Original em chinês disponível em: http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838_2.htm. Acesso em 03/11/2012.

¹⁶ Disponível através do endereço: <http://www.monde-diplomatique.fr/2011/07/JUN/20764>. Acesso em 07/10/2013.

do ambiente social, econômico e mesmo político em rápida mutação na China (BIDDULPH, 2007, p. 149).

Casos oficialmente notificados de ‘perturbação à ordem pública’ – uma referência a protestos, manifestações e outras formas de agitações sociais – aumentaram de cerca de 10.000 em 1993 para 50.000 em 2002, 58.000 em 2003, 74.000 em 2004 e 87.000 em 2005, apenas declinando ligeiramente nos primeiros seis meses de 2006. Em áreas rurais, até aproximadamente o ano 2000 as principais queixas levando a demonstrações populares foram impostos, contribuições, taxas e vários outros ‘encargos’. Mais recentemente, mudanças do uso das terras agrícolas para atividade industrial, especulação imobiliária, desenvolvimento da infraestrutura, degradação ambiental, e a corrupção de instâncias locais do partido e do governo tornaram-se as questões mais incendiárias. (ARRIGHI, 2010, p. 377).

A transformação social na China, após mais de trinta anos seguidos de desenvolvimento econômico, chega a um momento de importância crucial: o crescimento e desenvolvimento são rápidos, a estabilidade política foi assegurada pelo Partido Comunista e contradições sociais agudas têm surgido, embora as possibilidades que estas levem à perturbação social profunda ainda sejam baixas (LIPING et. all. 2011). Por isso, este momento apresenta-se como favorável para a colocação em marcha de mudanças nos métodos empregados para manter a estabilidade do país (ibidem).

Em todos os escalões do governo, são crescentes os recursos humanos, materiais e financeiros para a preservação da estabilidade e, ao mesmo tempo, os antagonismos e os conflitos sociais, longe de diminuir, aumentam sensivelmente. A necessidade de um novo modelo parece premente.

Segundo estatísticas oficiais, o orçamento da segurança interna se elevou a 514 bilhões de yuanes (54,2 bilhões de euros) em 2010, um acréscimo de 16% comparado com o ano precedente, que havia por sua vez aumentado em 8,9% na comparação com 2008. Ele agora atinge o nível do orçamento da defesa nacional. Assim, o custo de manter a estabilidade é cada vez maior e os quadros responsáveis são cada vez mais numerosos. (LIPING et. all., 2011).

Se este padrão de funcionamento persistir, os custos poderão se tornar um fardo insuportável. Percebem-se esforços atinentes à necessidade de reformar o controle social na China. Em 08 de novembro de 1999, o Conselho de Estado aprovou a Decisão Sobre a Ampla Promoção da Administração em Bases Legais (*Guowuyuan guanyu quanmian tuijin yifa xingzheng de jueding*)¹⁷, documento em que lançou a premissa da necessidade de governar o país de acordo com a lei (*yifa zhiguo*) como estratégia básica obrigatória para todas as instâncias do poder central, nas províncias, regiões autônomas e nas

¹⁷ Disponível através do endereço:
http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2005-08/10/content_3333987.htm. Acesso em 18/06/2013.

municipalidades. Esta Decisão foi complementada por delineamentos específicos através do documento Contornos para Implementação da Decisão Sobre a Ampla Promoção da Administração em Bases Legais (*Quanmian tuijin yifa xingzheng shishi gangyao*)¹⁸. Por este último, o governo estabeleceu parâmetros, diretrizes, objetivos, princípios e requerimentos específicos para a promoção da gestão política através da observância às leis afetando todas as áreas do poder, inclusive a administração do sistema penal (WONG, 2012, p. 33).

A problemática da promoção da ordem social pelas polícias também é sensível. A forma puramente repressiva no tratamento a questões sociais desafiadoras da ordem pública tem-se revelado insuficiente para recobrar esta última. A ausência de canais institucionais para a população expressar suas reivindicações não raro induz aos métodos violentos para expressar formas de descontentamento. E a repressão policial, paradoxalmente, tem conduzido as pessoas a suscitar a desordem para fazer valer seus interesses (LIPING et. all., 2011). Parece crescer na China a ideia segundo a qual “*grandes transtornos permitem resolver grandes problemas, transtornos menores, problemas menores enquanto que sem transtornos, nada se resolve*” (ibidem).

Por isso, no cenário de reforma política que se encontra a República Popular da China, um dos muitos desafios que os líderes políticos têm de enfrentar com relação ao controle social diz respeito à redefinição dos papéis da polícia numa economia em transformação (WONG, 2012, p. 39). A importância conferida pelas lideranças chinesas à manutenção da estabilidade tem tornado centrais algumas questões relativas aos fundamentos do trabalho policial, como infraestrutura, educação e treinamento, questões debatidas durante a 20ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em novembro de 2003, em Beijing (WONG, 2012, p. 26). Nesta ocasião, o então ministro da segurança pública Zhou Yongkang enfatizou a necessidade de reforçar e aprofundar melhorias no trabalho policial em torno do amplo objetivo de promoção do bem estar material da sociedade, mantendo firmemente as demandas gerais de estabilidade social¹⁹.

¹⁸Disponível através do endereço:

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-04/20/content_1430493.htm. Acesso em 05/07/2013.

¹⁹Comentários extraídos da nota oficial sobre a 20ª Conferência Nacional de Segurança Pública publicada pelo governo central da República Popular da China, disponível através do endereço: http://www.gov.cn/ztl/content_355438.htm. Acesso em 07/02/2013.

A melhor maneira de detectar essa mudança de ênfase do controle social na sociedade chinesa é através do estudo do “policar” em perspectiva histórica.

3 CONDIÇÕES HISTÓRICAS E CULTURAIS: O “ANTES” DO CONTROLE SOCIAL NA CHINA

Em 1º de outubro de 1949, o Partido Comunista Chinês fundou a República Popular da China. A partir deste momento e durante um período de trinta anos, a vida política da nova ordem estabelecida pelos comunistas fundou-se principalmente sobre mecanismos informais para garantia do controle social.

Anteriormente ao início das reformas, lideranças chinesas lograram construir um Estado centralizado essencialmente orientado não pelo direito, mas pela organização da sociedade através de ampla e penetrante mobilização popular (SKOPCOL, 2008, p. 162/163). A nova liderança lutava por garantir sua hegemonia política e as estruturas de poder na forma de arranjos flexíveis capazes de fazer frente às circunstâncias dinâmicas da ordem social perturbada por um interregno revolucionário (SKOPCOL, 2008, p. 165). No esforço de criação de instituições de controle da sociedade até 1978, a ênfase recaiu especialmente sobre mecanismos informais (instâncias locais diretamente responsáveis ao Partido), que gozavam de relativa autonomia para a execução de medidas coercivas.

Conforme sinalizado pela elaboração da criminologia cultural (GARLAND, 2012), é importante identificar processos históricos que remontem às origens de práticas de controle social, pois somente através de uma abordagem orientada ao estudo dos processos sociais e históricos que deram origem às maneiras atuais de controlar o delito e de fazer justiça é que será possível identificar as condições de existência das práticas contemporaneamente empreendidas com fins de controle social. Este é o expediente aqui seguido para o caso da China.

Durante a era maoísta o Partido lutou para se adaptar ao ideal leninista de um corpo disciplinado, de uma elite de revolucionários profissionais liderando as massas do proletariado. A versão chinesa da ditadura do proletariado distinguiu o “povo” dos “inimigos”. (...) Desta dicotomia emergiu um princípio central a todos os métodos do controle social: problemas dentre o “povo” devem ser resolvidos através de métodos da “democracia”, “persuasão” ou “educação”, mas problemas entre o “povo” e o “inimigo” tinham de ser resolvidos através de métodos da ditadura, incluindo “punições de acordo com a lei”. (LUBMAN, 1999, p. 41/42).

Tal divisão da sociedade consistia no fulcro do ordenamento das práticas do controle social na China pré-1978; o seu abandono após este período pode ser descrito como o principal divisor de águas no terreno da justiça criminal contemporaneamente praticado naquele país. A questão dos métodos do controle social baseados nesta divisão da sociedade entre “povo” e “inimigos do povo” advém de momento anterior à proclamação da República Popular da China, em 01 de outubro de 1949. Alguns dos aprendizados responsáveis pela configuração do modo de policiar a sociedade chinesa a partir da inauguração do novo regime remontam ao período de formação do Partido Comunista e da relação entre este e o conjunto da sociedade chinesa.

A fundação do Partido Comunista deu-se em julho de 1921²⁰. Sua Constituição de fundação, em seu capítulo segundo, com os artigos quarto ao décimo, versa sobre a organização do Partido. Segundo o texto disposto no artigo 4º:

Cada comunidade rural, cada fábrica, cada linha férrea, cada mina, cada quartel, cada escola e quaisquer outras instituições deverão, todas, sem exceção, estabelecer grupos de três a cinco membros do partido, sendo que cada grupo deverá designar um líder a quem a seção local estará subordinada (caso cada localidade não possua seu grupo, então o comitê executivo distrital designará um líder de áreas vizinhas para se responsabilizar por esta localidade ou a região ficará sob a liderança direta do comitê executivo distrital; caso não haja comitê executivo distrital para esta localidade, então a região ficará sob a supervisão e o comando diretos do comitê executivo central) caso cada instituição ou duas instituições em conjunto vierem a possuir dois ou mais grupos, então o comitê executivo local deverá imediatamente apontar certo número de pessoas que ficarão responsáveis mediante os membros do partido comunista. Cada grupo dessas instituições, enquanto sistema básico de organização do partido, deve obrigatoriamente tomar parte em e atender a todas as atividades do partido, das quais ninguém está escusado.²¹

É marcante a dimensão forçosa com que os desígnios são lançados indistintamente a todas as comunidades locais e como obrigam a uma organização voltada à integração do partido com as comunidades através de mecanismos de responsabilização da população. A ideia de mobilização total pressupõe a não dissociação entre a sociedade e o partido.

²⁰ Na íntegra, a Constituição do Partido Comunista possui seis capítulos, com um total de vinte e nove artigos. O capítulo primeiro, sobre o estabelecimento do partido, traz três artigos; o capítulo segundo, sobre a sua organização, traz os artigos do 4º ao 10º; o terceiro, sobre reuniões do partido, artigos do 11º ao 16º; o quarto, sobre disciplina, artigos 17º ao 25º; o quinto, sobre provisionamento de fundos, contém os artigos 26º e 27º, e, por fim, o capítulo sexto, com os artigos 28º e 29º, apresenta provisões suplementares. Os trechos de interesse dessa pesquisa são as partes constitutivas dos capítulos segundo, terceiro e quarto. Por esse motivo, as demais partes não serão analisadas. O texto encontra-se disponível na íntegra em língua chinesa através do endereço:

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64554/4428163.html>.

²¹ Artigo 4º do texto da Constituição do Partido Comunista Chinês, de 1921. Disponível na língua original em <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64554/4428163.html>. (Tradução nossa).

Todas as deliberações e resoluções tomadas pelo comitê executivo central durante a realização de assembleias gerais deverão seguir regras do partido; todas as resoluções do comitê executivo distrital e do comitê executivo local cujo escopo e abrangência obriguem a localidade deverão seguir as regras do partido; cada comitê deverá, sem exceção, apontar um líder que ficará responsável perante o Partido Comunista; o restante dos membros do comitê deverá cooperar com o líder na divisão de tarefas de governança, o que obriga a todos, inclusive idosos, jovens e mulheres.²²

A periodicidade na realização de reuniões políticas não está restrita às instâncias mais elevadas da hierarquia partidária, já que o líder de todos os grupos da organização social “*deverá convocar uma reunião por semana*”²³ com todos seus membros; “*cada localidade, através de seu comitê executivo, deverá organizar uma reunião mensal com quadros superiores do Partido Comunista*”²⁴; reuniões semestrais “*deverão ser convocadas nas localidades com a presença de todos os seus membros do partido ou com todas as lideranças*”²⁵ e “*todos os distritos devem convocar regularmente, através dos comitês executivos distritais, um congresso a cada seis meses*”²⁶. Essa obrigatoriedade na realização de encontros periódicos é fundamental para a compreensão do sentido existente por trás da ideia de mobilização.

Por meio desta dinâmica, pode-se compreender a existência de espaços institucionais informais servindo como instâncias para a imposição de ordem, disciplina e para a intervenção política contra a dissidência, sendo que a inexistência de critérios explícitos para formalização de intervenções explicita a ampla e irrestrita discricionariedade à disposição do poder²⁷.

Os termos da obrigatoriedade de obediência imposta verticalmente estabelecem que “*comitês executivos distritais, locais e todos os grupos de base devem, sem exceção, executar e tornar públicas as políticas conforme estabelecidas pelo comitê executivo*

²² Íntegra do artigo 9º, segundo capítulo. Disponível no original em:

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64554/4428163.html>. (Tradução nossa)

²³ Excerto do artigo 11º da Constituição do Partido Comunista Chinês, de 1921. Original disponível em: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64554/4428163.html>. (Tradução nossa).

²⁴ Excerto do artigo 11º da Constituição do Partido Comunista Chinês, de 1921. Original disponível em: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64554/4428163.html>. (Tradução nossa).

²⁵ Excerto do artigo 11º da Constituição do Partido Comunista Chinês, de 1921. Original disponível em: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64554/4428163.html>. (Tradução nossa).

²⁶ Excerto do artigo 11º da Constituição do Partido Comunista Chinês, de 1921. Original disponível em: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64554/4428163.html>. (Tradução nossa).

²⁷ Como disposto no artigo 14º, capítulo terceiro, que versa sobre reuniões do partido: “*Quando problemas ocorrerem, comitês executivos hierarquicamente superiores deverão exercer o comando sobre comitês executivos hierarquicamente inferiores através de reuniões convocadas ad hoc.*” Tradução própria do original disponível em: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64554/4428163.html>.

*central, sendo vetado estabelecer políticas independentemente*²⁸, e no advento de as disposições adotadas pelos comitês executivos distritais e locais estarem “*inteiramente em conflito com as declarações manifestadas na Constituição do Partido ou com políticas estabelecidas pelo comitê executivo central*”²⁹, este último poderá ordenar a critério próprio a diluição e o rearranjo do comitê executivo daquelas instâncias hierarquicamente inferiores.

A lógica do controle refletia a necessidade de imposição de disciplina hierárquica não apenas aos quadros do Partido, mas integralmente à totalidade da população ao nível mais próximo das pessoas, ou seja, nas áreas distritais, consideradas como subdivisões das cidades; nas vizinhanças, subáreas de um distrito; ao nível das ruas das vizinhanças, enfim: residentes eram organizados em grupos e estes grupos deveriam obediência ao Partido representado por representantes da liderança local (LUBMAN, 1999, p. 46).

A formatação deste tipo de organização social assimilava a preocupação dos membros do Partido Comunista pela própria sobrevivência mediante um cenário de adversidade política: os comunistas estavam obcecados com medidas defensivas, pois recorrentemente enfrentavam proibições legais, expurgos e perseguições impostas pelo Partido Nacionalista, no poder desde 1928 (WONG, 2009, p. 92-94).

Durante aproximadamente vinte anos, de 1930 a 1949, leis de abrangência nacional foram aprovadas pelos Nacionalistas para “*assistir a polícia e o exército na erradicação dos Comunistas*” (WONG, 2009, p. 94). Estes últimos eram considerados pelo Partido Nacionalista, então no poder, como uma organização subversiva e desestabilizadora da ordem. Por esta razão, os quadros do Partido Comunista operavam na ilegalidade na luta pelo poder até 1949.

O cenário de violento embate que se estabelece entre as forças oficiais do Partido Nacionalista e membros do Partido Comunista, operando na ilegalidade, assumiu a forma de conflito armado difuso voltado primordialmente à eliminação física da figura do *inimigo*, isto é, daqueles considerados como excluídos do grupo político de pertencimento. A mentalidade de segurança que se desenvolveu dentre os quadros do Partido Comunista sob tal cenário de constante e iminente risco de eliminação física

²⁸ Excerto do artigo 21º da Constituição do Partido Comunista Chinês, de 1921. Original disponível em: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64554/4428163.html>. (Tradução nossa).

²⁹ Excerto do artigo 21º da Constituição do Partido Comunista Chinês, de 1921. Original disponível em: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64554/4428163.html>. (Tradução nossa).

assumiu a feição de uma mentalidade de cerco. Não se discernia entre as capacidades militares (eliminação do *inimigo*) e os meios civis (policiamento) de oferecer garantias à manutenção da ordem social.

Sob tais condições, medidas defensivas adotadas pelos comunistas levaram à criação do mecanismo institucional informal de segurança denominado *baowei dui* (WONG, 2009, p. 95). Em língua chinesa, o termo *bao* significa *ficar de guarda*, o caractere *wei* significa *proteger de* ou *defender*, e *dui* é o designo para *grupo* ou *time*: em conjunto, a expressão denota a ideia de grupo de pessoas ou destacamentos para manutenção de vigília e proteção contra ameaças. Fundados em redes informais de ativismo voluntário, estes comitês tinham membros em todo e cada pequeno grupo de residentes (LUBMAN, 1999, p. 45), cumprindo com a missão de total observância e vigilância das localidades para a detecção e delação de quaisquer atividades que pudessem ser consideradas ameaçadoras ou colocadas sob suspeição pelo Partido.

Estes órgãos informais não eram propriamente forças policiais, mas certamente desempenhavam poderes de polícia. Seus membros eram parte de uma estrutura fluida, dotada de processos flexíveis sempre pensados em adaptação às circunstâncias políticas do momento (WONG, 2009, p. 96). Esse desenvolvimento institucional informal desde inícios da década de 1920 deixou legados para a forma como o controle social veio a ser estruturado na China após 1949. A preocupação com a preservação da ordem apoiava-se principalmente na premissa da necessidade de supressão de atividades *contrarrevolucionárias*, através do expurgo de ameaças políticas internas, reais ou imaginadas.

Em 1953, ao final da Campanha de Supressão de Contrarrevolucionários, "*a China tinha 170.000 comitês de segurança de residentes ou de unidades de trabalho com uma base de ativistas ultrapassando o número dos 2 milhões de pessoas.*" (MUHLHAHN, 2009, p. 184).

A decisão de Mao pela continuada e exacerbada luta de contrarrevolução encontra no reforço à justiça informal o seu principal sustentáculo na busca por produzir um controle social *revolucionário*. No centro desta ordem informal para tal controle social fundava-se a distinção binária da sociedade chinesa entre amigos e inimigos do povo (MUHLHAHN, 2009, p. 280).

Tribunais populares eram convocados *ad hoc* e foram vastamente empregados como instituições informais de controle social por todo o período pré-1978. Estruturas a um só tempo da sociedade e do partido, estes espaços informais eram imbuídos do poder de lidar criminalmente com dissidentes políticos, na definição da sanção e na aplicação da pena. Sob tais condições, crimes são politizados de maneira extremada, e “*todo ato criminoso torna-se uma questão genuinamente política*” (MUHLHAHN, 2009, p. 212/213).

Este modelo revolucionário de aplicação da justiça criminal e exercício do controle social organizou-se em torno de uma estratégia de descentralização política na execução do controle social e amparou-se na estreita cooperação de instâncias locais do Partido com os mecanismos institucionais informais de mobilização das bases da sociedade, visando à garantia da observância estrita da ordem em proximidade à população chinesa.

4 POLICIAR NO CONTEXTO CHINÊS PÓS-REFORMA

Como mencionado, de 1949 a 1978 as funções de polícia eram desempenhadas por grupos sociais. De 1966 a 1976, durante o período da Revolução Cultural, sob a atmosfera de sedição imposta por Mao Zedong, a Guarda Vermelha foi instruída a esmagar o *Guojianfa* (a polícia, a procuradoria e as cortes).

As significativas mudanças do quadro social em decorrência da migração rural-urbana e da ampliação da densidade urbana resultaram no desarranjo das formas de organização das comunidades locais sobre as quais se apoiava o controle social da República Popular da China (LIQUN; YISHENG, 2001, p. 81/2).

Deng Xiaoping foi responsável pelo início do processo de reforma progressiva do princípio da autoridade herdado da revolução socialista que fundia política, administração e economia (SANJUAN, 2009, p. 13) e se baseava na premissa da sustentação da ordem sobre frentes populares organizadas e mobilizadas em bases perenes por todo o país. Com sua chegada ao poder, Deng Xiaoping enfatizou a necessidade de promoção da institucionalização legal para o revigoramento da democracia popular e realização das reformas de modernização. Assim, pode-se dizer que a Terceira Sessão Plenária do 11º Congresso do Comitê Central do Partido

Comunista da China, ocorrida entre 18 e 22 de dezembro de 1978, “*inaugurou um novo capítulo na história da China e do Partido*”³⁰.

A reabilitação do sistema formal de justiça como um todo foi acompanhada da retomada pelo interesse na abertura de escolas e centros de ensino policial, contribuindo com a profissionalização do trabalho de policial a sociedade. A profissionalização envolve *recrutamento* por mérito (WONG, 2009, p.132), educação e treinamento formais (ibidem, p. 114 -117), evolução em carreira estruturada (ibidem, p. 161) e métodos disciplinares (ibidem, p. 124).

A natureza revolucionária do controle social devotado à supressão de inimigos do povo, vigente até fins da década de 1970, foi gradualmente sendo modificada. Durante a Conferência Nacional de Chefes de Gabinete e de Departamento de Segurança Pública, ocorrida em janeiro de 1979, decidiu-se pela mudança do foco no trabalho policial (BIDDULPH, 2007, p. 225), com sua ênfase recaindo agora sobre a necessidade de contribuir com a modernização econômica e social através da promoção de garantias à estabilidade.

Com base nessa nova diretriz imposta pelo governo central, os órgãos de segurança pública passaram a adotar programas de reformas de longo alcance. A reforma da instituição policial após o início da ampla abertura econômica pode ser identificada através do surgimento de um novo quadro legal para a estruturação do papel, das funções, das características estruturais, dos princípios, dos objetivos e da organização do trabalho policial na China.

A primeira lei chinesa de organização da segurança pública fora a Lei de Polícia³¹ de 1957, que estabeleceu os seguintes objetivos para a polícia do povo (*minjing*): 1) suprimir contrarrevolucionários; 2) prevenir contra atividades praticadas por criminosos; 3) preservar a segurança pública e a ordem social; 4) proteger a propriedade pública e os direitos e interesses dos cidadãos; 5) defender a democracia popular; e 6) salvaguardar a construção socioeconômica do país. Os termos da lei propunham a centralidade ao caráter beligerante do papel e da função no trabalho policial.

³⁰ Ver: <http://www.cpd.com.cn/n3549/n280558/n280572/c336703/content.html>. Acesso em 01/08/2013.

³¹ Íntegra do texto da Lei de Polícia de 1957 disponível em http://bbs.tiexue.net/post2_5471035_1.html. Acesso em 17/09/2013. (Tradução nossa).

No primeiro momento após 1978, quando do ensejo ao regresso das forças policiais e outros órgãos judiciais (*sifa jiguan*) após seu colapso promovido pelo Guarda Vermelha durante a Revolução Cultural. O propósito inicial era o reestabelecimento funcional e institucional de mecanismos formais de segurança pública, em suas dimensões organizacional e operacional. Entretanto, os papéis e as funções policiais, no instante em que a China deparava-se com transformações sociais de profunda complexidade, não estavam institucionalmente definidos ou estruturados.

A compreensão do fenômeno da reforma policial não assume uma direção linear. Isto não impede, entretanto, o reconhecimento de avanços em termos de desenvolvimentos legais. Central neste esforço de construção institucional foi o desenvolvimento da Lei de Polícia do Povo (*Zhonghua renmin jingcha fa*), de 1995³².

A partir de 1982 teve início o processo de criação da Lei de Polícia do Povo quando, por decisão conjunta do Conselho de Estado e do Comitê Central do Partido Comunista Chinês, um grupo especial do Ministério da Segurança Pública reuniu-se para elaborar pesquisas e rascunhar (WONG, 2009, p. 171) o texto designado para servir como a lei básica de organização da polícia (BIDDULPH, 2007, p 228). A versão final da Lei de Polícia do Povo foi aprovada apenas em 28 de fevereiro de 1995. Esta lei veio a tornar obsoleta a lei de polícia de 1957. O objetivo explícito com a aprovação da nova lei era promover a condução do trabalho policial através do designo legal (*yifa zhijing*). A versão final desta lei não faz referências à natureza da polícia como ‘ferramenta da ditadura democrática popular’, como era o caso da lei de 1957. Isto traduz a mudança de percepção sobre as tarefas policiais e a natureza da força policial, definidas sem a necessidade de referências abertamente políticas.

O artigo 2 da nova lei define que as tarefas policiais na China são: salvaguardar a segurança de Estado, manter a ordem pública, proteger a segurança e a liberdade pessoal dos cidadãos e suas propriedades legais, proteger a propriedade pública, além de prevenir, impedir e punir atividades criminais. Este mesmo artigo enumera todas as instituições que compõem o sistema de polícia, sendo elas a força popular de segurança pública (*Gongan bu jingcha*), a polícia de segurança nacional (*Guojia anquan gongan jingcha*), a

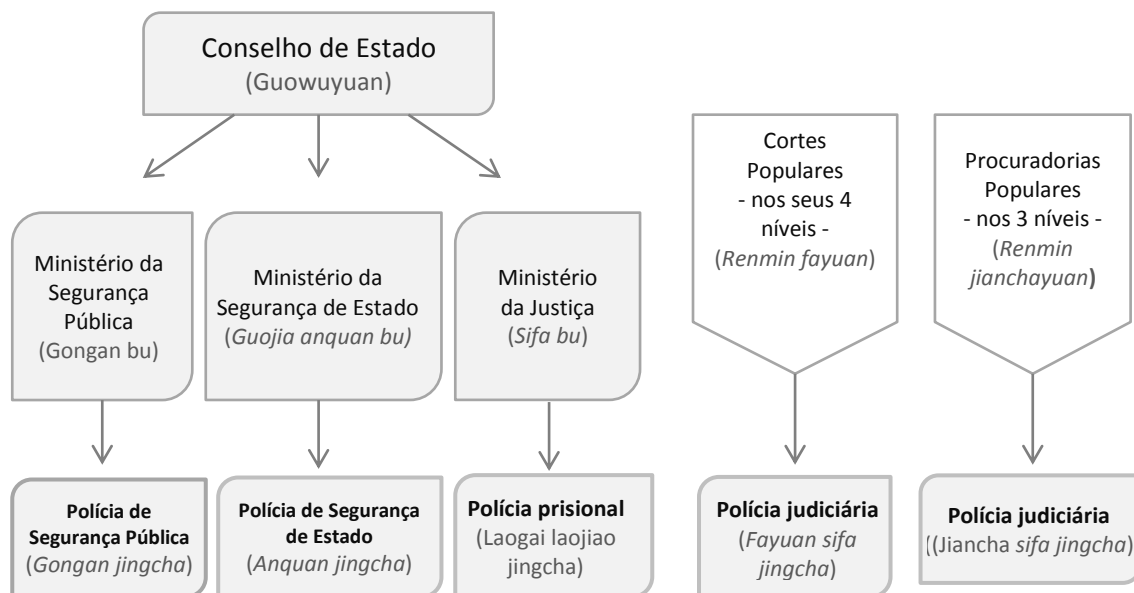
³² A lei está disponível no seguinte endereço virtual: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=123>. Este documento foi acessado por diversos momentos no decorrer desta pesquisa e todas as menções subsequentes ao corpo do texto desta lei terão como referência o link acima indicado.

polícia prisional ou autoridades responsáveis pela gestão dos campos de Reeducação Pelo Trabalho (*Sifabu laogai laojiao jingcha*) e duas polícias judiciárias, sob as cortes populares (*Renmin fayuan sifa jingcha*) e sob as procuradorias populares (*Renmin jiancha sifa jingcha*). Cumpre igualmente aos policiais de todas essas forças policíais endossar a Constituição da República Popular da China, conforme disposto no artigo 26.

Como meio de controle externo sobre o trabalho policial, a lei estipula, em seu artigo 42, que as polícias devem aceitar a supervisão legal da Procuradoria do Povo e de órgãos de supervisão administrativa. Para tal fim, os órgãos de segurança pública (*gongan jiguan*) devem estabelecer um sistema de supervisão interno (*ducha zhidu*) para o controle da aplicação da força e garantia da observância da disciplina (artigo 47). Como estipulado no artigo 49, caso desvios de conduta sejam cometidos com o uso de armas ou outros instrumentos do trabalho policial, o infrator poderá ser responsabilizado criminalmente. Se for considerado que a infração não constitui falta passível de sanção criminal, o policial poderá ainda receber uma punição administrativa.

A Polícia de Segurança Pública (*Gongan jingcha*), sob o Ministério da Segurança Pública, perfaz a maior força em relação ao corpo de policiais dentre o total destas cinco polícias, realizando o trabalho de policiamento ostensivo e investigativo. A Polícia de Segurança de Estado (*Guojia anquan gongan jingcha*), responde ao Ministério da Segurança Nacional e tem como responsabilidades salvaguardar aspectos relacionados à defesa nacional, realizar contraespionagem internacional, prevenir contra sabotagem e contra formas de conspiração política. A polícia prisional (*Sifabu laogai laojiao jingcha*) encontra-se sob a jurisdição do Ministério da Justiça. Suas forças são alocadas especificamente nas prisões e nas unidades correcionais de todo o país, sendo responsáveis por supervisionar a população carcerária. As polícias judiciárias atuam especificamente nas cortes populares (*Renmin fayuan sifa jingcha*) e nas procuradorias populares (*Renmin jiancha sifa jingcha*). A responsabilidade de ambas as forças policíais judiciárias é manter a segurança e a ordem nas cortes e nos escritórios da procuradoria. A polícia das cortes também recebe a incumbência de executar penas de morte na China. A polícia das procuradorias tem ainda a responsabilidade de escoltar réus sob julgamento, bem como de investigar casos submetidos à procuradoria, como por exemplo, casos de infrações cometidas por policiais.

Figura 01: Organograma das polícias segundo a Lei de Polícia do Povo



Fonte: WONG, 2009, p. 159 (adaptado pelo autor).

Após a Lei de Polícia do Povo de 1995, outros desenvolvimentos legais formais vieram em suporte da necessidade de aprofundar a regulamentação das funções, da organização e do controle das atividades policiais. Em 20 de junho de 1997, o Conselho de Estado aprovou a resolução para a “Regulamentação da Inspeção de Órgãos de Segurança Pública” (*Gongan jiguan ducha tiaoli*)³³. Este documento foi lançado com o propósito de aprimorar os mecanismos de supervisão das práticas dos órgãos de segurança pública, buscando assegurar que o trabalho destes seja desempenhado de acordo com a lei (*yifa luxing zhize*).

O Conselho de Estado aprovou o “Regulamento do uso de armas e equipamentos policiaes pelas forças de segurança pública”³⁴ em 08 de janeiro de 1996, texto promulgado pelo decreto número 191 de 16 de janeiro de 1996. Esta peça jurídica estipula que para impedir atos criminais, a polícia deve empreender medidas coercivas,

³³ Ver: http://www.gov.cn/zwggk/2011-09/08/content_1943257.htm. Acesso em 25/09/2013.

³⁴ Ver: http://www.baike.com/wiki/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E6%B0%91%E8%AD%A6%E5%AF%9F%E4%BD%BF%E7%94%A8%E8%AD%A6%E6%A2%B0%E5%92%8C%E6%AD%A6%E5%99%A8%E6%9D%A1%E4%BE%8B?prd=so_1_doc. Acesso em 08/10/2013.

mas o uso de equipamentos para tal fim deve ser efetivado visando à redução de danos materiais e pessoais. Todo o documento é redigido como ordens práticas visando conformar um padrão de operação sempre que o exercício da função exigir o uso de armas e outros equipamentos policiais. A iniciativa do Conselho de Estado na proposição do edito é voltada ao aprimoramento do trabalho policial.

A “*Decisão sobre Malfeitos na Aplicação da Lei pelas Agências de Segurança Pública e Departamentos de Segurança Pública*” (*Gongan jiguan he gongan jinguan renmin jingcha zhifa guo cuo zeren zhuijiu guiding*)³⁵, de 11 de junho de 1999, afirma abertamente o objetivo de que as polícias e outros agentes de segurança pública ajam de acordo com a lei para proteger direitos e interesses dos cidadãos. Certamente, a existência de tais documentos não pode ser tomada como indício de que seus preceitos sejam obedecidos apenas pelo fato de existirem. Contudo, enfatiza-se o aspecto formal da edição de tais regulamentos e leis como evidência da preocupação das lideranças chinesas pela necessidade de reformar as instituições policiais e, com elas, a forma de exercício do controle social.

Evidências da continuidade da reforma do policiamento na China podem ser oferecidas com indicação de documentos mais recentes, como a resolução administrativa chamada “*Provisão de Procedimentos para Órgãos de Segurança Pública na Condução de Ocorrências Criminais*” (*Gongan Jiguan Banli Xingxi Anjian Chengxu Guiding*)³⁶, de 13 de dezembro de 2012.

5 CONCLUSÕES

Com base no longo transcurso histórico da reforma social e institucional da China e nas evidências documentais, é possível não apenas aceitar a afirmação de que o controle social tem sido impactado pelo amplo processo de reformas sofridas por aquele país, como também conhecer o modo geral como se dá esse impacto.

A mudança na forma de policiar praticada na China significa um longo processo de mudança e de ajuste de diferentes aspectos tocantes não apenas ao policiamento

³⁵ Ver: <http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3493/n3823/n443822/457121.html>. Acesso em 09/10/2013.

³⁶ Disponível na página do Ministério da Segurança Pública Chinês. Ver: <http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3493/n3823/n442421/3486957.html>

(enquanto atribuição legada à organização burocrática estatal a que designamos *polícia*), mas também à coletividade do corpo social.

O cenário de crescente insatisfação popular para com práticas abusivas perpetradas por autoridades locais no uso discricionário de seu poder adquire certo sentido de sinalizador às autoridades, que se engajam em esforços de construção institucional visando equalizar, por um lado, a necessidade de manutenção da ordem social, com a preocupação, por outro lado, pela manutenção da legitimidade do poder de Estado.

Especificamente no tocante ao modo como a ampla reforma institucional afeta a questão policial, o sentido observado parece ser o de crescente preocupação das lideranças pela adequação às necessidades do desenvolvimento na China. Nada pode ser dito com relação à inexorabilidade ou não do sentido dessas reformas.

Na atualidade, gestores policiais conduzem burocracias complexas (WONG, 2009, p. 172), e o desenvolvimento da profissionalização tem recebido crescente atenção dos departamentos de segurança pública e do Ministério da Segurança Pública da China. Este ministério assume responsabilidades formais para com a organização da formação e do treinamento das polícias em território nacional. A educação é patrocinada pelo Ministério da Segurança Pública e certificada pelo Ministério da Educação (WONG, 2009, p. 123).

Há atualmente na China três centros universitários diretamente administrados pelo Ministério da Segurança Pública para a formação policial: a Universidade Popular Chinesa de Segurança Pública (*Zhongguo Renmin Gong'an Daxue*), a Universidade Popular de Oficiais de Polícia (*Zhongguo Renmin Jingguan Daxue*) e a Faculdade Chinesa de Polícia Investigativa (*Zhongguo Xingshi Jingcha Xueyuan*). Todas elas oferecem cursos de quatro anos para formação de policiais (WONG, 2009, p. 116).

Pode-se afirmar que a Universidade Popular Chinesa de Segurança Pública (*Zhongguo Renmin Gong'an Daxue*)³⁷, responsável por formar profissionais que chegam a ocupar cargos em altos níveis de comando policial da China, é uma das mais prestigiadas universidades da China. Ela possui cinco departamentos: administração policial, investigação criminal, educação física policial e direito. Conta ainda com centros de

³⁷ Ver: <http://www.cpps.edu.cn/>.

pesquisa em administração policial, investigações criminais, gestão de segurança, prevenção de incidentes de massas e gestão populacional.

Em 2012, a Universidade de Segurança Pública foi considerada pela Rede Nacional de Estudantes (*Zhongguo Xiaoyouhui Wang*)³⁸ a segunda universidade pública que mais formou jovens para cargos de governo, e a primeira voltada exclusivamente à formação de pessoal para cargos públicos no setor de segurança pública da China³⁹. Em 2013, a mesma universidade, juntamente com outras dezesseis universidades, surge no topo da lista de universidades cuja qualidade do ensino é reconhecida como sendo de primeira classe (*yiliu daxue mingdang*), segundo o ranque nacional das universidades chinesas (*Zhongguo daxue paihang bang*)⁴⁰. No ano de 2014, a Universidade Popular de Segurança Pública foi novamente considerada pela Rede Nacional de Estudantes⁴¹ como uma das nove melhores instituições de nível superior voltadas à formação profissional em toda a China.

Pode-se afirmar que, contexto das amplas reformas sofridas pela China, tem havido grandes esforços das autoridades de Estado por promover a regularização tanto da formação, quanto da prática policial, de modo a conformar um *ethos* profissional. Para este fim, há um uso crescente de leis tanto para regularizar a estrutura, a formação e o treinamento da força policial, quanto para impor-lhe limitações através da busca por normalização das atividades, tarefa certamente inconclusa.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*. London, New York: Verso, 2010 [2007].

BAYLEY, David. *Padrões de Policiamento: Uma Análise Comparativa Internacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

BIDDULPH, Sara. *Legal Reform and Administrative Detention Powers in China*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

³⁸ Ver: <http://www.cuaa.net/>

³⁹ Naquele ano de 2012, a Universidade Popular Chinesa de Segurança Pública surge na segunda posição entre as dez primeiras universidades que formam pessoal para cargos públicos na China, a primeira voltada para a formação exclusiva em setores de governo da segurança pública. Informação acessada através da página da internet: <http://learning.sohu.com/dxphb/>. Acesso em 10/11/2012.

⁴⁰ Ver: <http://www.cuaa.net/cur/2013/>. Acesso em 14/01/2014.

⁴¹ Ver: <http://www.cuaa.net/cur/2014/10>. Acesso em 27/02/2014.

CASTRO, Antonio Barros de. *No espelho da China*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.gr.unicamp.br/ceav/content/pdf/pdf_textobrasilnoespelhodachina.pdf.

CHENG, Anne. *História do pensamento Chinês*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

EBREY, Patricia Buckley. *The Cambridge Illustrated History of China*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

GARLAND, David. *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2012.

GERNET, Jacques. *A history of Chinese civilization*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. Disponível em: http://www.cerium.ca/IMG/pdf/Gernet_A_history_of_chinese_civilization2.pdf.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 2011.

GUIHUA, Xie. Market transition of laid-off workers in urban China. In: SATO, Yoshimichi (ed.) *Deciphering stratification and inequality: Japan and beyond*. Melbourne: Trans Pacific Press, 2007.

HOBSBAWM, Eric. A Revolução social: 1945-90 (capítulo 10). In: *Era dos Extremos: o breve século XX. 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JING, Zhang. Évolution politique et justification des normes de légitimité dans le discours social. In: ROULLEAU-BERGER, Laurence; YUHUA, Guo; PEILIN, Li; SHIDING, Liu (eds.). *La nouvelle sociologie chinoise*. Paris: CNRS Éditions, 2008.

KREISSLER, Françoise. Longa marcha. In: SANJUAN, Thierry. *China Contemporânea*. São Paulo: Edições 70, 2009.

LIPING, Sun; JUN, Jing; YUAN, Shen; YUHUA, Guo. *Des chercheurs chinois réclament des reformes dans leur pays*. 2011. Disponível em: <http://www.monde-diplomatique.fr/2011/07/JUN/20764>.

LIQUN, Cao; YISHENG, Dai. Inequality and crime in China. In: JIANHONG, Liu; LENING, Zhang; MESSNER, Steven F. (eds.) *Crime and social control in a Changing China*. Westport: Greenwood Press, 2001.

LUBMAN, Stanley B. *Bird in a Cage – legal reform in China after Mao*. Stanford University Press, 1999.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MUHLHAHN, Klaus. *Criminal Justice in China*. Harvard University Press, 2009.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PAES-MACHADO, Eduardo. *Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento*. Caderno CRH (UFBA. Impresso), v. 23, 2010.

PEILIN, Li; YUHUA, Guo; SHIDING, Liu. La sociologie chinoise face à la transition sociale. In: ROULLEAU-BERGER, Laurence; YUHUA, Guo; PEILIN, Li; SHIDING, Liu (eds.). *La nouvelle sociologie chinoise*. Paris: CNRS Éditions, 2008.

PEILIN, Li. Changes in China's social stratification since 1978. In: PEILIN, Li (et all.) (orgs.) *Handbook on Social Stratification in the BRIC countries: change and perspective*. Singapore: World Scientific, 2013.

ROULLEAU-BERGER, Laurence. Pluralisme et identité de la sociologie chinoise contemporaine. In: ROULLEAU-BERGER, Laurence; YUHUA, Guo; PEILIN, Li; SHIDING, Liu (eds.). *La nouvelle sociologie chinoise*. Paris: CNRS Éditions, 2008.

SANJUAN, Thierry. A China Contemporânea. In: SANJUAN, Thierry. *China Contemporânea. São Paulo: Edições 70, 2009*.

SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions*. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press, 2008.

WIEVIORKA, Michel. "Conclusion." In: ROULLEAU-BERGER, Laurence; YUHUA, Guo; PEILIN, Li; SHIDING, Liu (eds.). *La nouvelle sociologie chinoise*. Paris: CNRS Éditions, 2008.

WONG, Kam C. *Chinese Policing: history and reform*. New York: Peter Lang Publishing, 2009.

WONG, Kam C. *Police Reform in China: advances in Police Theory and practice*. Boca Raton, CRC Press, 2012.

YUAN, Shen. "Vers les droits du citoyen: la défense des droits des propriétaires comme mouvement citoyen dans la Chine contemporaine." In: ROULLEAU-BERGER, Laurence; YUHUA Guo; PEILIN, Li; SHIDING, Liu (eds.). *La nouvelle sociologie chinoise*. Paris: CNRS Éditions, 2008.

ZHOU, Lu; CONG, Mei. Criminology in China: Perspectives and Development. In: JIANHONG, Liu; LENING, Zhang; MESSNER, Steven F. (eds.) *Crime and social control in a Changing China*. Westport: Greenwood Press, 2001.

SITES CONSULTADOS

http://bbs.tiexue.net/post2_5471035_1.html
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64554/4428163.html>
<http://dangshi.people.com.cn/GB/151935/204121/204122/12924897.html>
<http://data.worldbank.org/country/china>
<http://learning.sohu.com/dxphb/>
http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2005-08/10/content_3333987.htm
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-04/20/content_1430493.htm
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697999.htm
http://www.baike.com/wiki/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E6%B0%91%E8%AD%A6%E5%AF%9F%E4%BD%BF%E7%94%A8%E8%AD%A6%E6%A2%B0%E5%92%8C%E6%AD%A6%E5%99%A8%E6%9D%A1%E4%BE%8B?prd=so_1_doc
<http://www.cpd.com.cn/n3549/n280558/n280572/c336703/content.html>
<http://www.cpps.edu.cn/>
<http://www.cuaa.net/>
<http://www.cuaa.net/cur/2013/>
<http://www.cuaa.net/cur/2014/10>
http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838_2.htm
http://www.gov.cn/test/2005-06/15/content_18253.htm
http://www.gov.cn/ztl/content_355438.htm
<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3493/n3823/n442421/3486957.html>
<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3493/n3823/n443822/457121.html>
<http://www.mps.gov.cn/n16/n8357/n1525334/n1525930/1527776.html>
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>
www.china.com.cn/chinese/zhuanti/wngh/1163433.htm