



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIA CLARA GOMES MEDEIROS

**O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO MODELO JAPONÊS DE
POLICIAMENTO COMUNITÁRIO - KOBAN: a adoção da política pública em
Pernambuco**

**JOÃO PESSOA
2023**

MARIA CLARA GOMES MEDEIROS

**O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO MODELO JAPONÊS DE
POLICIAMENTO COMUNITÁRIO - KOBAN: a adoção da política pública em
Pernambuco**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Graduação em Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Eliane Superti

JOÃO PESSOA
2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M488p Medeiros, Maria Clara Gomes.

O processo de internacionalização do modelo japonês de policiamento comunitário - KOBAN: a adoção da política pública em Pernambuco / Maria Clara Gomes Medeiros. - João Pessoa, 2023.
96 f. : il.

Orientação: Eliane Superti.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Internacionalização de política públicas. 2. Sistema koban de Policiamento Comunitário. 3. Recife. 4. Pernambuco. I. Superti, Eliane. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327

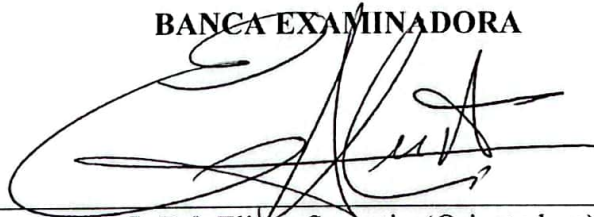
MARIA CLARA GOMES MEDEIROS

**O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO MODELO JAPONÊS DE
POLICIAMENTO COMUNITÁRIO - KOBAN: A ADOÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EM
PERNAMBUCO**

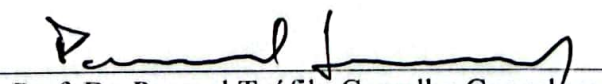
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Relações Internacionais do Centro de
Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade
Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial
para obtenção do grau de bacharel (a) em Relações
Internacionais.

Aprovado(a) em, 5 de junho de 2023

BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Dr.ª Eliane Superti - (Orientadora)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Às políticas públicas, que são capazes de transformar realidades e garantir futuros; e que permitiram com que a autora, e tantos outros, concluíssem um ensino superior.

AGRADECIMENTOS

A oportunidade de concluir uma graduação ainda é um privilégio em pleno Brasil de 2023, e na minha família, eu fui a segunda a chegar até aqui. Saí do interior de Pernambuco para a capital paraibana para ingressar num curso superior numa área que ainda está traçando o caminho do reconhecimento no mercado e na sociedade. E eu não pretendo romantizar o processo. Os anos de graduação foram de muitos tropeços, desafios, momentos em que a vontade é de largar tudo e voltar para casa, mas também, claro, momentos de muita felicidade e muitas conquistas. Concluir este trabalho representa para mim uma superação pessoal e uma gratidão enorme àqueles que caminharam comigo até aqui, mesmo nos meus piores momentos.

A minha família, devo cada esforço empreendido para me manter firme no meu caminhar! Em particular ao meu avô, Zé Neri, e à minha mãe, Mirtes Gomes, por todo o incentivo, cuidado e confiança. Vocês me deram toda a oportunidade que nunca tiveram em suas vidas, e a vocês serei eternamente grata. A Tia Márcia e Tia Mônica por sempre se preocuparem comigo e cuidarem de mim, mesmo distantes. A minha avó Ilza, por sempre me colocar em suas orações. Aos meus padrinhos, Terezinha e Nildo (*em memória*), pelo carinho, cuidado e generosidade, e por sempre acreditarem em mim e nas minhas escolhas. Aos meus irmãos, Vitória e João, que me tiram do sério, mas que me divertem mesmo de longe. A todos vocês meu amor eterno!

Aos meus amigos de longa data Cynthia e Geraldo, que apesar da distância conseguem se fazer presentes em minha vida. Foram 6 meses de intercâmbio juntas que pareceram uma vida inteira.

A Lays e Jéssyca, com quem pude viver o meu maior sonho de infância e adolescência.

Aos amigos que fiz na universidade e com quem compartilho lindas memórias: JC, Mika, Gustavo, Mirelle, Tainã, Marcos, Ramsés, Kaio, Jéssyka, Carlos, Mariana, Pedro. A Priscylla e Caio, que ouvem meus desabafos, me confortam, e me ajudam a me reerguer e continuar. A Anne, minha primeira colega de apartamento e hoje uma grande amiga. A André, pelas caminhadas e chocolates nos melhores e piores momentos, e pela Sol.

À Palloma, Henrique, Giuliano e Calazans, pelas melhores e piores experiências que enfrentamos juntos na Alemanha. Por todo o apoio que vocês me deram naquele momento. E a Caio Ponce, o melhor professor de alemão e hoje grande amigo!

Aos colegas do IDeF por todo trabalho realizado por vocês. A vocês cabe também a descoberta do meu objeto de pesquisa neste trabalho.

A Jeann, meu parceiro, que esteve do meu lado em um dos momentos mais difíceis da minha trajetória acadêmica. Que me ouviu explicar minha pesquisa mil e uma vezes até as ideias fluírem. Você transformou meu dia a dia trazendo a leveza que eu precisava enquanto minha mente estava a mil por hora com esta pesquisa. Amo você!

Aos professores e servidores da UFPB, pelo compromisso com o ensino de excelência e pelo zelo com a nossa instituição. A Mariana Baccarini, por todo aprendizado adquirido com a senhora sendo sua aluna monitora. Admiro imensamente sua inteligência e objetividade. Agradecimento especial à minha orientadora Eliane Superti, pela inteligência, dedicação e empatia. A senhora trouxe de volta a minha motivação pelo curso desde o nosso primeiro contato, através de uma aula online, e sou imensamente grata por ter aceitado me orientar e por ter acreditado em mim e no meu trabalho nos momentos que eu mais duvidei.

Por fim, a todos que contribuíram para meu crescimento profissional, intelectual e como pessoa, meus mais sinceros agradecimentos. Hoje eu sou um pouco do que aprendi com cada um de vocês. Muito obrigada!

“Visto que a autoridade sempre exige obediência, ela é comumente confundida com alguma forma de poder ou violência. Contudo, a autoridade exclui a utilização de meios externos de coerção; onde a força é usada, a autoridade em si mesma fracassou”

Hannah Arendt

RESUMO

No mundo globalizado, as políticas públicas passam por processos de internacionalização, ou seja, transbordam as fronteiras nacionais de sua origem. As políticas públicas viajam e são adotadas em diferentes contextos e jurisdições, passando às vezes por adaptações necessárias à nova realidade de onde está sendo implementada. A partir desse entendimento, o presente trabalho tem como principal objetivo explorar o processo de internacionalização do modelo japonês de policiamento comunitário koban para o Brasil, especificamente o caso de Pernambuco. Para alcançar tal objetivo, a pesquisa utilizou-se de diferentes metodologias: levantamento bibliográfico, análise documental, entrevistas e estudo de campo. Em um primeiro momento, através de pesquisa descritiva, utilizou-se o levantamento bibliográfico para construir o arcabouço teórico que fundamenta a pesquisa. A fim de contextualizar o objeto de pesquisa no segundo capítulo, foi necessária uma pesquisa tanto descritiva quanto exploratória, baseada na literatura científica e em entrevista semi-estruturada, descrevendo o policiamento comunitário e a aplicação dessa estratégia no Brasil. Por fim, para analisar o processo de internacionalização do *koban* para Pernambuco, diante da lacuna na literatura científica acerca do tema, foi realizada uma pesquisa exploratória, através da utilização de fontes primárias de pesquisa tais como documentos, entrevista semi-estruturada, estudo de campo e portais de notícia online. Ao longo da pesquisa alguns resultados foram apontados, como a possibilidade de que a política realizou um deslocamento do tipo *circulação internacional*, através do mecanismo do *aprendizado local* e utilizando a *emulação* como instrumento da internacionalização.

Palavras-chave: Internacionalização de Políticas Públicas. Sistema koban de Policiamento Comunitário. Recife. Pernambuco.

ABSTRACT

In the globalized world, public policies go through processes of internationalization, that is, they transcend the national borders of their origin. Public policies travel and are adopted in different contexts and jurisdictions, sometimes undergoing necessary adaptations to the new reality where they are being implemented. Based on this understanding, this paper's main objective is to explore the process of internationalization of the Japanese *koban* model of community policing to Brazil, specifically the case of Pernambuco. To achieve this goal, the research used different methodologies: bibliographic survey, document analysis, interviews and field study. In a first moment, through descriptive research, a bibliographical survey was used to build the theoretical framework that grounds the research. In order to contextualize the object of research in the second chapter, both descriptive and exploratory research was required, based on scientific literature and semi-structured interviews, describing community policing and the application of this strategy in Brazil. Finally, to analyze the process of internationalization of *koban* to Pernambuco, in face of the gap in the scientific literature about the theme, an exploratory research was conducted, through the use of primary research sources such as documents, semi-structured interview, field study and online news portals. Throughout the research some results were pointed out, such as the possibility that the policy carried out a displacement of the *international circulation* type, through the mechanism of *local learning* and using *emulation* as an instrument of internationalization.

Key-words: Policy Internationalization. Koban Community Policing System. Recife. Pernambuco.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 - Os tipos de viagens das políticas públicas

Figura 2 - As diferentes arquiteturas dos *kobans* japoneses

Figura 3 - Base do *koban* em Ginza, Japão; policiais saindo para patrulha de bicicleta

Figura 4 - Panfleto: A Filosofia japonesa no combate à criminalidade

Figura 5 - Logo do PROERD

Figura 6 - Café Com Prosa. Realização do 19º Batalhão da PMPE

Figura 7 - Ação *Koban* em movimento: Convite à comunidade para aula de funcional

Figura 8 - Aula de Funcional da ação *Koban* em Movimento

Figura 9 - 1º *Koban Running* : Parque Dona Lindu, Beira-Mar de Boa Viagem

Figura 10 - Base do *koban* em Maranguape I, Paulista - PE

Quadro 1 - Os agentes de implementação do modelo *koban* em Pernambuco

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação
AI's - Áreas Integradas de Segurança
ASCRIAD - Assessoria da Criança e do Adolescente
BCS - Base de Segurança Comunitária
BPM-PE - Batalhão da Polícia Militar de Pernambuco
CFAP - Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças
CVLI - Crimes Violentos Letais Intencionais
CVP - Crimes Violentos contra o Patrimônio
DASDH - Diretoria de Articulação Social e Direitos Humanos
DPCDH - Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos
JICA - Agência de Cooperação Internacional do Japão
ODA - Assistência Oficial para o Desenvolvimento
ONG's - Organizações não Governamentais
PE - Pernambuco
PESP-PE - Plano Estadual de Segurança Pública
PM - Polícia Militar
PMESP - Polícia Militar do estado de São Paulo
PMPE - Polícia Militar de Pernambuco
PP - Políticas Públicas
PPV - Programa Pacto pela Vida
PROERD - Programa Educacional de Resistência às Drogas
PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RMR - Região Metropolitana de Recife
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUSP - Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES, CONCEITOS E O FENÔMENO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS.....	16
1.1 O QUE SÃO AS POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	17
1.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
1.2.1 Quem define as políticas públicas?.....	25
1.3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
1.3.1 Como a globalização se relaciona à internacionalização de políticas públicas?.....	27
1.3.2 O que é e como acontece a internacionalização das políticas públicas?.....	28
2 O MODELO KOBAN DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO JAPONÊS: ORIGEM DO KOBAN, PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA E ADOÇÃO DO KOBAN EM SÃO PAULO.....	37
2.1 O QUE É O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO?.....	37
2.1.1 Policiamento comunitário no Brasil.....	39
2.2 O MODELO KOBAN DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO JAPONÊS: ESTREITA VIGILÂNCIA.....	41
2.3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DO MODELO KOBAN E A CHEGADA DA POLÍTICA EM SÃO PAULO.....	47
2.3.1 O sistema de policiamento comunitário koban atravessa as fronteiras do Japão.....	47
2.3.2 A adoção do sistema koban de policiamento comunitário em São Paulo.....	50
2.3.2.1 As fases do processo de implementação.....	52
2.3.2.2 Liderança no processo de implementação.....	56
2.3.2.3 As dificuldades do processo de implementação.....	56
2.3.2.4 Os resultados da adoção do koban em São Paulo.....	58
3 A ADOÇÃO DO MODELO JAPONÊS KOBAN DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO EM RECIFE - PERNAMBUCO.....	60
3.1 O PACTO PELA VIDA COMO PROGRAMA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM PERNAMBUCO.....	60

3.1.1 Os resultados do Pacto pela Vida.....	62
3.2 O PROCESSO DE ADOÇÃO DO KOBAN EM RECIFE-PE.....	63
3.2.1 Diretrizes de de polícia comunitária nacional e estadual (Pernambuco).....	70
3.2.2 Os Atores no processo de adoção do koban em Recife.....	71
3.2.3 O aprendizado local como mecanismo do processo de internacionalização do koban em Recife.....	73
3.2.4 Como o koban foi adaptado à realidade recifense?.....	74
3.2.5 As ações do koban em Recife e Pernambuco.....	75
3.3 OS RESULTADOS DA ADOÇÃO DO MODELO KOBAN DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E O MOMENTO ATUAL DA POLÍTICA EM PERNAMBUCO.....	80
3.3.1 Quais resultados podem ser observados desde a implementação do koban em Recife e Pernambuco?.....	80
3.3.2 O momento atual da política do koban em Pernambuco.....	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87

INTRODUÇÃO

O campo das políticas públicas (PP), apesar da densidade dos estudos, não foi capaz, ainda, de construir consenso sobre a conceituação do fenômeno. Além disso, o ciclo das políticas públicas não contemplou o aspecto da internacionalização de políticas, fenômeno recorrente que tem como plano de fundo o mundo moderno globalizado. A globalização permite que as sociedades se movam constante, rápida e permanentemente (HALL, 2019), permitindo a aproximação de partes mais remotas do globo, as quais se conectam e estabelecem fortes laços sociais (GIDDENS, 1990; HALL, 2019). Para abordar as políticas públicas no mundo moderno globalizado, portanto, é necessário falar sobre como as políticas se internacionalizam, isto é, viajam de seus lugares de origem para outros Estados e contextos distintos (OLIVEIRA, 2021; OLIVEIRA; FARIA, 2017).

Diante disso, neste trabalho, a partir da literatura especializada, discutimos as definições das políticas públicas, seu ciclo e tipologias buscando a que melhor nos permitiu abordar nosso objeto de estudo. Apresentamos as análises sobre a internacionalização das PP, trazendo a dimensão da internacionalização como um complemento ao ciclo das políticas públicas. E, por fim, estudamos o processo de internacionalização do sistema japonês *koban* de policiamento comunitário, especificamente o caso da adoção do *koban* na capital pernambucana, Recife, e no restante do estado, contribuindo com a lacuna existente na literatura científica a respeito da adoção do *koban* em Pernambuco (PE). Assim, a pergunta norteadora da investigação foi: Como aconteceu o processo de adoção do modelo de policiamento comunitário japonês *koban* em Recife e Pernambuco?. E o objetivo da pesquisa, portanto, é explicar detalhadamente o processo de internacionalização da política, suas fases, atores e dificuldades encontradas ao longo de sua implementação em Pernambuco, ou seja, construir o início da literatura científica sobre a implementação do modelo *koban* em Pernambuco.

Para os fins do presente trabalho, foram utilizadas diferentes metodologias de pesquisa. Inicialmente, foi realizado um extenso levantamento bibliográfico sobre as temáticas abordadas nos três capítulos da pesquisa, contudo, diante da lacuna na literatura científica com relação ao objeto de pesquisa desejado, foi necessário adotar uma metodologia distinta para a coleta de dados sobre o processo de adoção do *koban* em Pernambuco.

A estrutura do trabalho foi organizada em 3 partes além desta introdução e considerações finais. No primeiro capítulo, através de pesquisa descritiva, foram utilizados de livros, artigos e outros trabalhos acadêmicos para construir o arcabouço teórico da pesquisa,

ou seja, os elementos científicos através dos quais o objeto de pesquisa será posteriormente analisado. Para o segundo capítulo, utilizou-se tanto da pesquisa descritiva quanto, como também de pesquisa exploratória. Para contextualizar o objeto de estudos, foi necessário recorrer também à literatura científica para descrever o que é o modelo policiamento comunitário, como funciona o sistema de policiamento comunitário japonês na filosofia e estratégia do *koban* e como ele chega ao Brasil. Para compreender esse último processo, foi preciso abordar a questão da implementação do *koban* em São Paulo, e realizar entrevista semi-estruturada online, através de videochamada, com um representante da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) como parte da pesquisa exploratória para melhor entender como se deu o processo de adoção do *koban* no estado; a entrevista, ainda, possibilitou a coleta de algumas informações a respeito do processo de adoção do sistema *koban* em Recife e Pernambuco, objeto desta pesquisa.

Por fim, no capítulo 3 foi analisado o objeto desta pesquisa: como se deu o processo de internacionalização do sistema japonês *koban* de policiamento comunitário para Pernambuco. Diante da lacuna na literatura científica a respeito da chegada do sistema *koban* no estado, realizou-se pesquisa do tipo exploratória, recorrendo a fontes primárias de pesquisa, como documental, portais de notícia online, entrevista semi-estruturada e pesquisa / estudo de campo, para coletar as informações a serem analisadas. Essa segunda entrevista também foi realizada de forma online, através de videochamada, com um representante da PMPE que acompanhou de perto o processo da adoção do *koban* em Recife e partes de Pernambuco. Através do estudo de campo, realizado no dia 26 de abril de 2023 na Diretoria de Articulação Social e Direitos Humanos (DASDH), no 19º Batalhão da Polícia Militar de Pernambuco (19º BPM-PE), e na base do *koban* em Maranguape I, Paulista, foi possível coletar informações a respeito não só das origens da chegada do *koban* em Pernambuco, como também compreender a rotina diária dos policiais, as dificuldades encontradas na prática e o momento atual em que se encontra o *koban* no estado.

Os resultados estão apresentados ao longo do trabalho e apontam que possivelmente o *koban* realizou um deslocamento do tipo *circulação internacional*, visto que a partir da implementação do *koban* no Brasil, houve uma mudança na política em sua origem. Ao se disseminar para Pernambuco, é possível indicar que o *koban* chega no estado através do mecanismo do *aprendizado local*, diante das trocas de experiências que existiram entre a PMPE e São Paulo, que se tornou o principal multiplicador da política no Brasil. Ademais, o *koban* foi adaptado à nova jurisdição onde foi implementado, em Pernambuco, através do

instrumento da *emulação* como colocado no primeiro capítulo. O momento atual da política permite, ainda, pensar na possibilidade de continuidade e expansão do *koban* no estado.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES, CONCEITOS E O FENÔMENO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS

1.1 O QUE SÃO AS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Apesar da densidade dos estudos, principalmente nos Estados Unidos, o campo das políticas públicas ainda requer um esforço de definição do fenômeno, pois não há concordância entre os acadêmicos para responder à questão “O que são as políticas públicas?”. Cada corrente teórica do campo possui uma forma particular de defini-las, de acordo com suas diferentes experiências, visões e interesses. Dessa forma, qualquer definição de políticas públicas é sempre arbitrária e precisa ser contextualizada.

Portanto, sugerir uma conceituação de políticas públicas que abarque todas as definições já existentes não é o propósito aqui. Essa parte da pesquisa se dedicará a explorar diferentes definições para as políticas públicas, de acordo com autores mais citados desse campo de conhecimento, a fim de possibilitar um entendimento geral do que é uma política pública e, por fim, melhor compreender o objeto específico desta pesquisa.

O conceito talvez mais curto, direto e objetivo existente na literatura para definir as políticas públicas é o proposto Dye em sua obra publicada pela primeira vez em 1972 “Understanding Public Policy”. No livro, Dye (2017) discorre acerca das principais teorias e conceitos dentro do tema das políticas públicas, além de descrever as etapas do processo das políticas públicas, desde o início, com sua formulação, até a fase de avaliação das políticas pós-implementação. Segundo Dye (2017, p. 01, tradução nossa, como todas as demais deste trabalho), “Política pública é qualquer coisa que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Ou seja, tendo o governo como ator central na formulação e execução das políticas e ainda considerando casos de omissão, em que o governo escolhe deliberadamente não agir, como também constituindo uma política pública.

Inspirada no conceito de Dye, Birkland (2019, p. 32) conceitua uma política pública como “uma declaração do governo - a qualquer nível, em qualquer forma - sobre o que pretende fazer em relação a um problema público.”. Diante dessa conceituação das políticas públicas como a escolha governamental de não agir, Birkland (2019) acrescenta que a inexistência de uma declaração política *explícita* sobre algo pode evidenciar uma decisão política *implícita*. Dentre algumas das declarações explícitas de políticas estão leis, regulamentos, ou o conjunto destes que dão regimento a problemas particulares, mas podem estar presentes também de forma não tão explícita como, por exemplo, em símbolos, discursos, textos, na tomada de decisão de líderes, na mudança de comportamento de

membros do governos nos diferentes níveis, entre outros (BIRKLAND, 2019). O autor complementa afirmando que apesar de uma falta de consenso quanto à conceituação de política pública, as diversas definições existentes permitem entender que a formulação de políticas públicas é *pública*, ou seja, “Afeta uma variedade de pessoas e interesses maior que as decisões privadas. É por isso que o governo e as políticas feitas pelo governo são, às vezes, controversas, frustrantes e, ao mesmo tempo, muito importantes (BIRKLAND, 2019, p. 32).

Cabe aqui mencionar também outros estudiosos do norte-global que dedicaram parte de seus estudos à conceituar políticas públicas. Os canadenses Michael Howlett e Ben Cashore (2014) contribuem com uma visão geral das principais teorias e conceitos que permeiam os estudos do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Howlett e Cashore (2014, p. 17) definem as políticas públicas como; “Ações que contém objetivos e os meios para atingi-los, contudo, bem ou mal identificados, justificados, articulados e formulados.”. Os autores também se inspiraram na curta conceituação proposta por Dye e pontuam três elementos que podem ser inferidos desta: 1) o governo é posto como ator primário e central no processo de elaboração de políticas públicas; 2) a escolha de elaborar, ou não, uma política pública é tomada por funcionários públicos, portanto uma decisão política; 3) a ação ou inação na elaboração de políticas públicas é uma escolha consciente e intencional por parte do governo, resultando muitas vezes em consequências involuntárias. (HOWLETT ; CASHORE, 2014, p. 17 - 18)

Trazendo o debate conceitual, então, para parte do sul global, o campo das políticas públicas já adentrou a América Latina e existe uma série de estudos e escritos já disponíveis nos idiomas português e espanhol. O primeiro desafio conceitual enfrentado por estes estudiosos já começa no campo da linguística, o que será explicado mais adiante neste trabalho. Além disso, para as diferentes realidades sociais, políticas, econômicas e também culturais existem interesses distintos, e os estudiosos de políticas públicas latinoamericanos dedicam seus estudos para entender como o fenômeno acontece nesses diversos contextos.

Leonardo Secchi (2016), traz sua contribuição para a definição do fenômeno apontando que o fenômeno da política pública deve ser definido como uma diretriz intencional que orienta a ação ou a passividade de sujeitos sociais, e é elaborada com o objetivo de enfrentar um problema público. Nas palavras do autor “uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública.” (SECCHI, 2016, p. 2). Para entender tal definição, Secchi (2016) aponta que é fundamental compreender outros dois conceitos: *diretriz intencional* e *problema público*.

Em *problema público*, o adjetivo “público” da política tem origem no tratamento ou na resposta que se busca dar aos problemas que são coletivamente relevantes (ou públicos). O problema público, segundo Secchi (2016) é a diferença entre uma situação vigente e uma situação ideal possível, futura, ou seja, quando o status quo de uma situação é considerado inadequado e há uma expectativa de alcançar uma situação melhor no futuro. O problema público deve ser relevante para a coletividade para ser considerado de fato público. Porém, ele é definido dentro das relações de poder e, como a identificação e a delimitação de uma situação problemática, assim como sua importância social, dependem da interpretação subjetiva dos diferentes atores com base em seus interesses, pode acontecer de às vezes uma dada situação não ser considerada *problema público*.

Já a *diretriz intencional* pode ser expressa de diversas maneiras, como através de leis, campanhas, programas de intervenção social, entre outros. A diretriz é, portanto, a intencionalidade pública, ou seja, a orientação, os objetivos, estratégias e metas a serem seguidos para a implementação de uma política. Secchi (2016, p. 2) explica a correlação dos termos quando afirma que “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.”.

Complementando o conceito cunhado por Secchi, Saravia e Ferrarezi (2006) tratam estas como um fluxo de decisões públicas, as quais pretendem transformar uma realidade social, de forma a manter o equilíbrio social existente ou causar outros desequilíbrios, sempre visando o objetivo final de modificar essa realidade. Essas decisões públicas, ainda segundo o autor, são condicionadas pelo próprio fluxo, pelas reações e modificações que as mesmas provocam no tecido social, assim como também pelos valores, ideias e visões daqueles que adotam uma política ou que influenciam na decisão de sua implementação (SARAVIA; FERRAREZI, 2006). Os autores afirmam ainda que o que orienta uma determinada política durante todo o processo da dinâmica da tomada de decisão pública é o seu objetivo final, que é a consolidação da democracia, a manutenção do poder, a felicidade dos cidadãos que se beneficiam da decisão e a justiça social. De forma sintetizada,

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p.29)

Em conclusão, os diferentes autores aqui citados coincidem em partes na definição do conceito geral e em algumas características principais que pontuam a respeito do fenômeno das políticas públicas. Contudo, como afirma Saravia e Ferrarezi (2006, p. 32), a configuração final do quê é uma política depende de cada contexto social específico, e que “O estágio de maturidade de cada uma delas contribuirá, ou não, para a estabilidade e eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados, para a limpidez dos procedimentos de decisão.”. A política pública é, portanto, resultado de diversos processos e da correlação de múltiplas forças sociais, as quais na busca por defender cada qual seus interesses articulam suas visões de mundo e, por vezes, coligam, confrontam-se de forma igual ou desigual, e valem-se de distintos instrumentos, uma vez que coexistem nas arenas de disputas que formam o Estado capitalista.

Quanto à questão linguística, os estudiosos do campo das políticas públicas que têm origem em países de língua latina, enfrentam um desafio de conceituar a expressão. Pois, Política, no português, apresenta dois sentidos diferentes, que correspondem ao *politics* e *policy* no inglês. Como afirma Secchi (2016, p. 1): “Na língua portuguesa, por exemplo, o termo “política” pode assumir duas conotações principais que as comunidades epistêmicas de países de língua inglesa conseguem diferenciar usando os termos *politics* e *policy*.”.

Segundo a definição proposta pelo italiano Bobbio (2002), a *politics* é a atividade humana ligada ao poder, ou seja, o meio através do qual é possível obter qualquer vantagem, o que permite alcançar todo e qualquer efeito ou bem desejado. A política como *politics* é comumente definida pelos dicionários de ciência política como um campo de atividade governamental, e apresenta alguns elementos comuns, elencados por Villanueva (1992): 1) institucional: quando a política é formulada e/ou definida por uma autoridade legal concebida em sua esfera de competência e que é obrigatória para uma coletividade; 2) decisório: a política como uma série de decisões, para escolher fins e/ou meios, tipos alcance (longo ou curto), em contextos específicos e em resposta a problemas e necessidades percebidos coletivamente; 3) comportamental: a política significando um curso de ação, acima de tudo, mas também a inação; 4) causal: a política como resultado de atividades humanas que afetam o sistema político e social.

O segundo sentido da política, a *policy*, representa uma dimensão mais concreta e palpável, da política. A *policy* está diretamente relacionada às orientações dadas para a decisão e ação (SECCHI, 2016), ou seja, representa uma diretriz de orientação. O primeiro sentido de política, como sendo uma atividade e/ou competição, talvez seja o mais conhecido e presente para os falantes de língua portuguesa, mas não é a este sentido que as políticas

públicas, como são entendidas no Brasil, se vinculam. O fenômeno das políticas públicas vincula-se ao segundo sentido da palavra “política” aqui expresso: *policy*. Secchi (2016, p. 1) relaciona os termos *policy* e políticas públicas quando afirma que “Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões.”. No trecho, o autor trata das políticas públicas como resultado da *policy*, que significa uma decisão e ação sobre determinada questão.

Ao tratar da distinção entre *politics* e *policy*, Secchi (2016) salienta também a reviravolta na relação causal entre política (*politics*) e políticas públicas (*public policies*). O fato é que as *policies* sempre foram enxergadas pela ciência política tradicional como um simples resultado das *politics*, ou seja, resultado dos enfrentamentos, das disputas de poder e de jogo de interesses entre os atores envolvidos. Essa visão tradicional define as *politics* como a variável independente, isto é, que pode ser manipulada e alterar o resultado ou comportamento da variável dependente, que neste caso seria a *policy* (SECCHI, 2016). Ou nas palavras de David Easton, da escola de pensamento sistêmico das ciências políticas, as políticas públicas seriam entendidas como “Um produto do processo político que transforma *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (decisões e ações)” (EASTON, 1953). Sendo assim, a ciência política tradicional se dedicava a entender apenas as *politics*, uma vez que as *policies* eram apenas resultados das *politics* e dependiam destas.

Theodore J. Lowi (1972), propôs uma mudança na relação causal existente entre política (*politics*) e políticas públicas (*public policies*), afirmando que as políticas públicas que definem a política, ou seja, a variável dependente na sua afirmação são as *politics*, isto é, a dinâmica política, os enfrentamentos e disputas de poder entre atores políticos. Tal afirmação de Lowi tornou clara a relação de mútua determinação entre política e políticas públicas. A partir da contribuição de Lowi, Secchi (2016) afirma que o elemento mais básico e essencial para analisar as políticas públicas é a verificação de qual tipo de política está sendo analisada, uma vez que o conteúdo de uma política pública pode influenciar e até ser determinante para o processo político (*politics*).

Diante do volumoso arcabouço sobre terminologias, conceitos e definições acerca das políticas públicas, analistas de políticas públicas, por vezes, recorrem às tipologias para auxiliar na descrição do conteúdo de determinada política a qual pretende explicar. Segundo Secchi (2016), a tipologia é um esquema através do qual é possível interpretar e analisar fenômenos, nesse caso o das políticas públicas, e que as políticas públicas como objeto de estudo também podem ser analisadas através desses esquemas. Segundo o autor, “As

tipologias de políticas públicas são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública” (SECCHI, 2016, p. 24).

Diversos estudiosos debruçaram-se sobre a tarefa de formular tipologias de políticas públicas (LOWI, 1964 ; WILSON, 1983 ; GORMLEY, 1986 ; GUSTAFSSON, 1983 ; BOZEMAN; PANDEY, 2004), e todos concordaram entre si em um elemento ou outro a respeito da elaboração desses esquemas, portanto, as inovações trazidas nas tipologias são inspirações de outros autores e complementam o conteúdo já existente. Aqui, contudo, será destacado os elementos que definem e compõem o esquema proposto por Theodore J. Lowi (1964, p. 689), que baseou-se no critério do “impacto esperado na sociedade” para formular sua tipologia de políticas públicas. Visto que o objeto “políticas públicas” afeta diretamente a sociedade que habita o local onde a política foi implementada, neste trabalho, cujo objeto de pesquisa e fenômeno que pretende ser descrito é uma política e seu processo de implementação num local específico, faz mais sentido destacar a teoria de Lowi.

Lowi (1964) descreve quatro tipos de políticas públicas. A primeira são as políticas *regulatórias*, que são aquelas que determinam modelos e padrões de comportamento, um serviço ou um determinado produto para atores tanto públicos como privados. A segunda política, do tipo *distributivas*, são aquelas que oferecem como resultado final benefícios concentrados para grupos de atores específicos, enquanto os custos são divididos para todos os contribuintes, ou seja, a coletividade. O terceiro tipo de política é a *redistributiva*, que são as políticas que quando postas em prática oferecem benefícios concentrados a apenas alguns atores, e que os custos se concentram diretamente sobre outros atores. Por fim, Lowi (1964) classifica as políticas *constitutivas* como aquelas que determinam regras, de forma geral, ou seja, as políticas existentes para definir competências, jurisdições, as regras presentes nas disputas políticas e as regras da própria elaboração das políticas públicas. As políticas do tipo constitutivas estão, segundo Lowi (1964), acima das outras três descritas anteriormente, visto que elas moldam a dinâmica política no todo.

Considerados todos esses conceitos e construções a respeito do fenômeno das políticas públicas, a definição proposta por Secchi (2016), que define a política como uma diretriz intencional de orientação, representando uma dimensão mais concreta e palpável da política, ou seja, representando uma ação de fato (e não uma omissão), que possui diversas fases em seu processo de elaboração e implementação e que tem por finalidade resolver um problema público, é a definição que entende-se, melhor se aplica para a abordagem do objeto estudado. A política pública aqui estudada é o modelo japonês *Koban* de policiamento comunitário,

especificamente a chegada desse modelo em Recife, Pernambuco, através do Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Japão¹.

O *Koban* faz parte da Diretriz Nacional de Polícia Comunitária (Portaria SENASP nº 43, de 12 de abril de 2019) publicada no DOU nº 75 de 18/04/2019, e em Pernambuco faz parte da Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência no Estado de Pernambuco (Lei nº 16.569, de 15 de maio de 2019), publicada no DOE Nº 091 de 16/05/2019. A da implementação do *Koban* como política pública de nível estratégico da Polícia Militar de Pernambuco, se efetiva através de ações operacionais do tipo preventivas. Ela tem como objetivo enfrentar o problema da criminalidade violenta e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos pernambucanos, assim como também legitimar a instituição da polícia como garantidora dos direitos humanos e da cidadania dos que habitam as diversas localidades.

1.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao discutir políticas públicas, no sentido de tornar didaticamente compreensível como se dá a construção das políticas, os autores clássicos buscaram estratégias ou esquemas explicativos para definir o processo de elaboração do fenômeno. O ciclo das políticas públicas é um desses esquemas, que pode ser entendido como ilustrações e não implica dizer que as políticas públicas acontecem sempre de acordo e obedientes ao ciclo, mas que passa por todas aquelas fases em algum ponto, tornando-se um importante instrumento para compreensão do processo decisório em torno das políticas públicas (SECCHI, 2016 ; SOUZA, 2003; LOTTA, 2019) Secchi (2016, p. 33) elenca sete fases principais que organizam a vida de uma política pública, sendo essas fases sequenciais e interdependentes e que “Raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública.”. São elas: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.

Na primeira fase acontece a definição do problema público, conceito já definido neste trabalho. O problema público é a diferença entre o que existe atualmente e o que se gostaria de ser alcançado, que fosse de fato a realidade pública. A identificação do problema público normalmente é realizada por partidos políticos, agentes políticos, organizações não-governamentais, stakeholders, atores internacionais entre outros, e por trás da identificação existe sempre um interesse em resolver determinado problema (SECCHI, 2016).

¹ O acordo de cooperação citado não foi encontrado em nenhum acervo online. A autora solicitou também o arquivo através da Lei de Acesso à Informação, porém não obteve resposta em tempo hábil para a realização deste trabalho.

Identificado o problema, a política precisa ser inserida na agenda - segunda fase. Ou seja, ser entendida como relevante para os tomadores de decisão. Segundo Secchi (2016), os problemas entram e saem das agendas, por vezes são muito notados e possuem grande relevância, por vezes não. E para que um problema entre na agenda política, ele precisa chamar atenção e ser percebido pela comunidade e pelos atores políticos como carente de uma intervenção pública, ser passível de resolução e ser de fato competência e responsabilidade pública (ELDER; COBB, 1983).

A terceira etapa seria formular as alternativas, uma vez que o problema já foi inserido na agenda política. Essa é uma fase crucial, pois ao formular alternativas é necessário também pensar em objetivos, métodos, programas, estratégias, ações, assim como os resultados e consequências a partir de cada decisão que possa vir a ser tomada (SCHATTSCHEIDER, 1960). Schattschneider (1960) ressalta a importância dessa fase ao afirmar que instrumento supremo de poder é o momento de definição das alternativas, pois corresponde à escolha dos conflitos, e essa escolha implica na alocação de poder. Elencados os possíveis caminhos, a elaboração da política vive uma nova fase, a tomada de decisão. Nessa etapa, normalmente os diferentes atores políticos, ou tomadores de decisões, ou também chamados de *policymakers*, expõem cada qual suas intenções com relação ao enfrentamento de um problema público, e tentam juntos escolher a melhor solução para o problema. Pode acontecer também de ser um processo simultâneo, em que os problemas são ajustados às soluções, e as soluções ajustadas ao problema, o que Lindblom (1959) chama de “comparações sucessivas limitadas”. Outra expressão dessa dinâmica é quando os tomadores de decisão já possuem em mente soluções e vão em busca de problemas que possam ser resolvidos (SECCHI, 2016).

A quinta etapa, a implementação de política pública, é o passo seguinte à tomada de decisão. Enquanto ocorre esse processo de tentativa de resolução de um problema público, os resultados concretos da política pública estão em produção. Nessa fase é possível visualizar a eficácia da política e as possíveis falhas que costumam ocorrer ao longo de todo o processo de elaboração da política (SECCHI, 2016). A avaliação da política pública é, então, a sexta fase do ciclo, na qual as propostas de ação, o sucesso ou falha dos projetos postos em prática serão julgados, e tal avaliação pode ser feita antes (*ex ante*), após (*ex post*), ou *in itinere* (durante) a fase de implementação (SECCHI, 2016). O autor ainda aponta que a fase de implementação “É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes.” (SECCHI, 2016, p. 49).

A penúltima fase é o momento de avaliação de uma política. Nessa etapa são definidos critérios de avaliação (economicidade, eficiência econômica e administrativa, eficácia,

equidade), que são operacionalizados através de indicadores, ou seja, estratégias que são criadas para medir os já mencionados *input*, *output* e *outcome*, os resultados (SECCHI, 2016). O ciclo das políticas públicas chega, então, ao fim, no momento em que a política é extinta. Alguns motivos para uma política ser extinta são: 1) quando percebe-se que o problema foi solucionado, 2) a política resulta ter sido ineficaz (SECCHI, 2016 ; GIULIANI, 2005), e 3) o problema perdeu relevância e não ocupa mais a agenda política (SECCHI, 2016; GIULIANI, 2005; DE LEON, 1978)

Cabe ressaltar também que, no momento em que o ciclo das políticas públicas foi idealizado, ainda não se fazia tão presente a discussão sobre internacionalização de políticas públicas. O ciclo, por haver sido pensado dentro de uma visão estadocêntrica, caracteriza as fases e elementos de uma política pública dentro do contexto interno dos estados-nação, portanto, não discute um elemento importante para o presente trabalho: a internacionalização das políticas públicas. Embora o ciclo seja importante para entender a implementação do modelo japonês *Koban* de policiamento comunitário e sua continuidade, o deslocamento do modelo *Koban* do Japão, seu país de origem, até o Brasil, especificamente Recife - PE, não pode ser explicado somente através do ciclo, e esta pesquisa contribui com a adição do elemento dos processos de internacionalização de políticas para explicar o transbordamento da política para outras fronteiras, considerando o cenário da *globalização* como plano de fundo para explicar esses deslocamentos. A política implementada num ponto A, no mundo globalizado, pode inclusive sofrer modificações em seu Estado de origem a partir da observação das experiências nos Estados onde ela transbordou, portanto, é necessário considerar a internacionalização como parte do ciclo das políticas públicas na atualidade.

1.2.1 *Quem define as políticas públicas?*

Nos estudos sobre políticas públicas também há debate para definir quem são os atores protagonistas no estabelecimento das políticas. Um estudo realizado por Saravia e Ferrarezi (2006) nos principais dicionários de ciências políticas concluiu que a existência de uma autoridade formal é um elemento central na definição da política pública, com a seguinte afirmação: “A política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência e é coletivamente vinculante” (2006, p .31). Com base nessa definição, portanto, a política só é pública quando definida por um ator estatal, como nas definições propostas também por Dye (2017), Howlett, Ramesh e Saguin (2018), entre outros, sendo esta a abordagem *estadocêntrica* ou *estatista*. Do outro lado, existe a abordagem

multicêntrica ou *policêntrica*, que defende a existência de diversos atores, estatais ou não, no ciclo de vida das políticas. Cabe salientar também que os processos decisórios na vida de uma política passam por diversas “mãos”, sendo moldadas por várias camadas de decisões, as quais são tomadas por diferentes e múltiplos atores (LOTTA, 2019 ; HILL; HUPE , 2003).

A abordagem *estadocêntrica* posiciona os atores estatais como principais protagonistas no ciclo de vida das políticas; uma política, portanto, é pública quando um ator estatal é o ator protagonista em suas diversas fases (SECCHI, 2016). O Estado é quem possui, então, autoridade legítima e exclusividade e para fazer políticas, pois é o ator que possui também autoridade em criar leis e fazê-las serem cumpridas, e no caso do Estado brasileiro, soma-se o fato de que este possui um histórico de tradição intervencionista e desenvolvimentista (MELO, 1999). Outros atores podem até influenciar, mas o protagonismo é estatal. Já a abordagem *multicêntrica* considera como sendo protagonistas central no estabelecimento das políticas públicas não somente o Estado, como também organizações privadas, organizações não-governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, entre outros; se existe um problema *público* (coletivo).

Então, a política é pública, e a decisão sobre a política pode ser tomada por diversos atores, mas no geral, serão elaboradas dentro da instituição estatal (SECCHI, 2016). Sendo assim, mesmo defendendo o protagonismo de atores não-estatais, os defensores desta abordagem reconhecem a importância do Estado no ciclo das políticas, pois este detém monopólio da força, tem superioridade para criar leis e sanções, controle de recursos naturais. O Estado é a arena de disputa onde as múltiplas forças sociais se articulam, coligam e se confrontam de forma igualitária ou não e utilizando-se de diferentes instrumentos.

Que o processo desde a identificação até a implementação de uma política é interativo e envolve diversos atores, isso já foi esclarecido. Mas, cabe aqui ainda dedicar um parágrafo deste trabalho para falar sobre os chamados *burocratas de nível de rua*, ou *agentes de implementação* (LOTTA, 2014) ou *burocratas da linha de frente* (PIRES, 2009; OLIVEIRA, 2012), cujo conceito contribuirá para o entendimento do objeto de estudos deste trabalho mais a frente. Esses burocratas são definidos por Lotta (2019, p. 22) como os “Responsáveis pelas interações cotidianas do estado com usuários e realizam, de fato, a entrega de serviço”, e por Lipsky, como os funcionários que trabalham em prol do Estado interagindo diretamente com os usuários, a fim de prover um serviço público diante de um contexto de escassez de recursos (LIPSKY, 2010).

Esses agentes atuam como ponte entre os cidadãos e o Estado, e são apontados por Lipsky (2010) como verdadeiros *policy makers* (fazedores de política) ao invés de apenas

executores de decisões superiores. Os burocratas de nível de rua possuem bastante liberdade para tomar decisões diante de contextos e situações em que fogem do controle estatal direto. Portanto, no exercício cotidiano de suas funções estes atores lidam com a pressão estatal por cumprimento de demandas e serviços para aumentar a eficiência e responsividade no setor em que atuam, além da pressão por parte dos usuários daquela política que está sendo ofertada (LOTTA, 2019). Exemplos desses agentes são policiais, profissionais de saúde, professores, entre outros.

Dessa forma, embora as políticas sejam multiníveis e este trabalho tratar do nível macro, de uma cooperação para a importação para o Recife, de uma política originada no Japão, os elementos sobre o que é a política em Pernambuco, como chegou, quem colaborou no processo de internacionalização, quem está diariamente colocando em prática o que está escrito nas diretrizes, entre outros elementos, são burocratas de nível de rua. A partir de entrevistas com estes atores, visitas de campo guiada, e conversas com vários desses profissionais em suas rotinas diárias de trabalho, foi possível coletar as informações necessárias para descrever com detalhes a importação do modelo *Koban* para o Recife.

1.3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.3.1 Como a globalização se relaciona à internacionalização de políticas públicas?

As políticas públicas não são apenas influenciadas por atores e contextos internacionais. Por vezes, elas viajam dos seus lugares de origem para outros contextos (Estados), com diferentes configurações políticas, culturais e socioeconômicas. As políticas públicas, portanto, transbordam das fronteiras nacionais, e esse processo é acentuado no cenário da *globalização*.

A *globalização* será aqui tratada como um fenômeno relativo ao mundo moderno, caracterizando-se como um movimento de deslocamento da modernidade, no qual as sociedades estão em constante, rápida e permanente mudança (HALL, 2019). Nesse novo mundo moderno globalizado, as mudanças acontecem em ritmo acelerado e têm grande alcance. As partes mais remotas do globo estabelecem interconexões e estreitam cada vez mais os laços/relações sociais existentes (GIDDENS, 1990 ; HALL, 2019). Essa compressão do espaço-tempo, característica da globalização, aproximou povos e países, rompeu fronteiras e a distância geográfica e até mesmo emocional entre as sociedades, e assim, difundiu as diversas identidades culturais existentes no globo e até mesmo alterou aspectos mais íntimos e

personais de alguns grupos. O mundo hoje se encontra conectado como nunca antes esteve, e essa conexão ajuda a explicar como políticas formuladas e implementadas domesticamente em um país podem romper as fronteiras nacionais, adaptarem-se a uma nova configuração, e ser posta em prática nesse outro Estado.

A *globalização* é um fenômeno que apresenta múltiplas facetas, mas ao trazer o conceito para a discussão sobre a internacionalização o objetivo é discutir como esse fenômeno atua sobre as políticas públicas, e como as influencia. É sabido que com a globalização atores externos intensificaram sua influência e atuação nas políticas domésticas de outros países, e os diversos governos dinamizaram as trocas de ideias, conhecimentos e até mesmo modelos de gestão pública (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020). Essa interconexão intensa auxilia o entendimento de como as políticas entram e saem de um país e como elas são escolhidas e modificadas durante esse processo (SHIPAN; VOLDEN, 2012), configurando-se, então, para alguns como fenômenos que reforçam um ao outro (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

Se é problemático ou pelo menos prematuro sugerir que a política pública doméstica é uma vítima da globalização, não é menos problemático subestimar as oportunidades e a necessidade da política pública no nível transnacional que a globalização gera (Hay, 2006, p.588).

1.3.2 O que é e como acontece a internacionalização das políticas públicas?

A internacionalização de Políticas Públicas ou como alguns autores chamam, o processo de “viagens” das políticas públicas (OLIVEIRA, 2021 ; OLIVEIRA; FARIA, 2017 ; OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020), tem ganhado relevância na literatura especializada, principalmente a investigação sobre dinâmicas do caminho traçado pelas políticas, seus mediadores, instrumentos, mecanismos de disseminação e razões para o seu deslocamento. Segundo Faria (2018), o que observa-se nos dias atuais é que a internacionalização das políticas públicas:

Envolve algum grau de reterritorialização e de desnacionalização da política e das políticas públicas. Nesse processo, se atores e instituições domésticas podem ser constrangidos por atores e instituições inter, trans e supranacionais, eles também podem, e frequentemente o fazem, buscar o apoio além do Estado nacional para a sua atuação dentro das fronteiras do país (FARIA, 2018, p. 17).

A intensificação ou criação de dinâmicas e interações entre os planos doméstico e internacional têm no plano nacional sua arena de mediação e negociação. Essas discussões

são responsabilidade de distintos atores e instituições, que podem concordar ou discordar com influências externas, e também incentivar ou constrangê-las (FARIA, 2018). Nas interações estão presentes burocratas estatais, eleitorado, grupos de interesses, movimentos sociais, empresas, entre outros. Mas apesar de o mundo globalizado atual ser o plano de fundo para o fenômeno da internacionalização das políticas, esses deslocamentos, seus processos correlatos e resultados, são antigos e já foram estudados e descritos por pensadores políticos ocidentais desde o século XIX (OLIVEIRA; FARIA, 2017). Portanto, cabe aqui tratar um pouco sobre o debate literário do campo sobre o movimento das políticas, também definido como movimento de “O deslocamento de políticas urbanas, programas governamentais, arranjos administrativos, normas e estruturas estatais” (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

A literatura internacional que se dedica a estudar os deslocamentos das políticas mobilizou não só cientistas políticos, como também economistas, historiadores, geógrafos, sociólogos, e também internacionalistas, além de muitos outros estudiosos, compondo um campo de investigação interdisciplinar. Diante dessa diversidade de visões, existe também na literatura uma grande variedade de termos correlatos sobre o fenômeno: emulação de políticas, difusão de políticas, transferência de políticas, aprendizado de políticas, circulação de políticas, entre outros (FARIA, 2018). Essas terminações são, em muitos casos, utilizadas como sinônimos, ou seja, palavras intercambiáveis, para se referir a processos de internacionalização distintos. Ou seja, existem diferentes abordagens, questões e estratégias de análises ao se tratar da internacionalização de políticas (OLIVEIRA; FARIA, 2017). Neste trabalho será feita uma distinção de acordo com as descrições e conceitos que melhor se encaixam para os fins do presente trabalho, entretanto, inicialmente, utilizaremos os termos de forma intercambiável para debater um pouco mais sobre essa área de conhecimento.

A literatura do campo da análise dos deslocamentos das políticas públicas como área de conhecimento tem seus primeiros estudos datados desde pelo menos o ano de 1889 (OLIVEIRA; FARIA, 2017), sendo o debate sobre como as inovações e os instrumentos de política são transferidos entre diferentes governos um debate clássico desse campo de conhecimento (OLIVEIRA; FARIA, 2017). A partir de então, diversas narrativas foram construídas para explicar o fenômeno da difusão de políticas, suas origens, processo e resultados, e portanto, foi-se afunilando a literatura para melhor especificar os processos que cada autor buscava entender, definir e explicar. Oliveira e Faria (2017), por exemplo, citam John Kingdom, Baumgartner e Jones, Peter Hall, Samuel Huntington, entre outros, como autores referência no campo da difusão ao questionarem em seus trabalhos os processos de transferência e difusão internacionais como distintos, e analisando casos específicos para

narrar os fenômenos pretendidos. Ou seja, no processo de afunilar e melhor elaborar os conceitos relacionados ao fenômeno da difusão de políticas, a literatura voltou os estudos para o entendimento da produção de políticas como uma consequência ou resultado de diversas operações que podem acontecer também em espaços desterritorializados, ou seja, fora das fronteiras nacionais, como por exemplo em reuniões internacionais, cúpulas, fóruns, entre outros (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

A progressiva especialização na literatura sobre transferência de políticas permitiu, ainda, afastar-se de debates iniciais clássicos sobre agência e estrutura no processo de adoção de programas e/ou políticas nos diferentes contextos políticos. A existência de uma linha de pesquisa específica na área de política pública comparada permitiu uma expansão do entendimento sobre os atores responsáveis sobre a disseminação de uma política, o que de fato está sendo difundido (se é uma ideia, para os que tomam ideias como políticas públicas, ou algo concreto, tangencial), e quais fatores atuam na promoção ou restrição do processo de difusão de uma política (BENSON; JORDAN, 2011). Ademais, a literatura especializada define os atores nos processos de difusão das políticas como “agentes de transferência” (BENSON; JORDAN, 2011; STONE, 2004; DOLOWITZ; MARSH, 2000; OLIVEIRA, 2012; SOLINGEN, 2012). Nesses estudos, buscou-se identificar quem são os agentes que percorrem as redes transnacionais, cruzam fronteiras, e auxiliam nos processos de transferências de políticas de um lado ao outro, além de buscar entender como a difusão pode modelar o conteúdo e a própria forma do conhecimento ou política concreta que está sendo compartilhada (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Um outro ponto a ser levantado acerca dos estudos sobre difusão internacional de políticas é o avanço significativo da literatura em direção à consolidação de termos, definições, abordagens e teorias que melhor esclarecesse e especificasse os processos. Deixou-se de lado, portanto, a escrita de interpretações repletas de metáforas para explicar os processos, “Por exemplo, ao invés de argumentar que as ideias fluem como se estivessem em uma ‘sopa primordial’, existem diferentes mecanismos causais que explicam como e por que elas se movem de um governo para outro” (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 16).

Ao adentrar esse novo momento da literatura sobre difusão internacional os conceitos vão assumindo contornos mais objetivos. Assim, o termo “internacionalização” será utilizado para retratar as viagens de forma geral, contudo, os termos “circulação”, “difusão” e “transferência” não serão mais utilizados como intercambiáveis entre si. Para deixá-los mais claros serão trabalhadas suas definições.

Iniciando pelo conceito de *difusão internacional*, o termo tem maior frequência de utilização na literatura sobre políticas produzida nos Estados Unidos, e é definido como um processo que acontece quando um governo toma as decisões políticas de seu país de acordo com as escolhas previamente feitas por outros países (SIMMON; DOBBIN; GARRETT, 2008). Ou ainda, de acordo com outras visões, pode entender-se a difusão internacional em termos de escala como a decisão pela adoção de políticas tomada por um *grupo* de países ou *grupo* de governos, sendo esses países escolhidos e identificados pela proximidade geográfica, por apresentarem contextos socioeconômicos similares, ou ainda semelhanças por um contexto histórico comum, político, ideológico e até mesmo institucional (OLIVEIRA; FARIA, 2017). A essa ideia de que a difusão de políticas acontece por uma questão de proximidade geográfica, autores como Shipan e Volden (2012) se opõem, defendendo que no mundo atual, com as facilidades existentes para comunicar-se e viajar, por exemplo, enxergar a difusão como um mero resultado de um agrupamento geográfico é uma visão ultrapassada, isto é, há uma complexidade no processo e diversas motivações, oriundas de diversos lados, no processo de adoção ou não de uma política.

Ainda sobre a difusão, Graham, Shipan e Volden (2013) sistematizaram o que consideram os **principais mecanismos** que levam ao processo de difusão de uma política. São estes: a **coerção**, ou seja, uma imposição de um governo sobre o outro para a adoção de uma determinada política; o **aprendizado**, que significa que governos podem tirar lições a partir da observação da implementação de políticas em outros lugares; a **competição**, isto é, governos competindo pelas inovações que permitirão que sua fronteira nacional seja mais atrativa que as demais; por fim, a **emulação**, ou também chamada **construção**, que diz respeito aos “Processos de socialização das políticas públicas, à legitimação de programas ou mesmo ao objetivo de produzir boas imagens de políticas que ajudam a promover a difusão em uma comunidade política” (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013, p. 680). Em conclusão, os estudos sobre o fenômeno da difusão internacional apresentam uma preocupação mais macro e englobam diversos processos de *transferências* (FARIA, 2018).

Já a abordagem da transferência de políticas foi definida por Dolowitz e Marsh (2000, p. 5) como um processo através do qual “o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é usado [...] em outro ambiente político”. Em outras palavras, a transferência é o nome dado a um processo que representa um deslocamento de determinada política entre governos, e que facilita ou contribui para o processo da *difusão* de políticas tratado acima. Diferentemente da *difusão internacional*, a abordagem da *transferência*, de acordo com Oliveira e Faria (2017),

apresenta um foco mais micro. Um dos precursores do subcampo da transferência das políticas públicas, Richard Rose (1991) afirmou em seus estudos que diferentes países, enfrentando problemas públicos semelhantes, *aprendem* lições a partir da observação de outros países, dessa forma inspirando-se nas decisões tomadas em diferentes jurisdições nacionais para melhor aplicar no contexto de suas fronteiras nacionais.

Rose (1991) também traz uma contribuição importante para os estudos sobre transferência ao entender que o aprendizado mencionado acima configura-se tanto como uma forma de *difusão internacional* como um *instrumento* de difusão, e que esse último pode assumir cinco diferentes formas: cópia, emulação, hibridação, síntese e inspiração. Nesse ponto percebe-se um pequeno embate teórico, visto que, como descrito anteriormente na discussão sobre *difusão*, esses cinco instrumentos citados por Rose (1991) são considerados na literatura da difusão como mecanismos de difusão, e não instrumentos. Nos deteremos de forma mais detalhada em cada uma das cinco formas em outro momento.

A terceira abordagem, da *circulação* de políticas, foi primeiro pensada por estudiosos franceses, sendo um campo de estudos que cresce cada vez mais na França. Essa abordagem tem muita proximidade com o campo da sociologia (OLIVEIRA; FARIA, 2017) e pode ser definida, de forma geral, como um movimento extenso e contínuo de produção de modelos, apropriação, emissão e tradução dos elementos componentes do modelo por diversos agentes. Estes últimos podendo ser individuais ou coletivos, atores governamentais ou não-governamentais, e cada qual possuindo os mais diversos recursos de poder (OLIVEIRA; FARIA, 2017). O fenômeno da circulação implica afirmar que através desse deslocamento os instrumentos de ação pública podem ser reestruturados para outros contextos e fronteiras, e portanto, a circulação envolve um processo de aprendizado mútuo, e “pode ir para frente e para trás de um lugar para outro, em uma espécie de espiral longo” (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 22). O que pode ser entendido através da definição da *circulação* de políticas é que não é um deslocamento tão linear como, por exemplo, nas definições dadas às abordagens anteriores de difusão e *transferência*. A *circulação* é, portanto, vista como um deslocamento fluido, que não necessariamente segue sequências e ordens previamente acordadas, e que não se movem em uma direção única (OLIVEIRA; FARIA, 2017; CLARKE et al., 2015; WOOD, 2015).

Como já mencionado, há uma gama diversa de abordagens, questões e estratégias de análises para falar sobre os deslocamentos, ou internacionalização de políticas, o que significa que a literatura sobre o tema ainda não foi capaz de dialogar, coordenar e acordar a respeito das terminologias e abordagens (OLIVEIRA; FARIA, 2017). Em alguns casos, como o do

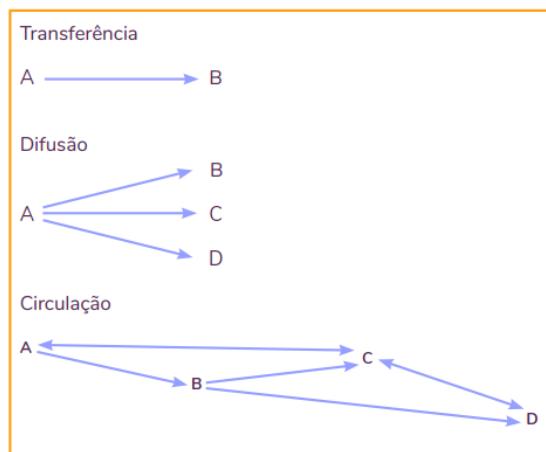
aprendizado, pode ser entendido tanto como uma forma de *difusão internacional* quanto como um *instrumento* da difusão, assim, os conceitos e terminologias acabam se sobrepondo uns aos outros. Ou, também, nos casos em que autores tratam as diferentes abordagens utilizando apenas um dos conceitos, ou seja, todos os deslocamentos são “*difusão*”, ou “*transferência*”, ou “*circulação*”.

Oliveira, Saraiva e Sakai (2020) fazem a distinção entre as viagens das políticas públicas com base na abrangência do movimento realizado, essa será a base das definições que utilizaremos neste trabalho para a análise do objeto de estudo. O quadro² abaixo (Figura 1) foi montado pelos autores para representar esses tipos de viagens. O processo de *transferência* significa que as políticas se deslocam de um lugar para outros, ou seja, de um ponto “A” para um ponto “B”, sendo um deslocamento linear e finito. A política pública, nesse caso, origina-se em um governo, organismo internacional ou organização internacional e é *transferida*, isto é, deslocada para outro ator, que pode ser semelhante ou diferente da origem daquela política. Já o processo de *difusão*, significa “Um conjunto de adoções, mais ou menos simultâneas, de uma política pública (...)” (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020, p. 20), e pode acontecer em agrupamentos ou regiões, chamadas de *clusters*, visão semelhante à defendida por Shipan e Volden (2012), mostrada anteriormente.

Por último, a *circulação*, é definida como um deslocamento mais amplo, que pode envolver processos de aprendizado mútuo e idas e vindas das políticas públicas. Talvez seja o conceito de circulação o mais consensual entre os autores aqui abordados (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020; OLIVEIRA; FARIA, 2017; CLARKE et al., 2015; WOOD, 2015). Adaptando o exemplo citado por Oliveira, Saraiva e Sakai (2020), o modelo *Koban* de policiamento japonês tem origem no Japão, é adotado em partes do Brasil, onde é adaptado e aperfeiçoado para atender às necessidades locais do novo contexto social onde está inserido, e posteriormente é adotado em outros países da América Latina e do Sul, e a experiência brasileira altera a própria implementação da política no Japão, seu país de origem.

² No trabalho de Oliveira, Saraiva e Sakai (2020), a Figura 1 pode ser encontrada como Quadro 1 na página 20

Figura 1 — Os tipos de viagens das política públicas



Fonte: Oliveira, Saraiva e Sakai, 2020

Oliveira, Saraiva e Sakai (2020) escrevem ainda sobre as adaptações das políticas no processo de difusão e sobre os mecanismos de difusão das políticas. Os autores usam o termo “difusão de políticas” de forma genérica e intercambiável, nós, para evitarmos confusões terminológicas, adotaremos o termo “internacionalização”.

Sobre as adaptações das políticas no processo de internacionalização, Oliveira, Saraiva e Sakai (2020) elencam aquelas cinco variedades de aprendizagem definidas por Rose (1991), mencionadas anteriormente, quais sejam: cópia, emulação, hibridação, síntese e inspiração. Cabe agora, portanto, descrever cada uma. A **cópia** é quando uma política é adotada em outra jurisdição sem que ocorram alterações significativas, ou seja, uma adoção mais ou menos integral da política ou programa; a **emulação** configura a adoção de uma política vigente em outra jurisdição, com adaptações para a adequação desta ao novo contexto local; a **hibridação** consiste em combinar diferentes elementos ou instrumentos de políticas de dois lugares distintos; a **síntese** combina instrumentos de políticas implementados em três ou mais lugares diferentes, resultando, portanto, num programa diferente; por fim, a **inspiração** consiste na utilização de instrumentos externos para estimular, *inspirar*, a elaboração de outro programa totalmente novo (ROSE; 1991; OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020)

Com relação aos mecanismos de internacionalização das políticas, os autores mencionam cinco elementos. O primeiro é a **indução institucional**, que pode acontecer quando uma instituição, a qual pode ser doméstica ou internacional, pressiona a adoção de uma política específica por parte de um governo ou organização; a **cooperação** significa um trabalho coletivo para a definição de objetos, parceiros, responsabilidades, prazos, entre

outros, realizado de maneira formal (entre atores do governo federal ou nacional), informal, ou *descentralizada* (entre governos subnacionais), ou através da cooperação triangular (prevê vários parceiros mediando os projetos, incluindo as organizações internacionais; o terceiro mecanismo é o **networking e circulação de indivíduos**, ou seja, as relações interpessoais entre indivíduos e suas influências, que acontecem em diversos espaços (conferências, oficinas de capacitação, e outros encontros), cujo objetivo é identificar os diferentes instrumentos de políticas que existem para solucionar um problema público; o quarto mecanismo é a **tradução**, que consiste na adaptação dos instrumentos ou das dimensões mais abstratas de uma política às dimensões intangíveis e às especificidades de outro contexto local, ou seja, é a habilidade que atores da internacionalização de políticas tem de adaptar políticas de outro contexto e implementá-las em uma nova jurisdição; o último mecanismo é a **renovação política**, que significa a mudança de programa de governo, tornando este mais aberto ou não à adoção de instrumentos originados em outros países (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020).

Contudo, da mesma forma que existem elementos promotores da internacionalização, existem outros que a constroem. Os exemplos mais comuns são: a escassez de recursos, quando o estado não possui capacidade nem especialistas para atuar no processo; falta de vontade política, quando existe dificuldade de comunicação entre as diferentes culturas envolvidas; desafios advindos da mudança políticas como o desinteresse do novo governante, mudanças na composição de equipes que estão liderando os processos de internacionalização, dentre outros (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020).

Para finalizar o debate sobre internacionalização, é importante compreender também quem são os atores envolvidos na internacionalização de políticas públicas e quais as razões que motivam o engajamento nos processos. De forma sintetizada, participam dos processos de internacionalização de políticas públicas múltiplos agentes, desde atores domésticos/nacionais a atores internacionais. São estes: governos / Estados, organizações internacionais, como as think tanks transnacionais, organizações não-governamentais (ONG's), organizações privadas (OLIVEIRA; FARIA, 2017; STONE, 2001; HOWLETT; RAMESH; SAGUIN, 2018), especialistas, consultores e pesquisadores (HOWLETT; RAMESH; SAGUIN, 2018; OLIVEIRA; SARAIVA. SAKAI, 2020), grupos de defesa (HOWLETT; RAMESH; SAGUIN, 2018 ; VOB; SIMONS, 2014), sociedade civil (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020), e embaixadores de políticas públicas (OLIVEIRA, 2016).

Sobre os motivos que levam os atores a se engajarem nos processos de internacionalização, Dolowitz e Marsh (2000) apontam que as motivações podem ser tanto

pelo anseio de exportar uma política influenciando a solução de problemas semelhantes em outros contextos sociais, de importar para implantar programas e políticas já testadas em outros países. A motivação pode, ainda, relacionar-se a questões de afinidades de projetos políticos entre diferentes governos, ou também pela existência de uma imposição por parte de organismos multilaterais que utilizam de mecanismos condicionais, ou recomendam, a adoção de medidas originadas em outras jurisdições.

Brasil e Japão mantêm desde 2007 um Programa de Cooperação Técnica, que é liderado pela Agência de Cooperação Internacional do Japão, a JICA (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO [ABC], 2012). A JICA é a Agência do Governo Japonês responsável por implementar a chamada Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA), incentivando a estabilidade sócio-econômica e o crescimento dos países emergentes, ou em desenvolvimento, para fins de auxiliar na construção da paz e no desenvolvimento social (JICA BRASIL, 2023). A JICA assiste ao Brasil através da transferência de conhecimento e tecnologia originadas no Japão a instituições brasileiras.

A cooperação é do tipo técnica bilateral e é realizada através de consultorias de alto nível (como o envio de peritos japoneses ao Brasil), capacitação e treinamento de profissionais específicos, técnicos no Japão, e às vezes, doação de equipamentos; não faz parte do acordo de cooperação técnica entre Brasil e Japão a doação ou empréstimo de recursos financeiros, nem obras de infraestrutura, pesquisas acadêmicas ou bolsas de estudo. Através desse acordo Brasil - Japão, o sistema *Koban* de policiamento comunitário chega ao Brasil, e os próximos capítulos deste trabalho serão dedicado a entender o que é o modelo, como aconteceu o processo de deslocamento da política do Japão para o Brasil, os atores envolvidos, as motivações por trás da internacionalização da política e, quando possível, os resultados até então obtidos com a implementação do *Koban*.

2 O MODELO *KOBAN* DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO JAPONÊS: ORIGEM DO *KOBAN*, PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA E ADOÇÃO DO *KOBAN* EM SÃO PAULO

A investigação que subsidiou a elaboração desta seção teve como metodologia, análise documental e entrevistas com um ator protagonista no processo de internacionalização do modelo Koban para o Brasil. O foco deste segundo capítulo se concentra no modelo de policiamento comunitário japonês Koban, sua origem, características, como chegou ao Brasil. Apresentamos, também, de forma breve, o processo de internacionalização do modelo para o estado de São Paulo, visto que este se tornou um dos principais multiplicadores da política dentro do Brasil. Mas para isso, cabe discutir também a respeito do conceito de *policimento comunitário*, suas características, entre outros fatores.

2.1 O QUE É O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO?

Diversos estudiosos da área da segurança pública debruçaram seus estudos para analisar o aprimoramento da eficácia do trabalho policial e quais fatores colaboram ou não para esta melhora e o policiamento comunitário é considerado um mecanismo que influenciou nos números positivos. Nesta seção pretende-se esclarecer os conceitos de “polícia tradicional”, “polícia comunitária” e “policiamento comunitário”.

A polícia chamada de “tradicional” carrega a noção de reatividade e é frequentemente engessada como um modelo reativo, ostensivo e de distanciamento (PENA, 2019). Já tratando da chamada “Polícia Comunitária” (OLIVEIRA, 2006; NASCIMENTO; TEIXEIRA, 2016; PENA, 2019; ROCHA, 2017; BONDARUK; SOUZA, 2012; ENTREVISTADO 1, 2022) ou “Polícia Cidadã” (REALE, 2005; MARCINEIRO, 2009; BARBOSA; BANDEIRA, 2018), esta é uma polícia que trabalha em um modelo de policiamento no qual a proximidade com a sociedade é essencial para as ações policiais. A polícia comunitária, portanto, está inserida no modelo preventivo no qual “As ações da polícia se desenvolvem em consonância com a proximidade com a sociedade, como um elo desta com com os outros organismos estatais (MISSE; CARVALHO, 2019)

Trojanowicz e Bucqueroux (1994), entendem a polícia comunitária como uma filosofia e uma estratégia organizacional dentro da instituição policial. Nas palavras dos autores,

Polícia Comunitária é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Tal parceria se baseia na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral de vida da área. (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994, p.4-5).

A compreensão da polícia comunitária como filosofia se dá uma vez que essa polícia é uma forma distinta de compreender e colocar em prática as ações policiais. Ela é, também, uma estratégia organizacional, pois põe em prática um planejamento previamente idealizado na instituição para a realização do trabalho da polícia junto às experiências e vivências da sociedade, equilibrando as contribuições de ambas as partes e concretizando um objetivo em comum de amenizar ou findar os problemas relativos à criminalidade típicos da sociedade moderna atual (CHAGAS, 2009). Na prática, a polícia comunitária se difere do “Policciamento Comunitário”. Enquanto a primeira é uma filosofia de trabalho e estratégia, o segundo conceito se relaciona à ação propriamente dita da polícia junto à comunidade. A polícia comunitária é uma filosofia organizacional, enquanto o policiamento comunitário significa as ações realizadas junto à comunidade (PENA, 2019). Tratar de polícia comunitária é falar sobre o papel do policial que oferece um serviço à população, e não como uma força; o policial é um prestador de serviços público e atua em prol do bem comum, juntamente à sociedade, para transformar a realidade de uma sociedade em mais pacífica e dentro da ordem (PENA, 2019).

O policiamento comunitário, portanto, é a forma como são realizadas as atividades de prestação de serviços por parte do policial para uma comunidade e na realização de tais funções não existe a imposição de ordens de fora para dentro, mas sim em conjunto, através do equilíbrio e consenso entre policial e cidadão, considerando as necessidades coletivas (PENA, 2019). Assim, encoraja-se os cidadãos a se aproximarem da polícia e utilizar dos serviços oferecidos para contribuir com a resolução dos problemas comunitários (CRUZ; SCHIRMER, 2014). Ademais, nota-se através dos conceitos já apresentados que o policiamento comunitário é fundado no respeito aos Direitos Humanos, de forma que o serviço prestado pela polícia em suas ações atendam às expectativas da comunidade e admitam uma participação ativa desta. Tanto para identificar como para solucionar problemas relativos à segurança de uma área, buscando atingir o objetivo maior que seria a melhoria da qualidade de vida da população (JESUS, 2016; PENNA, 2019). Polícia comunitária e policiamento comunitário, no entanto, não subsistem um sem o outro (ROCHA, 2017), e essa

relação polícia - cidadão é algo complexo e um dos principais desafios para um bom resultado do policiamento comunitário. Segundo Bondaruk e Souza (2012, p.105),

A confiabilidade e a importância social do trabalho de polícia dependem de como as pessoas se sentem atendidas e integradas ao processo de prevenção, destarte, o Policiamento Comunitário e o emprego da filosofia de Polícia Comunitária, despertam na sociedade uma série de efeitos benéficos que geram segurança (BONDARUK; SOUZA, 2012, p. 105)

Há nessa afirmação uma relação de empatia, ou seja, a relação entre polícia e comunidade é um processo também psicológico “conduzido por mecanismos afetivos, cognitivos e comportamentais” (BONDARUK; SOUZA, 2012, p. 105). Na medida em que a sociedade reconhece a importância da polícia e confia nos prestadores de serviço colocados em sua comunidade, os resultados das ações integradas para a diminuição da violência e do crime tendem a ser positivos.

O policiamento comunitário, contudo, é operacionalizado de diversas formas, adaptando-se aos distintos recortes geográficos e contextos sociais e político-econômicos onde é implementado. Essa forma de policiamento é empregada em alguns países desenvolvidos, por exemplo, Estados Unidos da América, Japão, Coréia do Sul, Grã-Bretanha, Alemanha, Canadá e França. Nessas localidades, “O policial é visto como membro efetivo da comunidade, participando de suas peculiaridades e, em muitos casos, residindo na própria comunidade ou numa área próxima” (MARCINEIRO, 2009). No Brasil, a federação e os estados também buscaram novas medidas para resolver os problemas de criminalidade e a questão da aproximação entre sociedade e instituições prestadoras desse tipo de serviço (em específico a polícia). O policiamento comunitário foi uma das possíveis soluções encontradas, ainda que sua aplicação efetiva seja mais recente do que outras experiências internacionais (NASCIMENTO; TEIXEIRA, 2016).

2.1.1 Policiamento comunitário no Brasil

No caso específico do Brasil, as primeiras experiências de implementação da filosofia e estratégia da polícia comunitária e do policiamento comunitário tiveram origem com a abertura democrática e com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 (ROCHA, 2017; PENA, 2019; JESUS, 2016). Existiram tentativas por parte de alguns estados brasileiros para avançar com a implementação dessa filosofia e para mudar o pensamento do ato de policiar, a década de 1990 foi um dos marcos desse novo fenômeno. Em 1996, por

exemplo, uma parceria de cooperação técnica foi firmada entre a Universidade de Ottawa, no Canadá, e o Núcleo de Estudos da Universidade de São Paulo, permitiu conhecer a filosofia comunitária do modelo canadense e as políticas públicas canadenses de controle da violência social e política e de aproximação com a sociedade (ROCHA, 2017).

Pelo menos em 15 estados brasileiros foram realizadas iniciativas pelas polícias militares com base na filosofia de agir e pensar o policiamento comunitário, foram estes: Amapá, Espírito Santo, Pará, Paraná (Projeto Povo), Sergipe, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina, Bahia e São Paulo, entre outros. (ROCHA, 2017; MIRANDA, 2006). O movimento parecia, então, estar se fortalecendo no país (FRÜHLING, 2006). Essa reforma na estratégia da instituição da polícia militar brasileira contribuiria em três aspectos: primeiramente, com a melhoria da relação entre a polícia e a comunidade, que estava deteriorada (KAHN, 2003), com a redução da violência da polícia brasileira, que atingia níveis alarmantes no país (HUMAN RIGHTS WATCH, 1997) e também com relação à legitimidade e confiança dos cidadãos na instituição da polícia, ou seja, resultaria numa melhor aceitação pública da polícia (FRÜHLING, 2006).

Contudo, as tentativas de implementação do policiamento comunitário, polícia cidadã, policiamento de proximidade, “Interativo”, dentre outras várias denominações, não teve a repercussão esperada e não alcançou influência esperada, tanto institucionalmente como em relação às comunidades que eram assistidas com base nos novos modelos. O que resultou no fim da filosofia do policiamento comunitário naquele momento (ROCHA, 2017; MIRANDA, 2006). Na maior parte dos estados acima citados, os projetos de polícia cidadã foram desativados ou sofreram um bloqueio político. Autores do campo de estudo, apontam que os projetos parecem terem sido implementados naquele momento com o objetivo de preservar ou construir uma boa imagem governamental diante de um contexto social de alarmante violência urbana nas cidades de um país latinoamericano recém-saído de um regime de ditadura militar (MIRANDA, 2006). Para o autor, o policiamento comunitário na época mais parecia um programa de relações públicas (MIRANDA, 2006), e não de fato o policiamento comunitário.

Com a chegada dos anos 2000, essa nova mentalidade do exercício da atividade policial fundamentada nos direitos humanos e de sensibilidade social (MIRANDA, 2006) volta a chamar atenção dos órgãos governamentais e da polícia militar no Brasil. Entre 2000 e 2004, especificamente no estado de São Paulo, volta-se a falar sobre polícia comunitária quando um Acordo Internacional de Cooperação Técnica é firmado entre a Polícia Nacional

Japonesa e a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), em janeiro de 2005, através da JICA (PENA, 2019). O projeto visou a implementação de Bases Comunitárias de Segurança (BCS) inspiradas no sistema japonês Koban de policiamento comunitário. Antes, contudo, de adentrar no processo de chegada do modelo Koban no Brasil, em São Paulo, o tópico a seguir apresenta no que exatamente consiste o sistema Koban de policiamento comunitário, sua origem, suas características e sua implementação no Japão.

2.2 O MODELO *KOBAN* DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO JAPONÊS: ESTREITA VIGILÂNCIA

Esta seção do trabalho tem como objetivo descrever com maiores detalhes a política pública objeto deste estudo: o sistema japonês Koban de policiamento comunitário. Buscou-se compreender o que significa Koban, qual a origem da implementação da política, como o policiamento é feito através dessa filosofia e estratégia e como o Koban transborda a fronteira nacional japonesa e viaja para outros países, dentro e fora do continente asiático. Para a construção dessa seção, foram realizadas pesquisas na literatura especializada, assim como entrevista semi-estruturada com um membro da JICA.

O plano de fundo da criação e implementação de um modelo de policiamento comunitário no Japão foi a mudança significativa no sistema político japonês a partir do ano de 1867, através da chamada revolução ou restauração *Meiji*. O governo a partir daí passou a concentrar mais poder e a criar instituições modernas nos moldes ocidentais, além de investir na introdução de diversas tecnologias em distintas áreas (KAWAMURA; SHIRAKAWA, 2008 ; YOUNG, 2019). Dentro desse novo contexto político, o Japão “Iniciou sua marcha em direção a tornar-se um moderno estado-nação, e introduziu o sistema de policiamento moderno.” (KAWAMURA; SHIRAKAWA, 2008). Até então, a força policial japonesa tinha como principal objetivo reprimir revoltas e rebeliões locais através de uma estratégia de policiamento mais repressiva, com pouca ou nenhuma interação e envolvimento com os cidadãos (YOUNG, 2019). Em 1874, o governo japonês estabeleceu o Departamento de Polícia Metropolitana de Tokyo (MPD), na capital japonesa, a fim de resguardar e proteger a ordem pública. Nesse mesmo ano o policiamento japonês passou por transformações consideráveis, estabelecendo uma instituição policial mais voltada para a cooperação, prevenção de crimes e colaboração com a comunidade local (KAWAMURA; SHIRAKAWA, 2008; YOUNG, 2019; JOHNSON, 2014).

Até então o policiamento comunitário no modelo japonês era chamado *kobansho*, que consistiam em lugares específicos designados onde os policiais se estabeleciam e realizavam as patrulhas do dia a dia (KAWAMURA; SHIRAKAWA, 2008). No ano de 1881, a MPD de Tokyo mudou o nome do *kobansho* para *hashutsujo*, (*policy box* no inglês) e esse foi o começo dos *kobans* como são conhecidos atualmente, embora ainda sob outra nomenclatura (KAWAMURA; SHIRAKAWA, 2008). O sistema de “policy boxes”, ou cabines policiais, passou a ser adotado em diversas partes do Japão. Inicialmente, 330 cabines foram construídas e um total de 2.042 policiais atuavam nestas cabines. Em 1888, foi emitida uma portaria administrativa pelo Ministério do Interior do Japão exigindo que todas as prefeituras estabelecessem as chamadas *chuzaisho*, um tipo de cabine policial, mas que tem como sede a própria residência dos policiais, ou seja, é uma cabine de polícia residencial (KAWAMURA; SHIRAKAWA, 2008). Dessa forma, o policiamento comunitário se expandia dos grandes centros urbanos como Tokyo para o interior do Japão. Os *hashutsujo* ou *chuzaishos* são considerados, portanto, protótipos da polícia comunitária no sistema Koban (KAWAMURA; SHIRAKAWA, 2008).

Cabe aqui fazer uma breve diferenciação entre os *chuzaishos* e seus precedentes, *kobans*. Mas, é importante salientar que os *kobans* não foram implementados em substituição aos *chuzaishos*, uma vez que ambos prestam o mesmo tipo de serviço, porém em localidades diferentes e cada qual com suas estruturas físicas distintas. Os *chuzaishos*, como já mencionado, “Postos policiais residenciais ocupados por um policial e sua família” (LEISHMAN, 2007, p. 197) são instalados em distritos rurais no Japão. Segundo Brandão et al. (2009), a própria esposa do policial nos *chuzaisho* auxilia no atendimento aos que solicitam, na ausência daquele, e portanto também recebe um pagamento especial por desempenhar tal atividade. Já as cabines policiais do tipo *kobans*, são miniaturas de cabines policiais onde ficam policiais de serviço e disponíveis para a população, interagindo constantemente com a comunidade (YOUNG, 2019) e em áreas urbanas (LEISHMAN, 2007). Em artigo publicado no ano de 2007, Leishman (2007), afirma que os *chuzaishos* ultrapassam os *kobans* em número de cabines existentes, contudo esse número vem diminuindo com a crescente urbanização e com os movimentos de êxodo rural no Japão.

Tratando especificamente dos *kobans*, eles são uma “delegacia de polícia em miniatura, com uma equipe de policiais disponíveis para interagir com o público” (YOUNG, 2019, p.169). A princípio, na proposta original da implementação da política, esses postos policiais eram bases fixas instaladas em uma determinada localidade, normalmente possuem grandes janelas para que os policiais da base possam enxergar também o lado de fora da base.

Alguns *kobans* podem se apresentar também num formato arredondado e ser rodeado de janelas de vidro. Abaixo podem ser observados alguns exemplos de *kobans* japoneses na Figura 2. A presença de policiais a serviço em frente ao *koban* e interagindo com a comunidade que circula pela área é uma constante. Mais recentemente, inspirando-se nas experiências observadas após a implementação do *Koban* em partes do território brasileiro, já é possível encontrar algumas dessas bases *kobans* móveis, como carros já antes utilizados pela polícia ou *Sprinter van*³ (entrevistado 1, 2022).

Figura 2 — As diferentes arquiteturas dos *kobans* japoneses



Fonte: Japão em Foco, 2023

No interior dos *kobans* podem ser encontradas normalmente mesas de trabalho, cadeiras, quadros de avisos, e até mesmo, às vezes, uma pia (YOUNG, 2019). Young (2019) descreve que às vezes podem existir pequenos cômodos dentro dos *kobans* com uma espécie de cama ou colchonete para que os policiais em serviço possam descansar. As bases prestam, também, serviços informativos à população, por exemplo: alertas aos cidadãos sobre pessoas que estão sendo procuradas, informes acerca de crimes recentes de grandes repercussões, mapas, entre outros. Alguns *kobans* podem possuir um quadro de avisos do tipo eletrônico, assim como cartazes de papel dentro de um quadro de avisos feito de vidro (YOUNG, 2019).

Os *kobans* se apresentam ao público através de uma série de características e dispositivos semióticos. Eles geralmente possuem uma placa no seu exterior que diz *KOBAN* em caligrafia romanizada e em uma fonte muito distinta. O boné de um

³ Veículo com capacidade para levar entre 15 e 20 passageiros.

policial, desenhado em um estilo gráfico alegre, fica sobre a palavra. Outras versões mostram um carro de polícia contemporâneo, ou o rato de desenho animado que é o mascote oficial do Departamento de Polícia Metropolitana de Tóquio, ou o desenho de um soldado montado a cavalo em um uniforme há muito ultrapassado, carregando uma criança que acena alegremente para o espectador. À noite, uma luz vermelha é acesa do lado de fora da caixa (YOUNG, 2019, p.769)

Os *kobans* nem sempre necessitam dessas simbologias de identificação mencionadas acima. Muitas vezes eles são reconhecidos por outros elementos, como por exemplo, por ser um posto policial pequeno e estreito, por estar localizado, geralmente, próximo a cruzamentos de tráfego intenso, a estações de trem, a shoppings centers, etc. Young (2019) afirma que os *kobans* podem, muitas vezes, serem ofuscados pelos grandes edifícios de Tóquio, uma vez que são estruturas que não possuem mais que dois andares, e menciona duas construções singulares na cidade: um *koban* localizado abaixo de um viaduto para linhas de trens, em Ebisu, próximo a um grande shopping center, e outro em Ginza, que pode ser visto na Figura 3. Alguns elementos comuns a todos os *kobans* são a presença de janelas de vidro, que permitem a visualização do exterior pelo policial, uma porta de entrada que está sempre aberta enquanto houver policiais dentro da base, e um bicicletário nas laterais ou na parte de trás da cabine, que abrigam as bicicletas que os policiais utilizam para fazer patrulhas. Apesar dessas similaridades, Young (2019) ressalta que não existe um *koban* igual ao outro, que todos eles variam em algum aspecto, seja na cor, no formato do telhado ou nos materiais utilizados.

Mas, para além da estrutura física e arquitetura dos *kobans*, a inovação que esse modelo de policiamento comunitário traz e o que o tornou tão popular nas mais diversas partes do mundo, é a diferença na abordagem do policial japonês e a relação de cooperação estabelecida entre a instituição policial e os cidadãos. Ou seja, a estratégia utilizada pela polícia japonesa e a organização da instituição com relação à forma de lidar com a criminalidade no Japão é o que chama atenção no sistema *Koban* e, por isso, é importante entender como funciona sua filosofia e estratégia.

Um dos aspectos essenciais na filosofia do *koban* é a visibilidade e a acessibilidade dos policiais japoneses, o que permite uma maior sensação de segurança da população que está sob a guarda daqueles policiais (NASCIMENTO; TEIXEIRA, 2016; BRANDÃO et al., 2009). Brandão et al. (2009) afirma que a presença constante dos policiais nos *kobans* é uma forma de mostrar à população da área que existe uma lei e que o dever de assegurar a segurança pública não é só da instituição policial, como também da comunidade. Segurança pública, portanto, é entendida como problema de todos, não somente dos policiais que

prestam serviço ao governo e à comunidade. Característica particular dos *kobans* é também com relação aos policiais que prestam esse serviço.

O policial do *koban* não é um simples policial à serviço que está disponível na existência de uma ocorrência; o policial no sistema *koban* responde às ocorrências e necessidades dentro de uma área, idealmente, de dois quilômetros de diâmetro ao redor de sua base (GODINHO, 2013). Ainda segundo a autora, todo o efetivo deve ter o conhecimento de todas as avenidas, becos, vielas, ruas, serviços e empreendimentos oferecidos na área, além das já mencionadas visitas periódicas e visitas bianuais aos cidadãos (GODINHO, 2013). Esses esforços têm como objetivo; “Garantir que estão todos seguros, empregados e com saúde, especialmente os idosos” (GODINHO, 2013, p. 81). Os policiais atuam em turnos de três a quatro horas de trabalho (LEISHMAN, 2007); e são policiais daquela área, daquela comunidade, portanto estão sempre presentes no mesmo local e, dessa forma, se tornam parte integrante da comunidade onde atuam e exercem sua função de manter a ordem, segurança e defesa da cidadania em parceria com a própria comunidade na qual estão inseridos (CAMARGO, 2015; ENTREVISTADO 1, 2022; ENTREVISTADO 2, 2023).

Os policiais do sistema *koban* também executam algumas atividades que podem parecer inusitadas ao olhar dos que enxergam a polícia como instituição repressora e agressiva. De acordo com a Polícia Metropolitana de Tóquio (JPDIEA), os policiais de um *koban* auxiliam também no controle do trânsito nas ruas e horários que apresentam um maior fluxo de pessoas e veículos, realizam frequentemente visitas aos comércios locais e às casas da área correspondente à patrulha de seu *koban*. (2010) Isso permite com que o policial conheça a comunidade, desde moradores a profissionais que possuem algum empreendimento naquela área, e que residem ou não ali, da sua área de atuação, e pode compreender, assim, quais são os maiores problemas existentes naquela localidade, além de fatores relativos à própria infraestrutura da região que possam de alguma forma se tornarem focos de problemas (JPDIEA, 2010 *apud* NASCIMENTO; TEIXEIRA, 2016)⁴, como por exemplo uma lâmpada queimada num poste, ou até mesmo o fato de um membro da comunidade estar desempregado. Esse patrulhamento, contudo, não é realizado apenas pelo policial, mas a comunidade se torna parte integrante do policiamento, na medida em que colabora com os policiais fornecendo informações, denunciando problemas, entre outros. As patrulhas são feitas a pé, em bicicletas, embarcações ou veículos motorizados (BRANDÃO et al., 2009;

⁴ Link disponibilizado em NASCIMENTO; TEIXEIRA, 2016 não estava mais disponível no momento da redação deste trabalho.

NASCIMENTO; TEIXEIRA, 2016). Na Figura 3 é possível observar um *koban* e dois policiais saindo para realizar a patrulha.

Figura 3 — Base do *koban* em Ginza, Japão; policiais saindo para patrulha de bicicleta



Fonte: G1 Globo, 2017. Foto por: Reuters/Yuriko Nakao

Em cada *koban* estima-se haver até no máximo oito policiais que estarão escalados para o serviço naquele momento. Em um dos cruzamentos mais movimentados da capital Tóquio, cuja estimativa é de que milhares de pessoas atravessam nos semáforos a cada três minutos, aproximadamente, geralmente estão à disposição entre quatro ou cinco policiais num *koban* localizado ao lado deste cruzamento (YOUNG, 2019). Ao saírem para uma patrulha no bairro, atender uma ocorrência, ou uma visita ao comércio e às residências da comunidade, é possível que, por vezes, o *koban* fique por um tempo vazio, mas no ideal da implementação da política é que sempre fique algum policial a serviço na base caso um cidadão vá até o *koban* em busca de ajuda ou informação.

Somente em Tóquio, 101 delegacias são administradas pelo Departamento da Polícia Metropolitana, e essas delegacias empregam cerca de 40.000 oficiais e mais de 2.500 civis (ROCHA, 2017). De acordo com Young (2019), em publicação mais recente, no ano de 2022, já existem mais de 1.200 *kobans* em Tóquio. Um dos maiores contingentes de policiais urbanos do mundo, portanto, está em Tóquio. A capital apresenta uma proporção de um policial para cada 290 habitantes (JPEDIA, 2010 *apud* NASCIMENTO; TEIXEIRA, 2016; SILVA JÚNIOR, 2013; ROCHA, 2017). Estima-se ainda que em áreas urbanas a população

nunca está a mais de sete ou oito ruas de distância do *koban* mais próximo (LEISHMAN, 2007).

No contexto do policiamento comunitário, a filosofia do *koban* desempenha um papel essencial na medida em que colabora para manter as comunidades locais seguras e pacíficas. A presença dos policiais e o papel que eles desempenham nas patrulhas, visitas, ou simplesmente pelo fato de estarem ali na porta do *koban* prontos para atender a uma ocorrência ou a oferecer uma informação ou outro tipo de ajuda a um cidadão, já promove uma sensação de segurança entre os residentes (KAWAMURA; SHIRAKAWA, 2008). Os policiais dos *kobans* são pessoas próximas da comunidade — amigos, protetores são termos usados para defini-los — ao mesmo tempo em que combatem o crime de maneira incisiva (YOUNG, 2019). Para cumprir esse papel é importante que os policiais sejam reconhecidos pela população e mantenham uma comunicação constante com os residentes locais, a fim de entender os problemas e as necessidades para poder melhor atender a essas demandas (KAWAMURA; SHIRAKAWA, 2008).

O sistema japonês *koban* de policiamento comunitário ganhou notoriedade desde os anos 1970, chamando a atenção ocidental. O *koban* já foi caracterizado como um “paraíso” para os policiais, uma vez que desde a implementação do sistema o Japão passou a apresentar taxas muito baixas de crimes registrados e uma população atenciosa e que preza pela ordem (NASCIMENTO; TEIXEIRA, 2016). O entusiasmo dos estudiosos atraiu os olhares das instituições policiais de várias partes do mundo (NASCIMENTO; TEIXEIRA, 2016; LEISHMAN, 2007; KAWAMURA; SHIRAKAWA, 2008) e para Young (2019), até mesmo os discursos contemporâneos acerca da justiça criminal parecem confirmar o alcance do sistema japonês *koban*.

2.3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DO MODELO *KOBAN* E A CHEGADA DA POLÍTICA EM SÃO PAULO

2.3.1 O sistema de policiamento comunitário *koban* atravessa as fronteiras do Japão

A filosofia e estratégia organizacional do sistema *koban*, assim como a ideia das bases ou cabines policiais, transbordaram as fronteiras do Japão e foram implementadas em outros países, incluindo o Brasil. O sistema *koban* foi também implementado no Canadá, Noruega, Suécia, Finlândia, Austrália, Estados Unidos e Grã-Bretanha, sempre adaptando-se às realidades locais. (FERREIRA et al. , 2022). Nesses deslocamentos, seguindo a tipologia das

viagens das políticas públicas proposta por Oliveira, Saraiva e Sakai (2020), se trata de um processo de *difusão internacional*, visto que o modelo *koban* sai do ponto A, Japão, para outros pontos B, C, D, entre outros, que são os países mencionados que também adotaram o *koban* em seus sistemas de segurança pública nacionais. Sob a égide da JICA, foi possível levar essas experiências para outros países, de acordo com um dos entrevistados nesta pesquisa.

O Japão trabalha há muito tempo também na Indonésia. E, também, levou essas experiências para Singapura. E em seguida veio também para São Paulo e de São Paulo nós também levamos para os países da América Central como El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Nicarágua e Honduras (ENTREVISTADO 1, 2022)

O entrevistado 1 (2022) afirma, contudo, que esses são os países que ele sabe que trabalham com o sistema *koban*, mas que talvez existam outros países que trabalham, porém que ainda não deixam isso tão claro. Sabe-se que os índices mais altos de criminalidade no mundo são apresentados pela América Latina e Caribe (DE LIMA et al. , 2014). Esses índices afetam os países de diversas formas: ameaçam o desenvolvimento econômico, diante de um maior gasto público com combate à criminalidade, colocam em risco a democracia, o bem-estar dos cidadãos, a credibilidade das instituições, o capital social (DE LIMA et al. , 2014). Influenciam, ainda, a percepção da sociedade, que segundo o Latinobarômetro, tem a questão da insegurança como uma das principais preocupações dos cidadãos latinoamericanos (LAGOS; DAMMERT, 2012 ; DE LIMA et al. , 2014).

No Brasil, a garantia da segurança pública é uma grande preocupação e um dos maiores desafios ao Estado (FERREIRA et al., 2022). O problema da violência no país afeta tanto a sociedade civil quanto os próprios oficiais da lei. Somente em 2016 o Brasil registrou um número de homicídios que representou 13% dos assassinatos globais; esse foi o maior número de homicídios no mundo (GOUSSINSKY, 2018). No mesmo ano, 50 cidades brasileiras foram colocadas no ranking das 50 cidades mais violentas do planeta (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ [SJP], 2020). Com relação aos próprios oficiais da lei, uma pesquisa realizada pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) afirma haver um grande déficit no número de efetivo no estado do Rio de Janeiro. Isso se dá diante da grande violência que assola o estado (FERREIRA et al. , 2022), onde apenas no ano de 2017 uma média de um policial foi assassinado por dia em território carioca, e catorze civis perderam suas vidas diariamente em intervenções policiais no Brasil (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA [FBSP], 2018).

Diante dessa realidade, as instituições públicas passaram a buscar maior efetividade e qualidade na prestação de seus serviços, em especial no tocante à segurança pública. Surgiram, então, novas propostas para avaliar o exercício da atividade policial no Brasil e a forma como o policial militar interagia com o público civil local, a fim de trazer maior sensação de segurança, atenuar o medo do crime e promover maior bem-estar ao cidadão (ARAÚJO, 2010; FRÜHLING, 2007; FERREIRA et al., 2022). Segundo Ferreira et al., (2022), num país cuja democracia é recente e ainda busca se consolidar, o policiamento comunitário carrega o desejo da sociedade e das instituições pela garantia da cidadania, participação social, segurança e qualidade de vida. A implementação do modelo *koban* de policiamento comunitário em estados brasileiros tem o objetivo de enfrentar a realidade da criminalidade e sentimento de insegurança tão presentes no Brasil.

A figura 4 mostra um panfleto produzido pela JICA que resume a história, filosofia, ações, parceria e resultados do *koban*. Observa-se no documento a menção sobre a parceria entre Brasil e Japão através do Acordo de Cooperação Técnica entre os países, já mencionado. No acordo foi firmado o projeto de Polícia Comunitária como nos moldes do sistema *koban* japonês. A PMESP desempenhou um papel central como instituição responsável por executar o projeto pela primeira vez em território brasileiro. As motivações e o processo de implementação do *koban* no Brasil, em específico no estado de São Paulo, serão discutidos na próxima sessão.

Figura 4 Panfleto — A Filosofia japonesa no combate à criminalidade



HISTÓRIA

O primeiro **KOBAN** surgiu em 1874 em Tóquio, Japão, e logo tornou-se referência nacional de policiamento. Hoje, o conceito desse modelo está sendo implementado em vários países, como: Singapura, Indonésia, Brasil e vários países da América Central.



FILOSOFIA

O **SISTEMA KOBAN** baseia-se na ideia do policiamento comunitário direto: Pequenas unidades policiais são instaladas nos bairros para facilitar a aproximação entre polícia e sociedade civil. A ação preventiva de combate à criminalidade e a prestação de serviços de utilidade pública contribuem para o eficiente gerenciamento da ordem pública e o rápido atendimento em casos de emergência.



AÇÕES

Algumas ações realizadas nas Bases Comunitárias:

- Patrulhas de rotina feitas a pé
- Visitas comunitárias
- Atividades conjuntas com a comunidade:
 - Ações com sem-teto e idosos
 - Visita às escolas
 - Criação de hortas comunitárias
 - Publicação do "Jornal do KOBAN"



PARCERIA

Acordo de Cooperação Técnica entre Japão e Brasil

O projeto "Polícia Comunitária", foi firmado em 2004, com duração de três anos, tendo a Polícia Militar do Estado de São Paulo como instituição executora do projeto. Através dos resultados obtidos e pelo interesse em compartilhar essas experiências com outros estados brasileiros, em 2008 foi firmado um novo acordo, também com duração de três anos, sendo que ao todo, 136 multiplicadores receberam treinamentos no Japão e 480 no Brasil.



RESULTADOS

Aplicação da filosofia KOBAN

Os resultados da aplicação da Filosofia do Sistema **KOBAN** nas cidades implementadas podem ser percebidos na redução do índice de criminalidade. Além disso, a própria população, antes descrente no sistema de segurança, está passando a participar ativamente do policiamento comunitário.



Agência de Cooperação Internacional do Japão

A JICA é o órgão do Governo Japonês responsável pela implementação da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) que apoia o crescimento e a estabilidade sócio-econômica dos países em desenvolvimento.

www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office

Fonte: JICA BRASIL, 2023

2.3.2 A adoção do sistema koban de policiamento comunitário em São Paulo

O estado de São Paulo desde 1999 investe na criação de edificações policiais militares em localidades de maior necessidade, as chamadas Bases Comunitárias de Segurança (PENA, 2019). A JICA e a PMESP já haviam assinado um acordo de cooperação técnica que previu a instalação de BCS (SILVA JÚNIOR, 2013). O cenário na época era de desconfiança da população com relação aos policiais e de "intenso desgaste da imagem da instituição, devido,

especialmente, à frequência de casos de violência policial” (DE LIMA et al. , 2014). A PMESP passou a estudar a proposta de uma política de policiamento comunitário e o projeto foi lançado oficialmente em dezembro de 1987 (DE LIMA et al. , 2014). Posteriormente outros projetos pilotos foram implantados, resultando no total de 4.992 policiais em exercício nos quase 200 projetos de policiamento comunitário existentes até o ano de 1998 (MESQUITA NETO, 2001). A partir de então, o modelo de policiamento comunitário que até então era baseado na experiência canadense passou a ser repensado, e líderes da PMESP procuraram alternativas fora do país, e foi quando entre 2000 e 2004 a polícia japonesa e a paulista estreitaram o diálogo para uma futura implementação do sistema *koban* no estado. (FERRAGI, 2011; PENA, 2019; LIMA et al. , 2013).

Abraçar o labor da preservação e manutenção da ordem pública, tendo a vida e o bem comum na sociedade brasileira como valores a serem protegidos mesmo com risco da própria vida é uma missão árdua. Utilizar a Filosofia de Polícia comunitária como estratégia de aproximação para a conscientização da população da sua responsabilidade com a segurança pública, também é missão das forças de segurança. Para tanto, o Brasil tem buscado experiências exitosas no mundo, no que tange a segurança pública, encontrando no Japão, um exemplo de futuro a ser buscado (JICA BRASIL, 2015).

Quando perguntado sobre o que motivou o Japão a aceitar compartilhar essa experiência do sistema *koban* com o Brasil, em especial no caso de São Paulo, o entrevistado 1 (2022) relatou que a cooperação da JICA com o Brasil aconteceu porque o lado brasileiro demonstrou interesse, ou seja, houve uma demanda do lado brasileiro, e a JICA apoiou como normalmente apoia no desenvolvimento dos projetos diante da relação amistosa e cooperativa que Brasil e Japão possuem já desde a década de 1970. Ademais, o entrevistado 1 (2022) ressalta o fato de que a maior colônia japonesa fora no Japão se encontra no Brasil, portanto é importante para o Japão apoiar o desenvolvimento em território brasileiro pois acaba beneficiando essas pessoas também. É interessante, portanto, para a JICA e para o governo japonês que o Brasil se desenvolva e as questões de segurança pública no país melhorem, pois, isso faz com que mais empresas japonesas considerem se instalar em território brasileiro, gerando mais empregos. Nas palavras do entrevistado 1 (2022) “tendo trabalho, a renda também melhora, então todo mundo sai ganhando”.

É possível estabelecer, portanto, um paralelo entre o interesse japonês em contribuir com a melhoria da segurança pública brasileira e sua busca por projetar-se para além de suas fronteiras e alcançar seus interesses nacionais, em especial a prosperidade econômica; para isso o Japão passou a adotar uma postura mais pacífica no pós-guerra, uma vez que o governo percebeu que o imperialismo japonês não era mais um negócio rentável para o país

(OTMAZGIN, 2012). Jonathan Soble (2018) afirma que a Constituição japonesa de 1947 proibiu a imposição japonesa de sua capacidade ofensiva militar, e o Japão precisou encontrar uma nova forma de demonstrar seu poder. A partir dos anos 1990, então, o Japão emergiu como um poder cultural famoso tanto por seus produtos industriais e de consumo, como também pelo novo estilo de vida e pela inovação cultural (OTMAZGIN, 2012), ou seja, o país passou a investir nos recursos de *soft-power*, ou poder brando, disponíveis, como cultura e tecnologia (SOBLE, 2018).

Joseph Nye (2014) afirma que existem três maneiras através das quais é possível alcançar interesses e objetivos individuais influenciando outro: coerção; compensações ou recompensas ao indivíduo que se pretende influenciar; e cativando o outro. Diante disso, é perceptível que o Japão exerce a imposição de seus interesses e de sua agenda porque outras nações são atraídas pelos novos ideais e valores que o país difunde. O Japão não impõe mais suas vontades a outras regiões através de suas capacidades militares, mas sim cativa os diferentes, constrói um laço de compartilhamento de valores e ideais defendidos, pois aprendeu a cativar e gerar uma admiração nessa relação entre Estados. Nye (2004, p. 85) ainda destacou na época de seus escritos que “O Japão tem um potencial em recursos de *soft power* maior que qualquer outro país asiático”.

Através do Acordo de Cooperação firmado entre Brasil e Japão para a implementação do modelo *koban* de policiamento comunitário, o país consegue adentrar o território brasileiro com seus valores e ideais através das capacitações e treinamentos do efetivo da PM brasileira. Ou seja, os brasileiros estão sendo capacitados para operarem numa lógica semelhante à japonesa, adaptando uma questão ou outra que forem necessárias à realidade brasileira. A partir da entrevista com o representante da JICA, percebe-se que melhorar a segurança pública no Brasil, com quem o Japão já estabelece relações amistosas desde 1970, significa para o governo japonês ampliar sua prosperidade econômica. O retorno a partir da cooperação é financeiro, na medida em que as empresas japonesas passam a enxergar o Brasil como um bom lugar para instalar-se, mas permite também que os ideais e valores prezados pelos japoneses sejam difundidos para o território brasileiro. Aqui vale destacar que o fenômeno da globalização já mencionado permite essa difusão cultural, de ideias e valores, e possibilita que novas influências adentrem outras regiões, por mais distantes geograficamente e culturalmente.

2.3.2.1 As fases do processo de implementação

Na literatura utilizada para abordar a implementação do *koban* em São Paulo, normalmente os autores (MINGARDI, 2013; FERRAGI, 2011; PENA, 2019) tomam a assinatura de cooperação técnica entre Brasil e Japão assinado em 2004, e vigente a partir de 2005, como o ponto de partida do processo de internacionalização. Mas antes de entrar nessa fase, é importante mencionar que cursos de treinamento aconteceram entre os anos 2000 e 2003 para os policiais de São Paulo no Japão. Segundo o entrevistado 1 (2022), durante esses 3 anos, 3 grupos de oficiais, um por ano, foram ao Japão para conhecer como se trabalhava o sistema *koban* no Japão, através do curso intitulado “Curso Internacional de Operador de Polícia Comunitária”.

A segunda fase da implementação do policiamento comunitário sob a diretriz do *koban* em São Paulo corresponde aos anos de 2004 a 2008. Em 2004, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica entre a polícia japonesa e a paulista, apoiado pela JICA, que entrou em vigor a partir de 2005, até o ano de 2008 (ENTREVISTADO 1, 2022; PENA, 2019; FERRAGI, 2011; FERNANDES, 2021; GODINHO, 2013). Nessa nova fase do processo aconteceu a vinda de policiais japoneses para o Brasil para ajudar na implementação do projeto em São Paulo, e inicialmente o acordo contemplou a criação de 8 bases (ENTREVISTADO 1, 2022 ; FERRAGI, 2011; DE LIMA et al. , 2014). Dentre as BCS existentes no estado, essas 8 foram escolhidas e passaram por um processo de padronização e sistematização metodológica. Para Pena (2019), foi de grande importância a participação do representante japonês com experiência no sistema Koban para início desse processo de adaptação da política no estado .

Aqui é necessário levantar uma questão importante ressaltado pelo entrevistado 1 (2022) a respeito da cooperação: o escopo do projeto consistiu na capacitação dos recursos humanos e nos treinamentos para a execução do policiamento comunitário, ou seja, mostrar como os japoneses executam as patrulhas, as visitas comunitárias, serviços de ponta de forma geral, mas o objetivo não era construir as estruturas físicas das bases comunitárias. São Paulo já possuía as BCS, portanto, o que o *koban* trouxe de novo foi reformular as estratégias e a filosofia através da qual os oficiais executavam suas tarefas diárias nas bases.

O *koban* brasileiro não é uma cópia exata do modelo japonês. Para implementar a política em São Paulo e, posteriormente, nos demais estados alcançados pela política, foi necessário adequar os princípios utilizados pela Polícia Nacional do Japão para melhor atender as necessidades específicas brasileiras e da população paulista. Este processo também aconteceu nos demais países para onde o *koban* foi exportado (PENA, 2019). Segundo Ferragi (2011), em entrevista com um alto comandante da PMESP que esteve responsável

pela implementação do policiamento comunitário em São Paulo, a adoção do sistema *koban* no Brasil deu origem a um novo modelo científico legítimo de policiamento comunitário no país. O novo *koban* combinou práticas anteriores da PMESP, como características do policiamento comunitário como no modelo anglo-americano, ao modelo japonês, resultando num *koban* original brasileiro (FERRAGI, 2011). O representante japonês que acompanhou o processo, portanto,

Participou do Grupo de Trabalho formado pelos Comandantes das Companhias, das BCS Piloto, por Oficiais do Comando de Policiamento da Capital e da Divisão de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos para adaptar o modelo japonês à realidade de nossa cultura, da criminalidade do Estado e das condições operacionais da Política Militar, implementando o serviço nas BCS, padronização da escrituração, equipamentos, formas de abordagem e contato com a comunidade, incentivo ao desenvolvimento de projetos conjuntos, a criação de canais de comunicação entre a Polícia e a Comunidade, buscando eficácia e eficiência na prevenção da criminalidade, missão constitucional da PM e grande objetivo do Policiamento Comunitário (PENA, 2019, p. 10)

Entende-se, portanto, que a criação do novo modelo de policiamento *koban* em São Paulo, adaptado à realidade do estado, foi implementado através do mecanismo do aprendizado local. A troca de informações e experiências aconteceu com a vinda dos policiais japoneses ao Brasil, que puderam observar a realidade paulista e assim oferecer orientações que contribuíram para se pensar o *koban* como esse novo modelo de policiamento comunitário; assim como também a ida de policiais da PMESP ao Japão para entender o funcionava o *koban* em seu país de origem, percebendo as semelhanças e diferenças entre os locais, tanto com relação a questões de infraestrutura, como também de cultura e valores que os países em cooperação. As lições aprendidas por São Paulo com o Japão foram fundamentais para a implementação e posterior continuidade do modelo *koban* não só no estado paulista, como mais adiante em outras partes do Brasil.

Diante dos resultados apresentados pelas 8 BCS que passaram a operar dentro do sistema *koban*, no final de 2006 o projeto ampliou-se para mais 12 BCS: 8 na capital São Paulo, duas na região metropolitana, em Taboão da Serra e Suzano, e outras duas no interior, em São José dos Campos e em Santos (PENA, 2019; FERRAGI, 2011). Em 2007 o número de BCS em operação dentro do sistema *koban* foi ampliado para 20 bases, sendo mais 2 na região metropolitana da capital paulista, outras duas no interior do estado e mais 16 bases na capital. (DE LIMA et al. , 2014). Já no ano de 2008, 54 localidades no estado de São Paulo já operavam dentro da filosofia e estratégia do *koban* (DE LIMA et al. , 2014; FERRAGI, 2011; ENTREVISTADO 1, 2022).

Quando questionado sobre o que previa o projeto-piloto do sistema *koban* em São Paulo, o entrevistado 1 (2022) afirmou que foi “melhorar a segurança pública do estado de São Paulo”, e o projeto iniciou-se pela capital paulista porque era o espaço mais difícil, visto que o perfil dos cidadãos da capital paulista é de pessoas que saem logo cedo para trabalhar longe de suas casas e voltam somente à noite. Dessa forma, são pessoas que não possuem relacionamentos interpessoais muito fortes. As 8 primeiras bases implementadas foram instaladas em diferentes regiões da capital, em áreas de comércio, de favelas, de moradores de classe média alta, etc (ENTREVISTADO 1, 2022) abarcando assim uma variedade de perfis de cidadãos. O rápido aumento no número de instalações de BCS, segundo o entrevistado 1 (2022) se deu porque desde o começo a sociedade brasileira foi bastante receptiva e aceitou bem o novo modelo de policiamento.

Na terceira fase do processo, entre os anos 2008 - 2011, um novo Acordo de Cooperação Técnica é firmado entre a JICA e a PMESP. Neste novo acordo, ficou estabelecido a responsabilidade da PMESP de ser a instituição difusora do policiamento comunitário sistema *koban* para os demais estados brasileiros e também para os países da América Latina (PENA, 2019; ENTREVISTADO 1, 2022). Dois novos parceiros foram inseridos no Acordo: a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), ligada ao Ministério da Justiça, e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao Ministério das Relações Exteriores. Enquanto a SENASP ficou responsável pela implementação do *koban* nos estados brasileiros, a ABC se encarregou de tratar as relações com os países da América Latina, são estes: Nicarágua, Costa Rica, Guatemala, Honduras e El Salvador.

Através da SENASP, o Ministério da Justiça compartilhou as experiências e os conhecimentos das BCS modelo *koban* em São Paulo com outros estados signatários do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o PRONASCI. (ENTREVISTADO 1, 2022). O PRONASCI é um programa que visa prevenir, controlar e reprimir a criminalidade, e que também organiza; “Ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios. As ações levarão em conta as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2007). Na época, 12 estados já haviam assinado o acordo com o governo federal e foram, então, convidados a participarem desse projeto junto com a JICA em São Paulo. A PMESP, portanto, assumiu o papel de compartilhar o conhecimento, já antes difundido entre seu efetivo, para os policiais dos demais estados (ENTREVISTADO 1, 2022). Coube ainda à PMESP desenvolver um material didático e o currículo do Curso Internacional de Polícia Comunitária (Sistema *Koban*), como o objetivo de formar oficiais das polícias militares de 11 estados brasileiros,

são estes: Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Bahia, Pará, Acre, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Alagoas, Espírito Santo e Distrito Federal; difundiu o material também para a capacitação de oficiais dos 5 países da América Central mencionados anteriormente (PENA, 2019).

2.3.2.2 Liderança no processo de implementação

No caso de São Paulo, a polícia militar desempenhou papel central no processo, mas claro, com a cooperação da sociedade, pois na ausência desta haveria um descumprimento do princípio do policiamento comunitário e do sistema *koban* (PENA, 2019). A política militar por ser a instituição presente e constante em lugares públicos para combater a criminalidade, através de um policiamento ostensivo, exercendo sua atividade de acordo com a lei; e a sociedade civil, ou seja, os cidadãos individuais e também líderes comunitários, sindicatos, conselhos profissionais, Organizações não governamentais (ONG's), institutos de pesquisa, entre outros (PENA, 2019). De acordo com Barbosa e Bandeira (2018), essa interação entre polícia e comunidade é exitosa quando há uma diversidade na comunidade, assim sendo possível responder a um maior número de indivíduos e áreas em cada localidade.

A PMESP precisou, então, reformular a modalidade do sistema *koban* para a implementação do modelo na realidade brasileira e paulista. Além de aprender sobre o sistema, após alcançar formalização suficiente, os membros das PMESP encarregaram-se de transmitir as informações e conhecimentos obtidos aos demais que ainda não estivessem familiarizados com o modelo (FERRAGI, 2011). A parceria entre a JICA e a PMESP resultou na formação de 128 oficiais de polícia nos 5 países da América Central já mencionados e um total de 14 edições do curso internacional de formação de multiplicadores já foram realizadas sob a liderança da PMESP (SSP/SP, 2016).

2.3.2.3 As dificuldades do processo de implementação

No processo de incorporação da filosofia do *koban* na instituição policial, foi possível observar algumas dificuldades, principalmente em elementos práticos do policiamento comunitário no dia a dia do efetivo. Entre os policiais que haviam recebido treinamento específico houve maior adesão ao policiamento comunitário e o novo modelo *koban* foi melhor compreendido. Contudo, entre os policiais do nível de rua, até mesmo entre os sargentos, essa compreensão não aconteceu tão facilmente (LIMA et al. , 2013; KAHN, 2002;

FERRAGI, 2011). De acordo com Ferragi (2011), a nova polícia baseada no *koban* havia afetado a moral e a autoconcepção dos oficiais de baixo escalão para melhor, atribuindo um certo sentido de missão e aumentando a motivação dos policiais para o exercício diário de suas atividades. Mas, o efeito contrário também aconteceu.

De acordo com Kahn (2002), em pesquisa realizada junto aos cabos e soldados, parte destes apresentaram grande resistência ao *koban*. Ele consideravam a nova polícia suave e branda com os criminosos, o que, para eles, resultaria na diminuição da autoridade policial. O autor verificou também que 65,1% dos policiais militares que fizeram parte da pesquisa acreditavam ser o policiamento comunitário apenas uma manobra para melhorar a imagem policial; 31,9% consideraram o policiamento “elitista”, que favorecia os amigos da polícia; 28,8% enxergavam o modelo como uma moda passageira e política governamental, que mudaria com a mudança no governo; e 36,3% acreditava que o novo modelo era basicamente a construção de uma base comunitária (KAHN, 2002).

O policial do *koban* parece se basear em uma noção de cuidado, antes que de “heroísmo”, típica do ethos guerreiro e machista que permeia a subcultura policial brasileira. Por isso, ainda há uma grande dificuldade em se afastar do policial comunitário paulista, mesmo sob o sistema *koban*, da noção de “combate ao crime” e derivados (como a dicotomia do “nós contra eles”, “a polícia contra o marginal” etc) (MINGARDI, 2013, p.1)

Outra questão que pode prejudicar o exercício policial dentro do sistema *koban* é, de acordo com Ferragi (2011), os procedimentos orçamentários e a chamada “estrutura informal” que integra as práticas operacionais rotineiras do efetivo. Essa estrutura informal é, de maneira geral, aquilo que o efetivo traz de sua própria individualidade, suas características e preocupações, para a instituição da polícia e para as práticas de policiamento. O autor visitou algumas BCS e pôde constatar que em algumas bases os policiais atuam de acordo com critérios próprios, pessoais, preocupando-se com a realização profissional ou sua própria proteção e alguns até mesmo afirmaram que a motivação para trabalhar no policiamento comunitário era de cunho pessoal, pois sentiam uma satisfação em ajudar crianças empobrecidas e que pelo contexto social em que vivem estão vulneráveis às drogas, por exemplo (FERRAGI, 2011). Ferragi (2011) também ouviu, em entrevista, que a rígida estrutura policial e a falta de apoio institucional atrapalham o exercício do trabalho do efetivo.

O contexto social do estado de São Paulo, os alarmantes índices de violência, a desconfiança dos cidadãos com relação aos policiais, que afeta diretamente a legitimidade da instituição, são fatores que pressionaram a busca por um modelo diferente de policiamento. A PMESP passava por esse processo de mudança cujo objetivo era voltar-se mais para fora, para

a sociedade, sendo uma instituição mais “aberta, democrática, responsiva, transparente e com prestação de contas” (FERRAGI, 2011). O que mais preocupava a PMESP, segundo Ferragi (2011), era, então, a legitimidade e estabilidade da instituição antes que a eficiência. Essa reestruturação, guiada por lideranças dentro da instituição, culminou na criação da Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos (DPCDH). A partir desse envolvimento a PMESP passou a liderar outras instituições policiais brasileiras a traçarem trajetórias parecidas de institucionalização das práticas do policiamento comunitário do sistema *koban* em demais localidades (FERRAGI, 2011).

2.3.2.4 Os resultados da adoção do koban em São Paulo

A implementação do novo modelo de policiamento comunitário no sistema *koban* em São Paulo permitiu, segundo Ferragi (2011) um maior empoderamento dos sargentos e dos demais oficiais de baixo escalão, tornando-os responsáveis por coordenar a execução do projeto. Para o autor, esses prestadores de serviço tinham maior entendimento e autonomia sobre o projeto e fizeram o necessário para atingir o objetivo do policiamento comunitário. Ao adotar o *koban*, um dos principais resultados foi a diminuição nos índices de homicídios do estado (MINGARDI, 2013). Um importante e visível resultado do *koban* está em Jardim Ângela, zona sul da capital São Paulo. Nessa localidade, a comunidade se mobilizou e cooperou com a implantação do modelo de policiamento comunitário. Nesse bairro foi constatado que os índices de homicídio na área reduziram em 73% em uma década; o bairro que antes era considerado a região urbana mais violenta do mundo, perdeu esse título com a chegada do *koban* (DE LIMA et al. , 2014).

Na PMESP, a adoção do modelo *koban* mobilizou também o apoio dos níveis hierárquicos mais altos da PM paulista. Isso contribuiu para que a consolidação dessas práticas acontecesse de forma mais eficiente. De acordo com Ferragi (2011, p. 74); “As ordens escritas eram dadas pelo comando para especificar como se deveria entender o policiamento comunitário dentro da organização”. Além disso, os líderes da PMESP organizaram seminários e outros eventos para discursar sobre a importância e a necessidade da adoção das práticas de policiamento fundamentadas no modelo japonês.

A adoção do sistema *koban* em São Paulo inspirou os outros estados, que tomaram a experiência paulista como referência a ser seguida. Polícias de outros estados foram até São Paulo e se beneficiaram da cooperação estabelecida, participando dos cursos oferecidos na capital para Multiplicador de Política Comunitária (DE LIMA, et al. , 2014). De acordo com

Godinho (2013), a experiência paulista de adoção do *koban* é considerada referencial uma vez que estabeleceu de forma elucidativa como o policiamento comunitário deveria ser feito na prática, trazendo também informações mais precisas sobre a estruturação física das bases até questões mais operacionais como o estabelecimento de protocolos de ação.

Para além de gerar importante conhecimento para dentro da própria instituição da PMESP, a adoção do *koban* em São Paulo e a posterior proatividade dos líderes da PM paulista no compartilhamento da experiência com outros estados permitiram transbordar as fronteiras paulistas e levar o *koban* para outras onze regiões metropolitanas no Brasil no final de 2008. Dentre os vários estados encontra-se Pernambuco, que assim como São Paulo já havia tentado modelos de policiamento comunitário, mas as experiências não prosperaram.

Por fim, quando questionado sobre se houve algo específico na adaptação brasileira do *koban* que a polícia japonesa aprendeu com o Brasil e reproduziu no país de origem do *koban*, o entrevistado 1 (2022) afirmou que sim, “um exemplo claro foi a questão das bases móveis”. Diante do crescimento das cidades, os espaços físicos para a instalação de bases fixas acabaram se tornando escassos, e inspirados na adaptação da PMESP, que utilizava vans e trailers puxados por uma caminhonete, a polícia nacional japonesa adaptou o *koban* no Japão para funcionar também sob bases móveis; a informação recebida pelo entrevistado 1 foi de que na província de Chiba, no Japão, as bases já foram adaptadas para bases móveis inspiradas em como acontecia no Brasil em São Paulo. Diante dessa informação, há uma indicação, portanto, de que a viagem do *koban* ao Brasil e outros países pode ser enxergada pela literatura utilizada nesta pesquisa sobre internacionalização de políticas públicas como um processo de circulação, uma vez que faz o movimento de A para B, C, D, adaptando-se às realidades, e volta para A trazendo novos conhecimentos e práticas que remodelam a forma como a política é implementada em A reorientando a própria política na origem.

3 A ADOÇÃO DO MODELO JAPONÊS *KOBAN* DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO EM RECIFE - PERNAMBUCO

Há uma escassez de literatura científica acerca do policiamento comunitário sistema *koban* em Recife e Pernambuco, portanto, para descrever o processo da chegada do *koban* ao Recife, recorreu-se a fontes primárias de pesquisa, tais como entrevistas com indivíduos envolvidos, relatórios, folders produzidos pelas instituições, documentos pessoais, registros governamentais, registros fotográficos e dados de pesquisa original através de estudo de campo para coleta de dados. O estudo de campo aconteceu no dia 26 de abril de 2023 em diferentes locais em Recife e Região Metropolitana: na Diretoria de Articulação Social e Direitos Humanos (DASDH), no 19º Batalhão da Polícia Militar de Pernambuco (19º BPM-PE), e na base do *koban* em Maranguape I, Paulista.

A análise do material acima citado se fez essencial para fundamentar os poucos dados encontrados a respeito do *koban* na capital pernambucana, visto que a maior parte das informações sobre o modelo só podem ser encontradas em portais e sites de notícias online, portanto, fontes secundárias de pesquisa. Esses portais apresentam compilados de informações fundamentadas em fontes primárias e embora possam ser uma fonte importante e valiosa para manter a população atualizada sobre eventos atuais e temáticas relevantes, optou-se pela realização das entrevistas e estudo de campo para complementar os achados e ocupar a lacuna existente sobre o tema. Além de fundamentar as informações apresentadas e correlaciona-las com o arcabouço teórico discutido no primeiro capítulo deste trabalho.

3.1 O PACTO PELA VIDA COMO PROGRAMA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM PERNAMBUCO

Como já mencionado, na década de 90 o Brasil realizou pequenos avanços em direção à implementação de filosofias comunitárias da atividade policial no país; os projetos dos chamados ‘policiamento comunitário’, ‘segurança cidadã’, ‘policiamento interativo’, entre outros, foram adotados por diversas cidades brasileiras, dentre elas Recife, em Pernambuco. (ROCHA, 2017; MINGARDI, 2013) Essas novas apostas tinham como objetivo enfrentar “os fenômenos do crime, da violência, da desordem e do desrespeito aos direitos humanos [...]” (MINGARDI, 2013, p. 35). Nesse contexto, enquanto a PMESP dava início ao projeto de implementação da filosofia *koban* de policiamento comunitário em suas BCS, Pernambuco, no ano de 2007, lança o “Programa Pacto pela Vida” (PPV). Nesse momento, Pernambuco enfrentava um cenário de altas taxas de criminalidade violenta e homicídios. Nos anos

anteriores, o estado foi apontado como um dos líderes nacionais em taxas de mortes ocasionadas por agressão - 90,7 mortes por grupo de 100 mil habitantes (LIMA et al. , 2017).

O PPV representou, portanto, uma política pública de redução da criminalidade e da insegurança pública cujo foco eram os crimes cometidos contra a vida (DE LIMA et al. , 2014). A primeira atividade desenvolvida pelo PPV foi a elaboração do ‘Plano Estadual de Segurança Pública’ (PESP-PE 2007); desenhado como uma política de Estado, havia então um documento que estabelecia as diretrizes estratégicas do Pacto para todo o Governo, que estipulava tanto as ações de curto, como de médio e longo prazos (DE LIMA et al., 2014; LIMA et al., 2017). Estrategicamente, a meta do PPV era reduzir o número de mortes intencionais violentas (Homicídio, Lesão Corporal seguida de morte, Latrocínio) no estado.

De Lima et al. (2014) e Lima et al. (2017) afirmam que nesse plano do PPV existiam um total de 138 projetos que se dividiram em seis linhas de ação, são estas: repressão qualificada da violência, aperfeiçoamento institucional, informação e gestão do conhecimento, formação e capacitação, prevenção social e gestão democrática. A proposta do PPV era, então, consolidar alguns mecanismos que pudessem promover uma maior articulação entre os órgãos componentes do sistema de justiça criminal, sejam eles a Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público e Poder Judiciário, além de também qualificar o policiamento através do melhoramento da gestão de informações e da aplicação de planejamentos estratégicos de ações da polícia (DE LIMA et al. , 2014; SDS/PE, 2012). Todas as ações estavam interligadas ao objetivo de promover a conexão entre direitos humanos e ações relativas à segurança pública e direitos humanos no estado, permitindo que a sociedade civil participasse mais ativamente do policiamento diário “por meio da criação de gestão democrática e controle social” (DE LIMA et al. , 2014, p. 16). A menção às propostas do Pacto e ao PESP-PE de 2007 importam para este trabalho, porque foram nestas políticas que, pela primeira vez em Pernambuco, os princípios e as táticas de policiamento comunitário nortearam a política de segurança pública e esse fato está documentado.

Para que os objetivos do Pacto pudessem ser alcançados, Pernambuco foi dividido em 26 ‘áreas integradas de segurança’ (AIS’s), e na lógica da divisão dessas áreas, todas as polícias trabalhariam de maneira integrada. A polícia militar cabia a realização das patrulhas nos bairros, ação na qual as viaturas são distribuídas e percorrem trajetos pré-definidos a uma velocidade abaixo da normalidade, para assim poder observar os arredores e estabelecer alguma relação com os moradores de determinadas área (LIMA et al. , 2017). O plano previa, ainda, o monitoramento das ações do PPV, como observa-se a seguir:

As ações são monitoradas pelo Comitê Estadual de Governança do Pacto pela Vida, instância governamental de avaliação da política de segurança das 26 Áreas Integradas de Segurança (AIS) do estado. Formado por secretarias de Estado, órgãos envolvidos na execução das ações do Pacto e sociedade civil, esse comitê determina prioridades, acompanha os resultados do plano e revisa metas. Um de seus produtos constitui a apresentação de diagnósticos denominados “situacionais”, apontando as “causas” da incidência criminal ascendente, as dificuldades na execução das operações e as sugestões e demandas para a resolução dos problemas. (LIMA et al. , 2017)

Para a implementação do PPV, foram realizadas diversas mudanças estruturais na administração pública e na filosofia dos procedimentos para gerir os resultados das ações de prevenção à criminalidade, e algumas ferramentas inclusive baseiam-se em modelos originados de fora (DE LIMA et al. , 2014). E considerando que no próprio texto fundamento do PPV mencionou-se a ‘repressão qualificada’, isto é, o controle através da atuação policial de forma repressiva (MACEDO, 2012), percebe-se uma ampliação entre os anos de 2008 e 2009 para que houvesse um aprofundamento nos mecanismos de diálogo entre a instituição da polícia e a sociedade civil. Foram realizadas 14 conferências regionais, uma para cada região de Pernambuco, sendo 11 no interior e três na região metropolitana; nessas conferências, cerca de 4.000 cidadãos puderam participar, fazendo suas demandas para que as regiões pudessem ser mapeadas da melhor forma pelo Comitê (LIMA et al. , 2017). Os principais atores envolvidos na implementação do PPV foram o Governo do Estado de Pernambuco, através do Comitê Gestor do PPV, as secretarias estaduais e os órgãos de apoio, a polícia militar, polícia civil, o Ministério Público, o judiciário e a sociedade civil (LIMA et al. , 2017)

3.1.1 Os resultados do Pacto pela Vida

O primeiro grande resultado observado a partir da implantação do PPV foi a redução da taxa de homicídios verificada em Pernambuco. O PPV tinha os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) , ou homicídios, como o centro da agenda das políticas de segurança no estado, e conseguiu diminuir de 50 para, aproximadamente 37 o número desses crimes por cem mil habitantes em Pernambuco, nos anos entre 2006 e 2010 (DE LIMA et al. , 2014; LIMA et al. , 2017). Na capital, Recife, no mesmo período de 2006 a 2010 a taxa de homicídios caiu de 72,40 mortes por cem mil habitantes ao ano para 42,56 mortes a cada 100 mil habitantes; ou seja, houve uma redução de 43% (DE LIMA et al. , 2014). Dados apontam ainda que em Recife houve uma redução de 66% no número de mortes por agressão e a taxa de Lesão Corporal Dolosa aumentou em 16,2% (LIMA et al. , 2017).

Ademais, essa nova forma de policiar trouxe inovações na capacidade dos órgãos policiais de operar, e contribuiu com a contratação de mais policiais civis, policiais militares e bombeiros entre 2007 e 2010. Outro incremento trazido pelo PPV foi que na medida em que as metas de redução semestrais e anuais dos crimes violentos letais e intencionais eram alcançadas, os policiais receberam premiações e gratificações (LIMA et al. , 2017). A experiência do PPV em Recife foi considerada exitosa. Segundo o Lima et al. (2017), Pernambuco foi o único estado a apresentar uma queda constante nos índices de violência letal. Isso pode explicar o sucesso que o PPV teve também em outros estados brasileiros, como na Bahia. Ademais, vale salientar que a literatura aponta um dos motivos para o sucesso do PPV a presença permanente do governador nas etapas do processo, o que é uma característica presente também no processo de adoção do sistema japonês *koban*, como será mostrado mais adiante.

Contudo, apesar de a teoria do Plano de execução proposto para o PPV enfatizar a participação social e a necessidade de interação entre comunidade e policiais prestadores de serviço, e mesmo diante dos resultados positivos relativos aos problemas que buscava enfrentar, a polícia do PPV ainda agia de forma mais repressiva, visto que uma das linhas de ação era a repressão qualificada. Para o entrevistado 1 (2022) quebrar esse paradigma dentro da instituição policial foi um dos principais desafios dentro do processo de implementação do *koban* no Brasil, especificamente em Pernambuco. O Brasil pouco tempo atrás vivia uma ditadura do regime militar, então havia uma dificuldade dos policiais de se aproximarem da comunidade (ENTREVISTADO, 2022). Segundo o informante,

O policial militar, ele tinha essa impressão de que o civil era quase um inimigo dele e agora a gente tá falando pra ele se aproximar do inimigo dele? Então, foi um desafio grande pra a gente quebrar essa parede. Pra fazer eles entenderem que para o trabalho deles é fundamental essa aproximação com a comunidade pra que eles possam receber as informações do bairro, dos problemas que estão ocorrendo no dia a dia, no cotidiano, e com isso levar confiança do policial para o civil. É claro que o civil vai dar a confiança dele pro policial também. É uma mão que vai e a outra que vem. Isso que foi, eu acho que um dos maiores desafios, porque você tem que mudar a cabeça das pessoas. Então, assim, pra mudar não é fácil, mas demanda tempo. Mas aos poucos a gente tá conseguindo. (ENTREVISTADO 1, 2022)

3.2 O PROCESSO DE ADOÇÃO DO *KOBAN* EM RECIFE-PE

Desde o ano de 2004, poucos anos após o lançamento do Pacto pela Vida em Pernambuco, o estado já havia tido contato com o sistema *koban* de policiamento comunitário.

O modelo de segurança comunitária é fruto da cooperação policial de Pernambuco, por meio da SDS, com a Secretaria Nacional de Segurança Pública e a Agência Nacional de Polícia do Japão. A instituição japonesa enviou representantes ao Recife, que colaboraram com a formação do efetivo destacado para desenvolver, no Estado, o padrão nipônico de policiamento. Também policiais da PMPE estiveram em solo japonês a fim de conhecer o milenar sistema Koban, que significa “estrita vigilância local”, e dá nome à base de apoio da Polícia dentro do perímetro estabelecido (SDS/PE, 2019)

Nas palavras do informante da JICA, “No ano de 2004, nós enviamos também junto com o pessoal de São Paulo, um oficial da Polícia Militar de Pernambuco, mas para ele ainda eu acho que era uma coisa nova.” (ENTREVISTADO 1, 2022). Ou seja, um oficial da PMPE foi ao Japão participar de um curso de capacitação em policiamento comunitário no sistema *koban*, mas não conseguiu avançar com a implementação do *koban* ao voltar para Recife, pois em seguida entrou em reserva remunerada da polícia militar. Esse oficial que foi ao Japão com a comitiva brasileira representando Pernambuco foi o então à época Major Alex (ENTREVISTADO 2, 2023). Segundo o entrevistado 1 (2022), o projeto parece não ter avançado naquele momento porque os policiais de Pernambuco “eles não eram muito abertos, entendeu, para receber novos conhecimentos”. Como observado acima, o Pacto pela Vida já trazia a ideia de proximidade com os cidadãos que é a essência do *koban* japonês, o que indica, portanto, que sim, já haviam alguns policiais pernambucanos engajados nessa nova filosofia de um policiamento mais humanizado e preocupado não só com a segurança, como o bem-estar da população de forma geral e nas diversas esferas, mas essa aproximação ainda não era suficiente.

Segundo o entrevistado 2 da PMPE, peça-chave no processo de implementação do *koban* em Pernambuco, o PPV deixou a desejar na linha de ação do policiamento preventivo, focando demais na questão do encarceramento e da repressão qualificada. Para este informante, a vocação da corporação é a sua própria missão constitucional de realizar um policiamento ostensivo, isto é, vestir a farda, ser visto pela população, ser um ponto de apoio a qualquer cidadão em qualquer localidade para que este possa pedir uma informação, uma ajuda, fornecer informações a respeito de algum crime ou pessoas que cometeram atos criminosos; este é o policiamento ostensivo (ENTREVISTADO 2, 2023). Fazer esse tipo de policiamento era uma lacuna apresentada pelo PPV, sendo o sistema *koban* escolhido para preencher esse espaço. Nas palavras do informante,

O policiamento ostensivo ele é antes de tudo, preventivo. Você não lança o policiamento na rua direcionado pra ele prender alguém, você lança para proteger a população através do policiamento preventivo. Então há uma vocação já intrínseca na própria instituição quanto ao policiamento preventivo. Então isso já tava fazendo

falta, aquela proximidade maior do policial com a comunidade, com a população. Essa necessidade de aproximar mais a polícia e principalmente em locais mais vulneráveis também, em locais que precisam ter uma chegada um pouco maior da polícia militar. Não só para operações, prisões, detenções, mas para desenvolver um laço de proximidade (ENTREVISTADO 2, 2023)

O informante coloca a aproximação policial - cidadão/ã, presente na vocação policial do policiamento ostensivo como a principal motivação para a adoção do *koban* japonês no sistema de segurança pública pernambucano; outra motivação foi a possibilidade de um intercâmbio internacional para o Japão para adquirir novos conhecimentos em policiamento comunitário (ENTREVISTADO 2, 2023). Mas, a pressão da população também exerceu papel no processo de adoção da política. É comum a qualquer lugar que os cidadãos exijam um bom serviço de segurança pública, que seja eficiente e traga bons resultados. Mas, através da entrevista, foi possível perceber que, de forma simples e direta, o *koban* chegou a Recife porque houve uma janela de oportunidade para a tentativa de implementação da política. Outros estados brasileiros já estavam implementado o *koban* em seus sistemas de segurança pública, e na última fase do Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Japão Pernambuco demonstrou interesse em adotar a política no estado.

Entre 2005 e 2008, em meio a envio de diversos policiais para os treinamentos no Japão, e diante da não continuidade dos projetos em algumas localidades, como foi no caso de Recife após a aposentadoria do oficial que foi até o Japão em 2004, segundo o entrevistado 1 (2022), verificou-se, a necessidade de envolver nesses projetos um pessoal “bem misturado”, ou seja, de diferentes patentes e quase todos superiores, como coronel, tenente coronel, major, capitão. Mas isso ainda não foi suficiente, e começaram a ir para o Japão também tenentes e sargentos, de forma a englobar toda a estrutura da polícia, das patentes superiores até os policiais da ponte, que trabalham diariamente nas ruas realizando o policiamento. Esse foi um grande diferencial verificado nessa etapa do processo.

Recife voltaria a cooperar para a adoção do *koban* novamente, entre os anos de 2015 e 2018, na quarta e última fase do acordo, quando surgiu essa janela de oportunidade para a adoção do *koban* em Pernambuco (ENTREVISTADO 1, 2022; ENTREVISTADO 2, 2023). Como mencionado no capítulo 2, o governo de Pernambuco havia assinado o acordo com o governo federal para participar do PRONASCI, portanto, policiais militares do estado participaram nos eventos realizados em São Paulo sob a égide da JICA e sob responsabilidade da PMESP em compartilhar o conhecimento, atuando como multiplicador do sistema *koban* no Brasil. Por ser signatário do PRONASCI, Pernambuco assinou então o acordo de cooperação com a SENASP (ENTREVISTADO 1, 2022; ENTREVISTADO 2, 2023).

A JICA, a SENASP, e o governo federal, através do PRONASCI, contribuíram para que Pernambuco pudesse aproveitar a janela de oportunidade, aprender sobre o *koban* e implementar o sistema na capital, Recife, e posteriormente em outros municípios pernambucanos. O entrevistado 1 chamou atenção dois outros elementos: primeiramente, a prontidão de Pernambuco em assinar o PRONASCI e aceitar a cooperação, ainda que nos últimos anos do acordo, o que contribuiu para o bom desenvolvimento do projeto no estado; e segundo, a ida do então Major José Cícero de Oliveira, que participou do curso de “Treinamento em Grupo” realizado no Japão (ENTREVISTADO 1, 2022), que segundo informante, era um curso internacional de multiplicadores de polícia comunitária (ENTREVISTADO 2, 2023)

O curso referido acima contou com a presença de oficiais de vários países, reunidos com a Polícia Nacional do Japão e a JICA. Ao longo de duas semanas os participantes aprenderam sobre a filosofia do policiamento comunitário no sistema *koban*. Neste curso, o então Major José Cícero de Oliveira, que à época trabalhava como Coordenador Estadual de Polícia Comunitária no estado de Pernambuco, conheceu a polícia japonesa e isso colaborou para que o processo de adoção do *koban* avançasse dentro do estado. Nas palavras do informante da JICA,

Com ele como coordenador, já na função de multiplicador de conhecimentos, então isso ajudou pra desenvolver rápido. Por que? Porque ele conseguiu explicar direitinho para o seu secretário de segurança pública, junto ao governador do estado também, e eles também abraçaram este projeto (ENTREVISTADO 1, 2022)

A partir das experiências e aprendizados no Japão, os policiais ao retornarem ministraram cursos de multiplicadores de polícia comunitária no sistema *koban* nos estados denominados estados-modelo pela JICA e pela SENASP, dentre eles: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (ENTREVISTADO 2, 2023). Alguns policiais de Pernambuco foram selecionados para participarem do curso de multiplicador do sistema *koban*. Questionado sobre os critérios de seleção de efetivo para realizarem o curso, o entrevistado 2 afirmou que a seleção foi feita através de indicações. Segundo ele, “Se tentou de uma forma mais estratégica colocar quem *tava* trabalhando na área, quem tinha possibilidade de comandar uma companhia, (...) possibilidade de implantar um policiamento comunitário em seu batalhão” (ENTREVISTADO 2, 2023). A SENASP indicou alguns critérios para a PMPE para que a instituição indicasse quem mais se encaixava dentro do perfil procurado. Dois critérios citados pelo entrevistado 2 foram: titular de patente até capitão, ter até 23 anos de polícia. O informante explicou a lógica já trazida pela resposta do informante da JICA

(ENTREVISTADO 1, 2022): existiam critérios pois de nada adiantaria enviar oficiais já em final de carreira para fazer o curso, porque pouco tempo depois estes iriam entrar na reserva remunerada (ENTREVISTADO 2, 2023).

No ano de 2017, Pernambuco recebeu dois peritos do Japão, policiais da Agência Nacional de Polícia do Japão que chegaram na capital Recife em novembro. Um policial ficou durante um mês inteiro e outra participou apenas em momentos iniciais e finais. Durante todo o tempo o então Major Oliveira, que vivenciou a experiência no Japão, acompanhou os peritos (ENTREVISTADO 2, 2023). À época a PMPE ainda não havia lançado um programa oficial de polícia comunitária, e o *koban* ficou atrelado à Diretoria de Articulação Social e Direitos Humanos (DASDH).

A equipe na linha de frente da tentativa de implementação do *koban* teve a ideia de realizar os chamados ‘estágios’ na rua com os peritos que foram para Recife. Segundo o informante, através desses estágios os policiais da PMPE trocaram experiências e conhecimentos com os peritos japoneses. A proposta era que os policiais pernambucanos absorvessem o máximo possível da vivência dos peritos japoneses; esses estágios foram, então, realizados no município de Caruaru, no agreste pernambucano, e na capital Recife, no bairro de Boa Viagem, zona sul de Recife, região próxima ao Shopping Recife (ENTREVISTADO 2, 2023). Mas por que começar a implementação do *koban* em Recife pelo bairro de Boa Viagem? Qual o problema público verificado em Recife, especificamente nesse bairro, que se buscou enfrentar com a implementação do *koban*? Estes foram alguns questionamentos trazidos pela autora na entrevista. A estas, o informante respondeu que “No estágio nós começamos a perceber de cara algumas situações ali: alto índice de roubo e furto (...), ‘Crimes Violentos contra o Patrimônio [CVP]’, arrombamentos (...), uma cena de uso de drogas muito intensa, obviamente também tinha tráfico” (ENTREVISTADO 2, 2023).

Segundo ele, muitos questionaram o por quê de não implementar o *koban* em outras áreas mais problemáticas da cidade como Joana Bezerra e Ibura, mas a equipe que estava na linha de frente da implementação do *koban* elenca alguns motivos pelos quais aquele recorte aproximadamente 4 km quadrados no bairro de Boa Viagem seria um bom ponto inicial para implementar e testar a política: 1) no recorte geográfico existem três comunidades, *Pocotó*, *Entra-Apulso* e *Veloso*; 2) o bairro apresenta uma junção de diferentes classes sociais, desde os moradores da comunidade que sobrevivem com 1 salário mínimo ou menos, até pessoas de classe média e classe média alta; 3) é o bairro mais populoso de Recife; 4) há grande presença de uma população flutuante, pois é uma região que possui muitos hotéis, restaurantes, é próximo à praia, mercados e ao Shopping Recife (ENTREVISTADO 2, 2023). Os policiais da

PMPE e os peritos japoneses entenderam o porquê de aquela área estar tão vulnerável, com altos índices de assaltos e furtos e cenas de tráficos de drogas, portanto “Aquele área ali se tornou uma área para estudo mesmo, e foi realmente muito interessante o tempo que o policiamento ficou ali naquela base” (ENTREVISTADO 2, 2023).

No ano seguinte, em 2018, o então major Oliveira foi convidado a apresentar seu currículo para seleção de um curso intitulado “Community Policing”, que seria ministrado no Japão. Esse curso era ofertado uma vez por ano e o Brasil podia enviar apenas um representante de todo o país. O major passou por várias etapas até ser selecionado, tanto numa seleção interna da PMPE, em seguida uma seleção dentro da SENASP, e por fim foi selecionado por representantes da Agência Nacional de Polícia no Japão e pela JICA no Japão. Segundo o informante, foi assim que Pernambuco se capacitou para fazer o policiamento comunitário a partir de 2018 (ENTREVISTADO 2, 2023).

Desde fevereiro de 2018 já havia sido anunciada a implantação do *koban* na capital pernambucana. No Diário de Pernambuco, a matéria informava “Recife e Caruaru terão polícia comunitária no modelo japonês koban: mudança acontece em março e privilegia o contato com a comunidade” (2018). A notícia descreve brevemente a origem do modelo e como a política se difere da realidade do policiamento vigente na capital; informa também que o anúncio oficial da adoção do modelo foi realizado durante um seminário de cooperação técnica realizado pela Secretaria Executiva de Relações Internacionais do governo de Pernambuco, no qual estavam presentes especialistas de distintas áreas e o então governador Paulo Câmara (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2018). Na matéria, o então major Oliveira informou que a política contaria com bases móveis, semelhante às vans comumente usadas na Operação Lei Seca, dessa forma podendo a unidade se deslocar na área de cobertura em casos de ocorrências no perímetro; foi informado também que a segurança da área seria feita a pé, ou seja, o policial não ficaria só no local da base, mas se deslocaria a pé na região para conversar e interagir com a comunidade, permitindo-se conhecer os moradores e fazer com que estes também o conheçam (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2018).

O lançamento da primeira base do *koban* em Recife aconteceu, então, em 13 de Agosto de 2018 e foi noticiado pelo Portal FolhaPE (2018). Segundo noticiado, o sistema *koban* em Recife fazia parte do projeto intitulado “Nossa Presença, Sua Segurança”, e enfatiza o atendimento humanizado à população pernambucana. Mas o que foi esse projeto? Segundo o informante, diante da vocação policial, já explanada, a própria polícia se sentia distante da população, e a equipe engajada na tentativa de implementação do policiamento comunitário somou esforços para formalizar essa estratégia como política de segurança pública no estado.

Sendo assim, a pauta do policiamento comunitário sistema *koban* ficou atrelada à DASDH do estado, na qual o então Major Oliveira atuava no cargo de Diretor adjunto. Ao major coube o papel de sugerir o *koban* como modelo a ser implantado e a idealizar o projeto do policiamento comunitário, e o *koban*, portanto, ficou sob a égide da DASDH justamente pelo fato de o major atuar na diretoria.

Segundo o informante, a DASDH não possuía assento no Comitê Estadual de Governança do Pacto Pela Vida, e a equipe engajada na implementação do *koban* precisou pedir ao Coronel José Roberto Santana, então comandante geral, que conseguisse um assento para a diretoria; o comandante conseguiu esse espaço e pediu pauta ao governador para então inserir o *koban* no comitê e permitir que a política fosse monitorada e avaliada semanalmente (ENTREVISTADO 2, 2023). Esperava-se que o *koban* fosse monitorado pelo Comitê do Pacto Pela Vida, assim como as demais iniciativas, contudo, isso não aconteceu. Diante disso, o próprio major Oliveira liderou a iniciativa de escrever o projeto “Nossa Presença, Sua Segurança”, e segundo o informante “o projeto levou esse nome pra implantar o *koban*” (ENTREVISTADO 2, 2023). Nas palavras do informante sobre o Comitê do PPV, “Esperava a feitura de um trabalho de análise mais apurada, com indicadores que pudessem consubstanciar esse trabalho, e na verdade isso não foi feito” (ENTREVISTADO 2, 2023).

Essa primeira base móvel do *koban* foi então implementada no bairro de Boa Viagem, abrangendo também parte do bairro vizinho Setúbal, entre as ruas Bruno Veloso, Barão de Souza Leão, Fernandes Simões Barbosa e Avenida Desembargador José Neves (SDS/PE, 2019; PORTAL FOLHAPE, 2018; ENTREVISTADO 2, 2023), mesma localidade essa onde aconteceram os estágios com os 2 peritos japoneses (ENTREVISTADO 2, 2023) mencionados anteriormente. Sobre o uso de uma base móvel do tipo *container*, a autora tomou conhecimento de que assim foi feito porque, na verdade, faltou recursos financeiros para a construção de um posto fixo do *koban*, nos moldes dos prédios construídos no Japão apresentados no capítulo 2 deste trabalho. A equipe da PMPE que esteve na linha de frente da adoção do *koban* no estado, portanto, preferiu iniciar o projeto ainda que apenas com a base móvel.

Até a implantação da segunda base móvel do *koban* em Pernambuco se passaram quase 1 ano. Essa segunda base foi instalada em Paulista, município da Região Metropolitana de Recife (RMR) (ENTREVISTADO 2, 2023). Em portais de notícias online as informações encontradas anunciavam que o município passaria a contar com o novo sistema de policiamento da filosofia japonesa *koban*, e que um total de 18 PM's e 8 guardas municipais participariam da iniciativa (PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULISTA, 2019). Eles

atuariam numa base localizada nos bairros de Maranguape I e Jardim Maranguape (SDS/PE, 2019; RODRIGUES, 2019). Sobre o treinamento do efetivo, a Prefeitura de Paulista informou que os profissionais precisaram estudar temáticas como direitos humanos, mobilização e estruturação comunitária, relações interpessoais, mediação pacífica de conflitos, entre outras (SDS/PE, 2019). Já no site da Folha de Pernambuco, é dada a informação que seria implantado um ônibus de monitoramento na praça Emílio Russel, em Maranguape I, para lançar o *koban* no bairro. O *koban* se espalhou ainda para outras localidades na RMR, como Jaboatão dos Guararapes, Aldeia, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, entre outras. Mais adiante o *koban* foi implementado também por Caruaru, no interior de Pernambuco (ENTREVISTADO 2, 2023).

O ano seguinte, 2019, marca um momento importante para a institucionalização da política do *koban* nas PM's nacional e pernambucana: são lançadas a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária e a Diretriz estadual de Planejamento do estado de Pernambuco. O tópico a seguir discorre sobre essas diretrizes.

3.2.1 Diretrizes de de polícia comunitária nacional e estadual (Pernambuco)

A Diretriz Nacional de Polícia Comunitária, portaria SENASP nº 43, do dia 12 de abril de 2019, publicada no DOU nº 75 de 18/04/2019, é o documento institucional que orienta os projetos de policiamento comunitário dentro do território brasileiro, criando e estruturando o Sistema Nacional de Polícia Comunitária. O documento estabelece as definições necessárias para o sistema, trazendo os preceitos da estratégia, princípios norteadores, sua finalidade, objetivos, características, elementos e a própria conceituação do policiamento comunitário e dos elementos que compõem essa atividade. Os objetivos da Diretriz Nacional descritos no documento oficial são:

- a. Padronizar fundamentos e conceitos de Polícia Comunitária;
- b. Difundir as diretrizes gerais do Plano Nacional de Polícia Comunitária; e
- c. Inspirar e basear a institucionalização de políticas e estratégias organizacionais de Polícia Comunitária no âmbito das instituições de Segurança Pública. (BRASIL, 2019, p. 10)

A Diretriz Nacional faz referência aos modelos de policiamento comunitário existentes em diferentes partes do mundo, mencionando desde o referencial ocidental com a Polícia Metropolitana inglesa fundada no ano de 1829, até o modelo do policiamento comunitário japonês do sistema *koban* (BRASIL, 2019). O que essa diretriz demonstra,

portanto, é que os diferentes modelos de policiamento comunitário, ainda que resguardando suas características e especificidades, se resumem à ideia geral de responsabilidade social e desenvolvimento de um ambiente saudável, justo e digno, para todos os cidadãos, por isso a importância de institucionalizar o policiamento comunitário no país.

Já a Diretriz de Planejamento nº 3A EMG - 71/2019, a qual prevê a implantação do policiamento comunitário sistema *koban*, é um documento baseado no que estabelece a Diretriz Nacional acima mencionada e também na “Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência no Estado de Pernambuco”, lei nº 16.569, de 15 de maio de 2019, publicada no DOE nº 091 de 16 de maio de 2019. O primeiro objetivo descrito no documento da diretriz é “a. Inserir o policiamento comunitário nos objetivos propostos pelo Plano Estadual de Segurança Pública - Pacto pela Vida” (PERNAMBUCO, 2019); outros objetivos tratam dos resultados que espera-se obter em relação a diminuição de índices de criminalidade e aumento da proximidade e mobilização da comunidade local, mas o que chama atenção no documento é o quinto objetivo, que determina “e. Desenvolver o policiamento comunitário orientado pelo Sistema KOBAN (Japonês)” (PERNAMBUCO, 2019).

O policiamento comunitário do sistema *koban* na diretriz estadual de Pernambuco trata o modelo, então, como um programa a ser consolidado dentro da política de prevenção estadual mencionada no parágrafo anterior (PERNAMBUCO, 2019). Paralelamente a esse processo, a estratégia do policiamento comunitário ou de proximidade com os cidadãos, ainda que não muito parecido com o modelo japonês de policiar, deveria ser inserida também no já em vigor Pacto Pela Vida. O documento situa os resultados positivos já alcançados desde o desenvolvimento do PPV, e aproximar ainda mais esse programa ao policiamento do tipo comunitário é uma estratégia de alcançar resultados ainda melhores no que diz respeito à redução dos índices de CVLI e CVP, que são onde o Pacto alcança maior eficácia.

3.2.2 Os Atores no processo de adoção do *koban* em Recife

Nas pesquisas iniciais sobre a adoção do *koban* em Recife e, em seguida, com a entrevista realizada com o Entrevistado 1 (2023), percebeu-se que a figura do então Major Oliveira e da instituição da PMPE são as peças-chave para a implementação desse modelo de policiamento comunitário na capital pernambucana, como também para outras partes do estado. Quando questionado sobre o processo de implementação do *koban* em Recife, o primeiro entrevistado logo apontou a ida do Major Oliveira para o Japão para participar de treinamentos junto à Polícia Nacional Japonesa, comentou sobre o atual cargo do major como

Coordenador Estadual de Polícia Comunitária de PE, e como isso foi importante para que o *koban* avançasse dentro do estado, como já foi descrito anteriormente neste trabalho. O informante coloca também o interesse da parte do governo do estado no policiamento comunitário, que incentivou a ida de parte do efetivo para cursos em outras localidades e “continuou pagando o salário do seu policial”, mesmo que eles não estivessem exercendo suas atividades de segurança pública por alguns dias.

O segundo entrevistado também enfatiza o papel desempenhado pelo Major Oliveira. Segundo ele, o Major demonstrava grande interesse pelo policiamento comunitário, possuindo uma especialização na área, atuou como instrutor dos cursos de formação e aperfeiçoamento da instituição, tanto de praças quanto de oficiais, dentre outros (ENTREVISTADO 2, 20223). Foi o Major Oliveira, como já mencionado, quem escreveu o projeto “Nossa Presença, Sua Segurança” para trazer o policiamento comunitário e a filosofia e estratégia do *koban* para o estado de Pernambuco. Quando questionado sobre qual a instituição o entrevistado considera que mais contribuiu para a implementação da política no estado, o entrevistado respondeu: “A polícia militar, sem dúvidas. Porque se internamente não houvesse, institucionalmente não houvesse, a motivação e o interesse de trazer o policiamento comunitário, não haveria a razão de nenhum outro órgão buscar.” (ENTREVISTADO 2, 2023).

Além do protagonismo do Major Oliveira e da PMPE, também foram importantes atores na implementação do *koban* a JICA, a Polícia Nacional do Japão, a SENASP e a ABC. Segundo o entrevistado 2 (2023), a JICA e a ABC foram dois dos principais órgãos, uma vez que foram os responsáveis por assinarem o acordo de cooperação para a internacionalização do *koban* para o Brasil; a JICA, ainda, segundo ambos os entrevistados era a responsável por arcar com os custos de viagem e estadia dos policiais que viajaram até o Japão para aprender sobre o sistema *koban*; lado a lado com a JICA estava a SENASP, que é o órgão de execução do acordo, que levou os estados signatários do PRONASCI a conhecerem o *koban* e participarem dos treinamento oferecidos pelos estados-modelo, mas principalmente, pelo efetivo da Polícia Nacional do Japão (ENTREVISTADO 1, 2022; ENTREVISTADO 2, 2023). Para além das instituições em si, o entrevistado 2 (2023) menciona ainda alguns nomes de indivíduos que se interessaram e ajudaram a impulsionar a implementação da política em Recife. Foram eles: Antônio de Pádua, secretário de defesa social do estado de Pernambuco de 2017 a 2021, o comandante geral à época Coronel Vanildo Maranhão, e o sub-comandante geral, Coronel André Pessoa Cavalcanti.

Observa-se, portanto, que na identificação dos principais atores no processo de internacionalização e implementação do *koban* em Recife e Pernambuco foram os chamados

burocratas de nível de rua. Atuando na linha de frente da adoção do *koban*, prestadores de serviço como o então Major Oliveira, o Antônio de Pádua, o então coronel Vanildo Maranhão e o então sub-comandante geral Cavalcanti, agiram em prol de Pernambuco, e mesmo diante de um contexto de baixo incentivo de forma geral para o policiamento comunitário, e diante dos poucos investimentos financeiros na área, esses indivíduos insistiram na implementação do *koban* na tentativa de prover o serviço da segurança pública através desse novo modelo.

3.2.3 O aprendizado local como mecanismo do processo de internacionalização do *koban* em Recife

Entendida atuação da PMESP sob o sistema *koban* e diante do reconhecimento do papel dessa instituição como principal multiplicador do modelo nos demais estados brasileiros, foi perguntado aos dois entrevistados se, na ótica deles sobre o processo de adoção do *koban* em Recife, é possível afirmar que existiu um aprendizado local de representantes de Pernambuco em São Paulo. Chamou a atenção o fato de que cada entrevistado entende o aprendizado de forma distinta, um considerando que sim, Recife aprendeu a partir da experiência com São Paulo, portanto houve aprendizado local — ou seja com a política já implantada no Brasil. (ENTREVISTADO 1, 2022), outro afirmando que não, não houve aprendizado e que o efetivo de Recife não foi até São Paulo aprender sobre o *koban* (ENTREVISTADO 2, 2023).

O entrevistado 2 (2023), contudo reafirma que policiais da PMPE foram enviados para os estados modelos, que são Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, para participarem dos curso internacional de multiplicadores de polícia comunitária que os estados receberam, mas que “não houve uma visita direcionada a São Paulo”. Mas em dado momento confirma essas experiências e outras oportunidades que a linha de frente na implementação do *koban* em Recife recebeu, como estímulos e conhecimentos de outros estados para que Pernambuco buscasse o policiamento comunitário. Do outro lado, o entrevistado 1 (2022) disse acreditar que sim, que houve aprendizado local de Recife em São Paulo.

Na época que, na vigência do projeto, 2008 a 2011, por exemplo, nós realizamos os cursos todos em São Paulo e os policiais de Pernambuco também estiveram lá, e com isso eles trocaram esses conhecimentos também de Pernambuco para São Paulo. Eles compartilham esses conhecimentos. Cada um tem que fazer a apresentação do seu estado. (ENTREVISTADO 1, 2022)

Ainda de acordo com o entrevistado 2 (2022), todos os estados-modelo eram vitrines do *koban* para os demais estados que apenas estavam iniciando a implementação do modelo, todos levavam as experiências de como estava sendo o processo de adoção e implementação do *koban* em seus respectivos estados para esses cursos, portanto havia um compartilhamento entre eles. Ao que indica, portanto, não parece haver uma compreensão clara do *aprendizado local* como mecanismo do processo de adoção de uma política internacionalizada, mas os relatos indicam que algumas lições foram sim aprendidas a partir da observação de como a política estava sendo implementada em outra parte. Isso pode ser observado, por exemplo, na questão da utilização de bases móveis para serem postos de policiamento do *koban*, visto que essa ideia não foi pioneira do estado pernambucano, mas sim já havia bases móveis sendo implantadas em outras localidades que adotaram o *koban* antes de Recife. O aprendizado local como mecanismo de internacionalização do *koban* para Pernambuco permitiu que o governo do estado e demais agentes envolvidos no processo tirassem lições a partir da observação da implementação da política tanto em seu país de origem, como principalmente nos estados-modelos, como São Paulo. Isso possibilita enxergar os erros e acertos de outras localidades na adoção da política, para posteriormente implementá-la à realidade pernambucana considerando as lições aprendidas com os demais.

3.2.4 Como o *koban* foi adaptado à realidade recifense?

Nas palavras do entrevistado 2 (2023) “Quando se fala Japão parece que você quer dar um ctrl+c + ctrl+v, mas não é assim, você tem que adaptar a nossa realidade”, ou seja, ao trazer o sistema *koban* para Recife e Pernambuco houve um extenso trabalho da PMPE em adaptar os aspectos do *koban* japonês que não poderiam ser replicados da mesma forma no caso pernambucano. Uma primeira adaptação observada foi a implementação da base móvel como primeira base da política na capital pernambucana. De acordo com o entrevistado 2 (2023), e também através do estudo de campo, a autora tomou conhecimento de que a escolha por instalar uma base móvel se deu por questões financeiras: a PMPE recebeu apoio para implementar a política e exercer o policiamento comunitário nas ruas da cidade, mas não foi feito um investimento em infraestrutura pelo governo do estado para a construção de uma base fixa com um escritório onde os policiais pudessem se instalar, tampouco foi construído a área de descanso do efetivo em troca de turnos. Essa realidade é muito diferente do Japão, onde todos os *kobans* possuem essas duas estruturas físicas de apoio aos prestadores de

serviço, mas no caso de Recife, a PMPE optou por seguir adiante com o projeto, mesmo diante dos desafios encontrados logo no princípio.

Outra diferenciação diz respeito à extensão da área de cobertura que está sob responsabilidade dos policiais de cada base. Em visita de campo, conversando com o efetivo da PMPE, e também de acordo com o entrevistado 2 (2023), a autora tomou conhecimento de que a falta de efetivo é um problema para a implementação da política na realidade pernambucana. Por isso, ao invés de cobrir um perímetro de 2 km como é a proposta original do *koban* japonês, os policiais da PMPE atuando sob o *koban* cobrem uma área de aproximadamente 4 km. Ademais, um outro fator são as ações pontuais que o *koban* realiza que são ações sociais para comunidades carentes e pessoas em vulnerabilidade social, que é uma realidade muito presente na capital pernambucana. Diante do exposto, com base na literatura, o instrumento utilizado para a internacionalização do *koban* foi o da *emulação*, porque houve essa adaptação da política vigente na jurisdição do Japão, seu país de origem, para adequá-la ao novo contexto local de Pernambuco (ROSE; 1991; OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020).

3.2.5 As ações do *koban* em Recife e Pernambuco

Dentro da lógica do policiamento comunitário, algumas ações já eram realizadas pela PMPE, e com a adoção do *koban* essas atividades foram intensificadas e os policiais do *koban* eram responsáveis por sua execução. Essas ações são o caminho percorrido pela PMPE para alcançar os objetivos mais amplos do policiamento comunitário do sistema *koban*. De acordo com a PMPE, existem seis ações e programas sob responsabilidade do policiamento comunitário, portanto, atividades realizadas pela linha de frente do *koban* (PMPE, 2023). Em conversas durante o estudo de campo, a autora foi informada que o site encontra-se atualmente desatualizado e que a instituição está trabalhando para renovar as informações da página web. Assim, estão trabalhando em outros novos projetos que gostariam de encaminhar para o portfólio e no resgate de ações que já existiram mas estão, no presente, suspensas. As seis atividades que podem ser lidas no site da PMPE são as que de fato estão institucionalizadas dentro do policiamento comunitário. São essas: 1) patrulha do bairro; 2) patrulha escolar; 3) Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD); 4) Assessoria da Criança e do Adolescente (ASCRIAD); 5) GT Racismo e 6) banda de música (PMPE, 2023). A seguir será feita uma breve descrição sobre cada uma das atividades.

A patrulha do bairro é a ação de policiar a pé nos bairros, interagindo com a população e criando laços e vínculos com os cidadãos, fazendo com que estes percebam que são peças fundamentais para o bem-estar da comunidade em que vive, uma vez que podem e devem colaborar com PM a fim de combater a criminalidade local, portanto um policiamento conjunto entre policiais e comunidade (PMPE, 2023). A patrulha escolar foi criada para assessorar as comunidades escolares do estado, em escolas das redes públicas estadual e municipal. Através de ações preventivas, os policiais se fazem presentes em várias unidades educacionais e se comprometem com a segurança dos alunos, funcionários, professores e instalações das escolas, buscando soluções para quaisquer problemas que surgem que possam atrapalhar a rotina escolar (PMPE, 2023). No estudo de campo se pôde compreender um pouco mais sobre o dia a dia dos policiais na patrulha escolar.

De acordo com as informações coletadas, por dia a DASDH lança um total de 1800 policiais para fazer o policiamento comunitário nas escolas. Uma dupla de policiais atua em um dia de serviço sim, outro não, em pelo menos 5 escolas da capital Recife. Cada escola onde se faz presente uma dupla de policiais conta como uma interação com a comunidade. Os PM são instruídos a chegarem nas escolas, conversarem com a gestão, conversarem com os alunos que chegam e saem das unidades escolares e quando têm espaço eles promovem palestras e rodas de conversa sobre temas como bullying, racismo, lgbtfobia, dentre outros. Só na capital, em Recife, são lançadas 34 viaturas por dia e supondo que cada dupla, cada viatura, visite 5 escolas, aproximadamente 170 escolas recebem a patrulha escolar em um dia com centenas de alunos em cada. Após a pandemia da Covid-19, a realidade nas escolas foi difícil; diariamente os policiais atendiam a várias ocorrências de violência em diferentes unidades.

Já o PROERD é um programa executado pelo *koban*, mas cujas raízes são em Los Angeles, Estados Unidos (EUA), baseado no programa *D.A.R.E. (Drug Abuse Resistance Education)*. O PROERD está em desenvolvimento em Pernambuco desde os anos 2000, e tem como principal objetivo “prevenir e reduzir o uso indevido de drogas e a violência entre estudantes, bem como ajudar os estudantes a reconhecerem as pressões e a influência diária para usarem drogas e praticarem a violência, e a resistirem a elas” (PMPE, 2023). Outra ação, a ASCRIAD, foi criada para que a PMPE pudesse atender ao cumprimento da Lei 8.069/90 do Estatuto da Criança e do Adolescente, com o objetivo de implementação e sistematização de ações que protegem e defendem os direitos das crianças e dos adolescentes pernambucanos (PMPE, 2023).

Figura 5 — Logo do PROERD



Fonte: Proerd Pernambuco, 2017

A penúltima atividade descrita pelo portal do DASDH é o GT Racismo, que, na verdade, atualmente se chama “Programa de Enfrentamento à Intolerância”. A mudança de nome aconteceu porque o objetivo dentro das ações desse programa é promover e produzir procedimentos relativos à questão do tratamento de minorias e grupos vulneráveis e não somente tratar o racismo. Ademais, esse programa tem representação junto ao “Conselho Estadual de Pessoas em Situação de Rua” e ao “Conselho Estadual dos Direitos da População LGBT”. Por fim, o portal da DASDH elenca a Banda de Música da PMPE, que foi fundada a partir de um decreto estadual. Em visita à sede da DASDH, a autora pôde entrar na sala onde são ofertadas as aulas de música da sede. Na sala havia várias mesas redondas e cadeiras, algumas estantes com livros e materiais e ar condicionado. A informação recebida foi de que a maioria dos alunos que frequentam as aulas reside no bairro onde fica localizada a sede, no bairro do Ipsep.

No estudo de campo, a autora tomou conhecimento sobre outras ações realizadas pela PMPE dentro da filosofia do sistema *koban* que ocorrem eventualmente, em datas comemorativas ou outros momentos específicos. Há tentativas, por exemplo, de institucionalização de um programa de esportes no quartel. Atualmente, 20 unidades da PM realizam esse trabalho nos quartéis interagindo com a comunidade através da promoção de esportes. Outra ação ainda não institucionalizada é a “Patrulha Maria da Penha”, que consiste em visitas solidárias dos PM’s a vítimas, principalmente mulheres, de abusos e violência doméstica. As visitas solidárias já são do escopo do modelo *koban*, mas Pernambuco deu início à Patrulha Maria da Penha diante do problema da violência contra mulher no estado. Essa patrulha atua com a realização das visitas solidários, indo de porta em porta para conversar com as vítimas, entender o ocorrido, se a vítima está bem, se possui assistência e

apoio, se está se sentindo segura, se as medidas judiciais foram ou estão sendo cumpridas, entre outros; com a presença policial nas ruas e com o estabelecimento de proximidade e vínculo entre estes e a população local, espera-se que a PM tome conhecimento de quaisquer movimentações estranhas ou sensação de insegurança da parte dos moradores, podendo então atuar antes mesmo de algum crime de fato ser concretizado. Portanto, não é da responsabilidade dos policiais do *koban* atender às ocorrências de emergência, lembrando que o modelo de policiamento comunitário foca na prevenção, não na repressão.

Outro exemplo são ações realizadas em datas comemorativas como o dia das mães e o dia das crianças. Também a ação do “Cine *koban*”, quando PM’s possibilitaram a ida de crianças das comunidades do Veloso, Entra-Apulso e entornos de Boa Viagem para o Shopping Recife para ver um filme no cinema; para algumas crianças foi a primeira vez deles num cinema. O “Café com Prosas”, que foi um café da manhã montado em frente à primeira base do *koban* em Boa Viagem, chamando a atenção dos residentes, empresários e comerciantes da região e aproximando-os entre si e também aos PM’s responsáveis pela patrulha daquela área; sobre essa ação, nas palavras do entrevistado 2 (2023) “quando você desenvolve essa proximidade as portas se abrem (...). Vai diminuindo as distâncias.”.

Figura 6 — Café Com Prosa. Realização do 19º Batalhão da PMPE



Fonte: Fornecida durante estudo de campo, 2023

O policiamento comunitário do *koban* colabora ainda com a arrecadação de alimentos para serem distribuídos para famílias carentes em Recife e RMR. As aulas de funcional e corridas solidárias realizadas pelo efetivo do *koban*, além de ser um momento em que

policiais e população participam juntos de uma atividade, é também uma maneira de arrecadar as doações alimentícias. Nas figuras 7, 8 e 9 podem ser observados, respectivamente, o panfleto de divulgação da Aula Funcional, uma foto da aula funcional em andamento e a 1ª corrida do *koban* intitulada “*Koban Running*”. Na Figura 8, é possível identificar dois membros da PMPE a frente (homem de camisa azul e mulher vestindo uma camisa verde e calça legging colorida), juntamente a estudantes da rede pública pernambucana de ensino e outras pessoas, provavelmente moradores da região onde está acontecendo a aula.

Figura 7 — Ação *Koban* em movimento: Convite à comunidade para aula de funcional



Fonte: Fornecida durante estudo de campo, 2023

Figura 8 — Aula de Funcional da ação *Koban* em Movimento



Fonte: Fornecida durante estudo de campo, 2023

Figura 9 — 1º Koban Running : Parque Dona Lindu, Beira-Mar de Boa Viagem



Fonte: Fornecida durante estudo de campo, 2023

3.3 OS RESULTADOS DA ADOÇÃO DO MODELO KOBAN DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E O MOMENTO ATUAL DA POLÍTICA EM PERNAMBUCO

3.3.1 *Quais resultados podem ser observados desde a implementação do koban em Recife e Pernambuco?*

Em ambas as entrevistas, no estudo de campo, e na leitura do que é noticiado nos portais online, percebe-se uma unanimidade: após a institucionalização do *koban* houve melhorias significativas na segurança pública em Pernambuco. O site da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco noticiou que após um ano de trabalho de policiamento comunitário baseado no sistema japonês *koban* o bairro de Boa Viagem apresentou uma queda de 41% nos roubos dentro do perímetro de 4 km² de atuação dos policiais do *koban* (SDS/PE, 2019). Dentre os CVP's, entre 13 de agosto de 2018 a 12 de agosto de 2019, ocorreram um total de 277 crimes desse tipo ao longo, o que corresponde a 190 crimes a menos que a estatística do mesmo período entre os anos de 2017 e 2018, uma redução de 66% (SEGURANÇA ELETRÔNICA, 2018?); também, o número de veículos roubados ou furtados na região caiu de 103 para 63, o que representa uma diminuição de -39% (SDS/PE, 2019). O tipo de crime que mais apresentou queda foi o roubo a transeuntes, que caiu de 51 no ano de 2017 para 11 em 2018, reduzindo em 78% (SEGURANÇA ELETRÔNICA, 2018?).

Em entrevista, se questionou sobre os resultados da implementação do *koban* sob a ótica da PM, ou seja, o que a atuação dentro do *koban* trouxe para a instituição. O entrevistado 2 (2023) respondeu que os resultados foram visíveis, e o maior termômetro que pode ser observado é quando os policiais percebem a população caminhando nas ruas. Tomando como exemplo Boa Viagem, segundo o entrevistado 2 (2023), ele havia tido contato com pessoas que há anos não caminhavam na rua de casa pois sentiam medo, se sentiam

inseguros. Para realizar as atividades mais básicas como ir ao mercado e à padaria eles se deslocavam em seus carros, porque era uma região que apresentava muitos assaltos e era possível ver muitos usuários de drogas nas ruas. Com a implementação do *koban* os moradores do bairro passaram a não somente caminhar nas ruas, como também passavam na frente da base do *koban* para cumprimentar os policiais, porque a política “não é só o resultado de uma redução de índice criminal” (ENTREVISTADO 2, 2023).

Uma política pública precisa fazer sentido para a comunidade que se beneficia dela; a política vem para suprir alguma demanda, resolver alguma questão. Para pensar nos resultados do *koban*, portanto, é necessário observar não somente as reduções dos índices criminais, como bem diz o entrevistado 2 (2023), mas também pensar no lado da comunidade, como está recebendo a política. E, a autora esteve em contato com membros da PMPE que entendem essa relação. Em visita de campo, foi informado a autora que, diferentemente da forma tradicional como é mensurada a segurança pública, os dois indicadores do policiamento comunitário para fins de mensuração e produção estatística dos resultados são **número de conflitos mediados** e **número de interações comunitárias**. A PMPE, portanto, analisa a eficácia da política do *koban* dentro desses dois indicadores. Toda e qualquer ocorrência que a polícia atende dentro de uma comunidade é considerada uma mediação de conflito, e as interações comunitárias são as visitas técnicas, visitas solidárias, as reuniões entre policiais e líderes comunitários, palestras em escolas, tudo que está no escopo das ações mencionadas no tópico anterior. Ou seja, qualquer interação que o policial possa desenvolver dentro de uma comunidade, para ou em conjunto com a população, conta como uma interação.

Anualmente a instituição mensura a quantidade de ocorrências atendidas naquele período, ou seja, o número de mediação de conflitos realizado pelos policiais. Observa-se que na medida em que os policiais do *koban* conseguem mediar os conflitos numa comunidade, as pessoas nela começam a interagir de forma mais harmoniosa, portanto há uma diminuição no número de interações com aquela comunidade. A autora não conseguiu acesso aos documentos que constam das estatísticas correlacionando os dois indicadores, mas alguns dados foram concedidos durante a visita. Considerando o período de 2022 a 2023, observou-se que em janeiro de 2022 167 conflitos foram mediados pelo policiamento comunitário, e um ano depois, em janeiro de 2023 esse número caiu para 124. E por que isso? Porque ao longo do ano de 2022 existiram inúmeras ações promovidas pelo *koban*, que são essas interações comunitárias: foram 1449 interações por mês somando as 9 bases existentes em Recife e RMR atualmente.

3.3.2 O momento atual da política do koban em Pernambuco

O *koban* segue orientado as ações de policiamento comunitário da PMPE. Ainda que caminhando a passos um pouco lentos, o efetivo do *koban* no estado tem trabalhado para manter o bom funcionamento da política. Em estudo de campo foi possível perceber que a instalação da base móvel, apesar de ser uma ideia prática e interessante, na realidade recifense não foi a melhor solução e que o efetivo espera melhoras. Dentre essas melhorias estão a construção de bases fixas adequadas para o trabalho policial, além de uma área também fixa onde os policiais possam descansar, assim como é no Japão.

Dentre alguns problemas relatados relativos à estruturação das bases estão a falta de um lugar confortável para o descanso, problemas de infiltração e isolamento térmico no caso das bases containers e a escassez de equipamentos necessários para o exercício diário da atividade policial. A primeira base do *koban* em Boa Viagem, inclusive, está passando atualmente por reformas: a base móvel será substituída por uma estrutura física que melhor atenda às necessidades dos policiais da área. A autora visitou ainda a base do *koban* localizada na praça Emílio Russel, em Maranguape I, Paulista. Lá existe a base em *container*, como mostra a Figura 10, onde fica o efetivo em horário de trabalho e dentro há mesas, cadeiras, uma estante metálica e 2 computadores para utilização na base. Ao lado do *container* foi construída uma base fixa que funciona como um espaço de descanso para o efetivo. Ademais, ainda que a implementação da política tenha iniciado de forma tímida com um trailer, como foi em Boa Viagem, o fato de já existirem duas estruturas na base de Maranguape I, uma para trabalho e outra para descanso do efetivo, é um indício de que a política foi avançando aos poucos no estado.

Figura 10 — Base do *koban* em Maranguape I, Paulista - PE



Fonte: Acervo pessoal, 2023

Outra questão relevante para esta discussão é o fato de que o atual Tenente Coronel Oliveira, à época da implementação do *koban* em 2018 major, é o atual comandante do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) da PMPE. Segundo o entrevistado 2 (2023), o Tenente Coronel trabalha uma estratégia para que os policiais recém-formados possam se interessar mais pelo policiamento comunitário sistema *koban*, e isso aconteceu: dos ingressantes da turma do começo de 2020, pouco antes da pandemia, quase 30% desse novo efetivo foi atuar dentro do *koban*. Esse acontecimento foi uma virada de chave na implementação da política em Pernambuco, porque até então não havia efetivo o suficiente para trabalhar o *koban* da forma como a PMPE pretendia; é esperado, então, que daqui pra frente a PMPE continue trabalhando estrategicamente para continuar incentivando essa adesão ao *koban* pelos novos formados na CFAP (ENTREVISTADO 2, 2023).

Além disso, a questão da mudança no governo estadual pode ou não ser um empecilho à continuidade e eficácia do *koban* em Pernambuco. No ano de 2023 a nova governadora do estado, Raquel Lyra, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) assumiu o cargo. Em visita, pôde-se perceber que o efetivo entende que essa mudança tem potencial para influenciar positivamente no desenvolvimento das ações do *koban*, mas resta esperar o andamento do governo, pois ainda é muito cedo para inferir quaisquer afirmações. O que é certo até o momento é que, diante das mudanças normais de trocas de governantes, as instituições, como a PMPE, param um pouco e precisam, às vezes, passar por reestruturação.

Apesar disso, o *koban* parece seguir recebendo atenção na capital pernambucana. No dia 08 de fevereiro de 2023, o cônsul geral do Japão em Recife, Hiroaki Sano, visitou o então comandante geral da PMPE, o coronel Tibério César. De acordo com Moraes (2023), o objetivo da visita foi para que o cônsul conhecesse o coronel, que apenas recentemente assumiu o comando da PMPE. Na ocasião, o embaixador reforçou a disponibilidade do Consulado para a manutenção e possível expansão da parceria com a PMPE. Ao que indica, portanto, a política do *koban* em Recife e Pernambuco ainda terá vida longa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observado no primeiro capítulo, algumas políticas públicas passam por um processo de deslocamento, indo de seu ponto de origem para um ou vários lugares distintos. Na literatura sobre internacionalização de políticas públicas, esses processos de deslocamentos, também conhecidos como *viagens* das políticas, podem ser de três tipos: difusão, transferência ou circulação; a distinção entre os tipos de viagens diz respeito ao número de destinos para onde uma determinada política foi internacionalizada (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020). Mas o *ciclo das políticas públicas*, diagrama conhecido na literatura por representar as fases pelas quais a política passa desde a identificação do problema até o momento de avaliação (SECCHI, 2016), não abarca o elemento da internacionalização das políticas, que tem como plano de fundo o cenário do mundo globalizado, com o encurtamento das distâncias, o estreitamento dos laços sociais e o transbordamento das fronteiras nacionais (GIDDENS, 1990; HALL, 2019).

Considerando, então, o arcabouço teórico trazido no primeiro capítulo, percebe-se que ao tratar da adoção do *koban* no Brasil, o tipo de viagem realizado pela política parece ter sido a *circulação internacional*, visto que após a implementação do modelo *koban* em algumas partes do Brasil, alguns elementos adaptados da política original influenciaram o Japão; em entrevista foi confirmado a autora que a observação das bases móveis implementadas no Brasil inspirou o governo japonês a reproduzirem essa adaptação no Japão (ENTREVISTADO 1, 2022). Em São Paulo, a troca de experiências entre a polícia japonesa e a PMESP no início dos anos 2000 se mostrou essencial para que o Acordo de Cooperação fosse assinado no ano de 2004 (FERRAGI, 2011; PENA, 2019; LIMA et al., 2013); ademais, a ida de integrantes da PMPE ao Japão, e a vinda de policiais japoneses ao Brasil, permite presumir que houve um *aprendizado local* para a implementação do *koban* na capital paulista. Ademais, o instrumento que parece ter sido utilizado pelos agentes para trazer o *koban* para Pernambuco foi a *emulação*, ou seja, houve uma preocupação em adaptar a política à nova jurisdição e realidade pernambucas.

Ainda em 2004, Recife também já tomava conhecimento do modelo, e apesar de enviar um representante da PMPE para o treinamento no Japão, a implementação da política não foi levada para frente na capital Pernambucana (ENTREVISTADO 1, 2022). Posteriormente, na última fase do acordo de cooperação, Recife e Japão estreitam o diálogo através da SENASP e passam a frequentar também os cursos de multiplicador de polícia comunitária ofertados nos estados-modelo e por representantes da PM de cada estado, dentre

eles São Paulo, além de também enviarem um representante para o curso ofertado no Japão (ENTREVISTADO 1, 2022; ENTREVISTADO 2, 2023). Apesar de em discurso o informante não reconhecer que houve *aprendizado local* de Recife em São Paulo no processo de adoção do *koban* na capital pernambucana e no restante do estado, é sim possível que a internacionalização da política tenha acontecido através do mecanismo citado. De uma forma ou de outra, havendo *aprendizado local* como explicado no capítulo 1 ou não, é certo que o pioneirismo de São Paulo na adoção do modelo *koban* de policiamento comunitário respinga em território pernambucano.

Ainda, é possível observar que a trajetória da internacionalização do *koban* para Pernambuco aconteceu sem a participação de uma Organização Intergovernamental no processo. O quadro 1 sintetiza os principais agentes na implementação do *koban* em Recife e suas contribuições para o processo; envolveram-se no processo agentes institucionais do tipo organizações governamentais e indivíduos, com o protagonismo do atual Tenente Coronel Oliveira.

Quadro 1 — Os agentes de implementação do modelo *koban* em Pernambuco

PRINCIPAIS ATORES E SUAS CONTRIBUIÇÕES NO PROCESSO DE ADOÇÃO DO <i>KOBAN</i> EM PERNAMBUCO		
ATORES	PAPEL	ÁREA DE ATUAÇÃO
Ten. Cel. José Cícero de Oliveira (à época major)	Liderança na adoção do <i>koban</i> em Recife; Sugeriu o modelo <i>koban</i> como alternativa para o policiamento comunitário em Pernambuco; Desenvolveu o projeto “Nossa Presença, Sua Segurança” para a implementação do <i>koban</i> em Pernambuco.	Planejamento, articulação institucional e operacional.
PMPE	Institucionalizar o <i>koban</i> e inserir o modelo na estratégia e filosofia da instituição: Elaboração da Diretriz de Planejamento nº 3A EMG - 71/2019	Planejamento, articulação institucional e operacional.
SENASP	Oferta de Cursos de Multiplicador de Polícia Comunitária - sistema <i>Koban</i> para os signatários do PRONASCI; Executar o Acordo de Cooperação de 2007 entre Brasil e Japão	Operacional e execução

JICA	Financiar as viagens de efetivo da PM brasileira ao Japão, e a vinda de policiais japoneses ao Brasil; Financiar a estadia dos efetivos; Assinatura do Acordo de Cooperação de 2007 entre Brasil e Japão	Planejamento e operacional
ABC	Assinatura do Acordo de Cooperação de 2007 entre Brasil e Japão	Planejamento, operacional e decisão política
Polícia Nacional do Japão	Disseminar a estratégia e filosofia do <i>koban</i> japonês; Treinar o efetivo brasileiro no Japão e nos estados-modelo	Operacional

Fonte: elaboração própria, 2023

Sobre o momento atual e futuro do *koban* em Recife, ao que indica os resultados que o *koban* vem apresentando desde sua implementação são positivos. A política parece estar preenchendo a lacuna existente nas ações desenvolvidas sob a égide do Pacto pela Vida, e isso pode explicar o interesse que a instituição da PMPE em seguir investindo no policiamento comunitário baseado na filosofia e estratégia japonesas. Ademais, parece promissor para o futuro da política em Pernambuco o fato de o Tenente Coronel Oliveira, uma das principais lideranças no processo de adoção do *koban* em Recife e partes de Pernambuco, ocupar o cargo de comandante da CFAP. Ter a pessoa do Tenente Coronel Oliveira ocupando esse espaço de formação dos novos efetivos da PMPE talvez signifique a ampliação da política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Ministério das Relações Exteriores. **Programa Brasil - Japão**. 2012. Disponível em:

<http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaorecebida/brasiljapao>. Acesso em: 10 fev. 2023.

ARAÚJO, G. 2010. **PMs de 10 estados e do DF terão aula de policiamento comunitário no Japão**. G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/06/pms-de-11-estados-vao-teraula-de-policiamento-comunitario-no-japao.html> . Acesso em: 10 mar. 2023.

BARBOSA, Cesar de Cesares da Silva; BANDEIRA, Thiago Francisco Marchetti Nunes. **A ATUAÇÃO DA POLÍCIA COMUNITÁRIA NA CIDADE DE ANÁPOLIS NA VISÃO DA POPULAÇÃO**. 2018.

BARBOSA, Cesar de Cesares da Silva; BANDEIRA, Thiago Francisco Marchetti Nunes. **A ATUAÇÃO DA POLÍCIA COMUNITÁRIA NA CIDADE DE ANÁPOLIS NA VISÃO DA POPULAÇÃO**. 2018.

BENSON, D. and JORDAN, A. 2011. **What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited**. *Political Studies Review*, 9, 366–78.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making**. Routledge, 2019.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12. ed. v. 2. Brasília: Editora da UnB, 2002.

BONDARUK, Roberson Luiz; SOUZA, César Alberto. **Polícia Comunitária: polícia cidadã para um povo cidadão**. Curitiba: Comunicare, 2012

BOZEMAN, Barry; PANDEY, Sanjay K. Public management decision making: Effects of decision content. **Public administration review**, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.

BRANDÃO, Ailton A.et al. **Curso Internacional de Multiplicador de Polícia Comunitária: Sistema Koban**. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci. 3. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça/SENASP/PMESP, 2009

BRASIL, Governo do Estado Mato Grosso do Sul. **Polícia Comunitária**. 2018. Disponível em: < http://www.policiacomunitaria.ms.gov.br/?page_id=5 > Acesso em 10 abr. 2023

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP): Diretriz Nacional de Polícia Comunitária**. – Âmbito nacional. [coordenado por] Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Brasília, 2019.

CAMARGO, C. C. A. de. **Polícia Comunitária: a estratégia de implantação do atual modelo**. Revista Brasileira de Segurança Publica. 2015. Artigo. Disponível em: < <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/policia-comunitaria-a-estrategia-deimplantacao-do-atual-modelo/> > Acesso em: 17 mar. 2019.

CHAGAS, J. R. **A Polícia Comunitária no Brasil**. 2009. Artigo. Disponível em: < <https://www.webartigos.com/artigos/a-policia-comunitaria-no-brasil/21937> > Acesso em: 13 dez. 2022.

CLARKE, J., BAINTON, D., LENDVAI, N. and STUBBS, P. 2015. **Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage**. Bristol: Policy Press.

CRUZ, J. F. da; SCHIRMER, C. **Policamento comunitário: aproximação da polícia com a comunidade e redução da criminalidade**. 2014. Disponível em: < <http://www.domalberto.edu.br/wp-content/uploads/2017/11/POLICIAMENTOCOMUNIT%C3%81RIO.pdf> > Acesso em: 15 dez. 2018.

DE LEON, P. **A theory of policy termination**. In: MAY J. V.; WILDAVSKY, A. B. (Orgs.) The policy cycle. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.

DE LIMA, Renato Sérgio; GODINHO, Letícia; DE PAULA, Liana. **Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã**. 2014.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Pernambuco. **Recife e Caruaru terão polícia comunitária no modelo japonês Koban: mudança acontece em março e privilegia o contato com a comunidade. Mudança acontece em março e privilegia o contato com a comunidade**. 2018. Disponível em:

<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2018/02/recife-e-caruaru-terao-policia-comunitaria-no-modelo-japones-koban.html>. Acesso em: 10 abr. 2023.

Dolowitz, David; Marsh, David. **Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making**. Governance, v. 13, n.1, p. 5-24, jan. 2000

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**, Florida State University. 2017.

EASTON, D. **The political system: an inquiry into the state of Political Science**. Nova York: Alfred A. Knopf, 1953

ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. **The political uses of symbols**. Longman Publishing Group, 1983

ENTREVISTADO 1. **Entrevista I**. [Nov. 2022]. Entrevistadora: Maria Clara Gomes Medeiros. vídeo chamada online. arquivo mp3 (56min21s).

ENTREVISTADO 2. **Entrevista II**. [Abr. 2023]. Entrevistadora: Maria Clara Gomes Medeiros. vídeo chamada online. arquivo mp3 (01h24min50s)

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília. 2018.

FERNANDES, Alan. Potencialidades do policiamento comunitário na redução do uso da força pelas policias militares. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 15, n. 2, p. 160-177, 2021.

FERRAGI, Cesar Alves. **O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 5, n. 1, 2011.

FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; ROSSONI, Luciano; OLIVEIRA, Cintia Rodrigues de. **Lógicas institucionais do policiamento comunitário: esquema analítico e agenda de pesquisa para o contexto brasileiro**. Revista de Administração Pública, v. 56, p. 134-162, 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2018. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. São Paulo, SP: Autor.

FRÜHLING, H. 2007. **The impact of international models of policing in Latin America: the case of community policing**. *Police Practice and Research*, 8(2), 125-144.

FRÜHLING, H., “**The impact of Community Policing and Police Reform in Latin America**”, in J. Tulchin, & M. Ruthenburg (Eds.), *Toward a Society under Law: Citizens and Their Police in Latin America*. Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 2006.

GIDDENS, A. **The Consequences of Modernity**. Cambridge: Polity Press, 1990

GIULIANI, M. Policy termination. In: CAPANO, G ; GIULIANI, M. **Dizionario di, Politiche Pubbliche**. Roma: Carocci, 2005.

GODINHO, Letícia. **Avanços e retrocessos na agenda da reforma comunitária do policiamento: balanço das experiências recentes. Violência e segurança pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

GORMLEY, William T. JR. Public policy analysis: Ideas and impacts. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 10, p. 297-313, 2007.

GOUSSINSKY, E. **Em ranking mundial de homicídios, Brasil ocupa 13o lugar**. Notícias R7. 2018. Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/em-ranking-mundial-de-homicidiosbrasil-ocupa-13-lugar-20072018> . Acesso em: 10 abr. 2023

GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles; VOLDEN, Craig. “**The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science**”. *British Journal of Political Science*, v.43, n. 3, pp. 673-701, 2013.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy sciences**, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2019. Pp. 9-57

HAY, Colin. **Globalization and public policy**. In: MORAN, M.; REIN, M. & GOODIN, R.E. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, OUP, pp.587-604, 2006

HILL, Michael; HUPE, Peter. The multi-layer problem in implementation research. **Public management review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HOWLETT, Michael; CASHORE, Ben. Conceptualizing public policy. **Comparative policy studies: Conceptual and methodological challenges**, p. 17-33, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; SAGUIN, Kidjie. **Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas**. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 264-284, 2018.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Police Brutality In Urban Brazil**. 1997. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports/1997/brazil/>> . Acesso em: 28 dez. 2022

JESUS, C. L. de. **Policamento comunitário como alternativa para segurança pública de Salvador/BA**. 2016. Artigo. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53768/policamento-comunitario-como-alternativa-paraseguranca-publica-de-salvador-ba>> Acesso em: 12 mar. 2019.

JICA BRASIL . **Sobre JICA**. 2023. Disponível em: <https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/about/index.html>. Acesso em: 15 abr. 2023.

_____. **Curso Inetrnacional De Operador De Polícia Comunitária - Ciopc**. 2015. Disponível em: https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/brazil03_03_17.html. Acesso em: 20 abr. 2023.

JOHNSON, D. T. 2014. **‘Policing in Japan’**, in J. D. Babb, ed., *The Sage Handbook of Modern Japanese Studies*. Sage.

KAHN, T., **Policía comunitaria: Evaluando la experiencia**. Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2003

KAHN, Túlio. **Policimento comunitário em São Paulo: a visão dos policiais**. In: *Policimento comunitário: Experiências no Brasil, 2000-2002*. São Paulo: Página Viva, 2002

KAWAMURA, Noriaki; SHIRAKAWA, Yasuhiro. **Current developments affecting the Japanese koban system of community policing. The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions**. Chichester: John Wiley & Sons, p. 157-174, 2008.

LAGOS, Marta; DAMMERT, Lucía. **La seguridad ciudadana: el problema principal de América Latina**. Corporación Latinobarómetro, v. 9, p. 21-48, 2012.

LEISHMAN, Frank. **Koban: Neighbourhood policing in contemporary Japan**. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, v. 1, n. 2, p. 196-202, 2007.

LIMA, R.; BUENO, S.; MINGARDI, G. **Estado, Polícias e Segurança Pública no Brasil**. São Paulo: Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas – Fundação Getúlio Vargas, 2013.

LIMA, Renato Sérgio de. **Experiências exitosas de enfrentamento à violência e à criminalidade: análise de benchmarking**. Ceará: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017. 168 p. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/ceara-pacifico/. Acesso em: 15 abr. 2023.

LINDBLOM, Charles E. The science of "muddling through". **Public administration review**, p. 79-88, 1959.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 2010

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas**. 2014.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas.** Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019.

LOWI, T. J. **Four systems of policy, politics, and choice.** Public Administration Review, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

MACEDO, A. **“Polícia, quando quer, faz!” Análise da estrutura de governança do “Pacto Pela Vida” de Pernambuco.** Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2012

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária: construindo segurança nas comunidades.** Editora Insular, 2009.

MELO, M. A. **Estado, governo e políticas públicas.** In: MICELI, S. (org). O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1996): Ciência Política. São Paulo: Sumaré, 1999

MESQUITA NETO, Paulo. Policiamento comunitário em São Paulo: limites e desafios. **São Paulo: NEV-USP, 2001.**

MINGARDI, Guaraci. **Política de segurança: os desafios de uma reforma.** São Paulo: Perseu Abramo, 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. (ed.). **PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.** 2007. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2658>. Acesso em: 12 abr. 2023.

MIRANDA, Orlando Pinto de. **Programas de policiamento comunitário e programas de capacitação voltados para as comunidades.** 2006.

MISSE, D. G.; CARVALHO, R. M. de. **Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro.** Artigo. 2019. Disponível em: <
http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_ganem_misse.pdf> Acesso em: 15 abr. 2023

MORAIS, Pedro. Polícia Militar de Pernambuco. **PMPE recebe visita do cônsul do Japão**. 2023. Disponível em:
<https://www.pm.pe.gov.br/blog/2023/02/08/pmpe-recebe-visita-do-consul-do-japao/>. Acesso em: 19 abr. 2023

NASCIMENTO, Décio do Estevão; TEIXEIRA, Marcos Aurélio Nascimento. **Segurança pública e desenvolvimento local: Experiências do Brasil, Colômbia e Japão/Public safety and local development: Experiences of Brazil, Colombia and Japan**. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v. 5, n. 3, p. 365-385, 2016.

NYE, Joseph Jr. Soft power: **The Means to Success in World Politics**. New York: PublicAffairs, 2004.

NYE, Joseph Jr. **The Information Revolution and Soft power**. Current History. 2014. Disponível em:
<https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11738398/NyeInformationRevolution.pdf>. Acesso em: 19 de abr. de 2023.

OLIVEIRA, A. **Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas**. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./ dez. 2012

OLIVEIRA, José F. de. **As políticas de segurança e os modelos de policiamento – A emergência do policiamento de proximidade**. Ed. Almedida, Coimbra, p.115, 2006.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; SARAIVA, Camila; SAKAI, Roberta. **Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional**. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020. 80 p. ISBN: 978-65-86159-10-3

OLIVEIRA, Osmany Porto de (Ed.). **Handbook of policy transfer, diffusion and circulation**. Edward Elgar Publishing, 2021.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil.** Novos estudos CEBRAP, v. 36, p. 13-32, 2017.

OTMAZGIN, Nissim Kadosh. **Geopolitics and soft power: Japan's cultural policy and cultural diplomacy in Asia.** Asia-Pacific Review, v. 19, n. 1, p. 37-61, 2012.

PENA, William Júnio. **A aplicação da polícia comunitária.** 2019.

PERNAMBUCO. Secretaria de Defesa Social. **Polícia Militar de Pernambuco: Diretriz de Planejamento Nº 3ºEMG - 71/2019.** Recife, 2019.

PIRES, R. **Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil.** Dados, v. 52, n. 3, p. 735- 769, 2009.

PMPE. **DASDH: Diretoria de Articulação Social e Direitos Humanos. Ações e Programas.** Pernambuco. 2023. Disponível em: <https://www.pm.pe.gov.br/dasdh/> . Acesso em: 10 abr. 2023.

PORTAL FOLHAPE . Folha de Pernambuco. **Modelo de policiamento desenvolvido no Japão é lançado no Recife: desenvolvido pela agência nacional de polícia do japão, o sistema koban faz parte do projeto "nossa presença, sua segurança" e foca no atendimento humanizado à população.** 2018. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/modelo-de-policiamento-desenvolvido-no-japao-e-lanca-do-no-recife/77809/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULISTA. Pernambuco. **Paulista vai contar com sistema de policiamento desenvolvido no Japão.** 2019. Disponível em: <https://paulista.pe.gov.br/site/noticias/detalhes/6425>. Acesso em: 10 abr. 2023.

PROERD PERNAMBUCO. **O que é?** . Pernambuco. 2017. Disponível em: <http://proerdpe.blogspot.com/p/o-que-e-o-proerd.html> . Acesso em 15 abr. 2023.

REALE, Miguel. **O Estado Democrático de Direito e o conflito das ideologias**. 3ª Ed.. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROCHA, Antônio Sebastião dos Santos. **Dimensão da subjetividade no desempenho do policiamento comunitário: um estudo na base comunitária do Calabar**. Revista Formadores, v. 10, n. 3, p. 46-46, 2017.

RODRIGUES, MARCIA. (Pernambuco). **Paulista implantará sistema de policiamento japonês: O sistema, chamado Koban, é utilizado em países como Estados Unidos, Taiwan e Coreia do Sul**. 2019. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/paulista-implantara-sistema-de-policiamento-japones/106278/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ROSE, Richard. **What is lesson-drawing?** Journal of Public Policy, v. 11, n. 1, p. 3-30, 1991

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: Enap, v. 1, p. 317, 2006.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The semisovereign people: a realist's view of democracy in America**. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SDS/PE. **PACTO PELA VIDA: prevenir a violência e reduzir a criminalidade**.

Pernambuco, 2012. 55 slides. Disponível em:

https://www.sds.pe.gov.br/images/media/arquivos/seminario_de_analise_criminal/Resumo_PV_Dr_%20Alessandro_Sec_Exe_PE.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

SDS/PE. **Policiamento Koban completa 1 ano com -41% nos roubos**. Recife, Pernambuco. 2019. Disponível em

<https://www.sds.pe.gov.br/noticias/11064-policiamento-comunitario-do-modelo-koban-completa-um-ano-com-reducao-de-41-nos-roubos-em-area-de-bou-viagem>. Acesso em: 10 abr. 2023

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage learning, 2016. 168 p. ISBN: 9788522113538.

SEGURANÇA ELETRÔNICA. **Roubos caem 66% em Boa Viagem com sistema japonês de segurança. 2018?**. Disponível em:

<https://revistasegurancaeletronica.com.br/roubos-caem-66-em-boia-viagem-com-sistema-japones-de-seguranca/> . Acesso em: 10 abr. 2023

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. 2020. **Metodología del ránking (2019) de las 50 ciudades más violentas del mundo**. Disponível em: [http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1589-](http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1589-metodologia-del-ranking-2019-de-las-50-ciudadesmas-violentas-del-mundo)

[metodologia-del-ranking-2019-de-las-50-ciudadesmas-violentas-del-mundo](http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1589-metodologia-del-ranking-2019-de-las-50-ciudadesmas-violentas-del-mundo) . Acesso em: 03 mar. 2023

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. **Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners**. Public Administration Review, v. 72, n. 6, p. 788-796, 2012.

SILVA JÚNIOR, Dequex Araújo . **A governança securitária em torno das bases comunitárias de segurança: uma proposta de administração dos riscos a partir de intervenções preventivas**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Academia de Polícia Militar da Bahia. Universidade do Estado da Bahia. Salvador

SIMMONS, B.; DOBBIN, G.; GARRETT, F. The global diffusion of markets and democracy. New York: Cambridge University Press, 2008.

SOBLE, Jonathan. **Japan: Asia's soft power super power?**. In: The Soft power 30: A Global Ranking of Soft power. The Soft power 30 Report, Portland, 2018.

SOLINGEN, Etel. Of dominoes and firewalls: The domestic, regional, and global politics of international diffusion. **International studies quarterly**, v. 56, n. 4, p. 631-644, 2012.

SOUZA, Celina. " Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 15-20, 2003.

SSP/SP. Secretaria de Segurança Pública. **Ações de Segurança: polícia comunitária. Polícia Comunitária**. 2016. Disponível em:

<https://www.ssp.sp.gov.br/acoes/leAcoes.aspx?id=33362>. Acesso em: 13 abr. 2023.

STONE, Diane. **“Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas”**. *Global Social Policy*, v. 1, n. 3, pp. 338-360, 2001.

STONE, Diane. **“Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy”**. *Journal of European Public Policy*, v. 11, n. 3, pp. 545-566, 2004

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento Comunitário: como chegar**. Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

VILLANUEVA, Luis F. A. **La hechura de las políticas públicas**. México, DF: Miguel Ángel Porrúa, 1992.

VOß, Jan-Peter; SIMONS, Arno. Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: The social life of emissions trading. **Environmental Politics**, v. 23, n. 5, p. 735-754, 2014.

WILSON, LA D. Preference revelation and public policy: Making sense of citizen survey data. **Public Administration Review**, p. 335-342, 1983.

WOOD, Astrid. The politics of policy circulation: Unpacking the relationship between South African and South American cities in the adoption of bus rapid transit. **Antipode**, v. 47, n. 4, p. 1062-1079, 2015.

YOUNG, Alison. **Japanese atmospheres of criminal justice**. *The British Journal of Criminology*, v. 59, n. 4, p. 765-779, 2019.