

O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista

Cesar Alves (Zare) Ferragi

Zare Ferragi é graduado em Administração Pública pela FGV-EAESP, mestre e doutorando em Administração Pública pela ICU – International Christian University, localizada em Tóquio, no Japão.

Tóquio – Japão

 ferragi@gmail.com

Resumo

Esse artigo trata das implicações e dimensões institucionais por detrás da adoção do sistema koban japonês pela Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). O autor observa a evolução dessa organização, de uma situação de vago entendimento para a aplicação de práticas mais precisas de policiamento comunitário. Nesse contexto é que surge a decisão de procurar, adotar e implementar um modelo estrangeiro de policiamento – o sistema koban japonês. Os líderes da PMESP estão preocupados com a evolução da polícia como um todo, incluindo suas aspirações e competências, como meio de legitimar a existência da instituição. Por meio do koban, a liderança institucional da PMESP teve um papel fundamental no processo de implementação do policiamento comunitário. Por fim, a adoção da modalidade de koban certamente tem origens numa reconhecida necessidade de melhorar o desempenho institucional e a moral da PMESP; mas sua contribuição principal, mais que técnica, é a de auxiliar na construção deste novo organismo social integrado: o policiamento comunitário no Brasil.

Palavras-chave

Policiamento Comunitário, Sistema Koban, PMESP, Japão, Liderança Institucional, Forças Isomórficas, Mudança Organizacional.

Contextualização

O Sistema Koban e o Policiamento Comunitário em São Paulo

Ao longo dos anos 1990, a polícia militar de muitos estados brasileiros lançou programas de policiamento comunitário, movimento que parecia fortalecer-se no Brasil (FRÜHLING, 2006). A intenção anunciada era de reformar o atual mandato da polícia, melhorando a relação deteriorada que mantinha com as comunidades (KAHN, 2003), reduzindo o nível alarmante de violência policial (HUMAN RIGHTS WATCH, 1997) e gerando maior aceitação da parte do público (FRÜHLING, 2006).

A mudança de foco representada pelo policiamento comunitário foi gradual em São Paulo. Em vários sentidos, a força policial compõe-se de profissionais da informação, consultores especializados em risco e agentes da lei que atuam com base na conformidade (ERICSON & HAGGERTY, 1997). Contudo, essas funções não estavam visíveis no policiamento urbano de São Paulo devido a dificuldades organizacionais da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), em detectar e gerenciar os riscos inerentes ao crime, bem como outros problemas próprios. Um dos maiores desafios era ensinar o policial a falar com os cidadãos, para que pudesse anotar e registrar as ocorrências de sua

região. O antigo habitus (BOURDIEU, 1977) de desempenhar o papel do funcionário durão que combate o crime ainda estava presente na mentalidade dos agentes policiais. Muitos se opunham à ideia de ouvir as demandas dos cidadãos simplesmente porque contradiria a imagem que tinham de si mesmos. Manter junto aos cidadãos uma atitude simpática, amável, de atenção e cuidado, não fazia parte do perfil profissional que muitos desses agentes já haviam introjetado. Assim, mesmo que tenha havido muito entusiasmo acerca do policiamento comunitário, não se pode deixar de notar o modo como ocorreu realmente, na prática, na esfera local. Observaram-se dificuldades de implantação dos elementos práticos no policiamento comunitário diário (UCHIDA, 2007), apesar de a instituição já ter incorporado sua filosofia.

Ao longo desse processo, os líderes da PMESP começaram a buscar modelos alternativos fora do país. De 2000 a 2004, intensificou-se o diálogo entre a polícia japonesa e a paulista e em janeiro de 2005, sob a égide da JICA, Agência Japonesa de Cooperação Internacional, assinaram um acordo internacional de cooperação técnica. Em primeiro lugar, contemplava a implementação de oito projetos piloto com base no sistema koban¹, sob a rubrica de Base Comunitária de Segurança (BCS). Em seguida, a partir de 2007, o número de localidades do tipo koban subiu para 20 (segunda fase), incluindo duas na região metropolitana

de São Paulo, duas no interior e as 16 remanescentes, na capital. Finalmente, o projeto foi ampliado para 54 localidades em todo o estado de São Paulo a partir de 2008 (terceira fase).

Neste artigo, argumenta-se que a adoção de práticas com base no sistema koban reforça o desenvolvimento progressivo e, conseqüentemente, fortalece o policiamento comunitário em São Paulo, gerando uma polícia mais responsiva e voltada ao cidadão. Esses achados são significativos em termos de políticas, não apenas para gerar conhecimento relevante para a própria PMESP, mas também para outras onze áreas metropolitanas brasileiras, que desde o final de 2008 começaram a adotar práticas semelhantes, sem falar de três países centro-americanos: Costa Rica, El Salvador e Guatemala.

Metodologia

Ao longo de três anos de estudos de doutorado em Tóquio, o autor esteve em São Paulo duas vezes, em 2009 e 2010, durante 4 e 3 meses respectivamente, e começou a reunir uma série de entrevistas a agentes policiais, autoridades da JICA e pessoal externo envolvido em fases diferentes do processo entre o Brasil e Japão. Esse conhecimento “oral” permitiu que o autor percebesse algumas mudanças recentes que ocorriam dentro da organização, especialmente quando se considera o papel de uma liderança ativa trabalhando para a consolidação de práticas de policiamento comunitário. Na segunda visita ao Brasil, o autor redirecionou entrevistas e começou a coletar as narrativas de indivíduos chave dentro da instituição, tendo em vista seu envolvimento recente com a modalidade koban. O critério utilizado consistiu na seleção de indivíduos que haviam participado ativamente no

processo de adaptação e implantação do modelo koban em São Paulo, desde o momento de sua concepção até as mais recentes avaliações. Conforme o autor começava a entender a PMESP, era essencial compreender o desenvolvimento das práticas do policiamento comunitário do ponto de vista de uma abordagem holística, desde as fases iniciais até a adoção da modalidade koban. Uma vez que o policiamento comunitário propõe a reconstrução da autopercepção dos agentes policiais, era importante dar-lhes tempo e espaço para a livre expressão. Utilizaram-se as técnicas de entrevistas individuais e em grupo simples, utilizando-se em ambos os casos entrevistas abertas, pois a pesquisa era de natureza exploratória. O autor costumava começar a entrevista com uma pergunta aberta e deixava o indivíduo (ou indivíduos) expressar seu ponto de vista espontaneamente.

A Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP)

Liderança dentro da PMESP

O processo de institucionalização do policiamento comunitário paulista levanta uma série de questões quanto à capacidade da PMESP em implementar e desempenhar adequadamente as novas ideias e normas inerentes a esse processo. A adoção de iniciativas do tipo koban desde 2005 representa, sem dúvida, uma dessas questões. Embora se espere, em qualquer processo de incorporação de novas práticas, a resistência à reforma e o reaparecimento dos antigos hábitos (BOURDIEU, 1977) da época da ditadura, uma compreensão clara da PMESP e seu caráter organizacional, competência, valores institucionais e liderança pode auxiliar-nos a entender não

apenas os princípios básicos do desenvolvimento de projetos baseados no koban, mas do próprio policiamento comunitário brasileiro como um todo. Com relação à prática real do koban em São Paulo, neste artigo não se examinarão em profundidade os benefícios que o modelo japonês trouxe para São Paulo.³ Em vez disso, o autor reconhece que houve uma evolução, a partir de uma compreensão vaga das práticas de policiamento comunitário em direção a uma aplicação mais precisa de práticas policiais mais eficazes dentro da Polícia Militar do Estado de São Paulo, principalmente em função do papel decisivo de sua liderança ao longo desse processo. A decisão de pesquisar, adotar e implementar um modelo estrangeiro de policiamento, o sistema koban japonês, foi mera consequência desse processo.

Selznick (1957) sugere que uma compreensão profunda da liderança, tanto em organizações privadas como públicas, bem como o estudo do “caráter organizacional”, deve ocupar um papel central na ordem do dia da pesquisa social e análise institucional. Neste artigo, o conceito de “adaptação dinâmica” de Selznick será empregado para analisar o policiamento comunitário como processo dinâmico, que envolve mais do que meramente rotinas, alteração ou expansão de BCSs. O caráter organizacional é o produto orgânico da combinação de elementos históricos, de integração, funcionais e dinâmicos da PMESP. Uma vez que o policiamento comunitário representa uma reconstrução de necessidades dentro da PMESP, também exige uma mudança de atitude e comprometimento de seus líderes com vistas a novas estratégias e formas para gerar satisfação interna e externa.

Além disso, da mesma forma que a eficiência é uma questão recorrente na análise do desempenho institucional, a preocupação com a eficiência administrativa pode levar-nos a problemas significativos na compreensão do papel real da liderança em organizações de grande porte. Líderes institucionais preocupam-se com a legitimidade de suas organizações como um meio para a preservação de sua integridade e existência (SELZNICK, 1957). Se subirmos os degraus da estrutura militar da PMESP até a figura do coronel (a mais alta patente da sua estrutura administrativa), a função desse líder como tomador de decisões torna-se consideravelmente mais difícil, não apenas porque as suas decisões sejam mais importantes ou complexas, mas porque surge uma nova lógica: a eficiência perde sua força, pois os coronéis começam a reavaliar suas próprias tarefas e as necessidades da PMESP. Os coronéis, na qualidade de líderes institucionais, preocupam-se com a legitimação e evolução da polícia como um todo, incluindo a evolução de suas aspirações e competências, como um meio para a preservação da competência e integridade que distinguem a organização.

Pressões Sociais Externas

O papel das instituições policiais brasileiras, e não apenas a paulista, está em processo de mudança. No caso específico de São Paulo, significa uma mudança no sentido de voltar-se mais para fora (OCDE, 1996): mais aberta, democrática, responsiva, transparente e com prestação de contas. Ao longo desse processo, a teoria das organizações distingue ambientes técnicos, nos quais as organizações são reconhecidas pela sua eficiência em desempenhar certas atividades, de ambientes institucionais, nos quais o reconhecimento se dá principalmente quando as práticas

coincidem com normas e crenças consideradas adequadas ou legítimas (SCOTT & MEYER, 1991). Uma organização pode atuar em um ambiente mais técnico ou mais institucional, dependendo de suas atividades. Há organizações altamente institucionalizadas, como escolas, universidades e igrejas, mais preocupadas com a própria legitimidade do que com eficiência. A polícia faz parte desse grupo (CRANK & LANGWORTHY, 1992), atuando em ambientes sociais que fazem mais pressão institucional e apresentam menos demandas técnicas.

Consequentemente, não se podem ignorar as pressões sociais externas exercidas sobre a polícia, nem as implicações resultantes. Iniciativas do tipo koban são de natureza técnica no sentido de que os agentes policiais devem incorporar procedimentos de rotina às suas práticas. Ao mesmo tempo, no entanto, a adaptação dinâmica (SELZNICK, 1957) ocorre nas organizações no encontro entre a administração e as políticas. Por esse motivo, o policiamento comunitário pode ser considerado um processo dinâmico, que envolve mais do que meramente rotinas, mudanças ou expansão dos BCSs. Também conota a reconstrução das necessidades da PMESP, uma mudança de atitude e comprometimento com novas estratégias e formas de satisfação interna e externa.

Atuando em um ambiente altamente institucionalizado, a liderança da PMESP busca legitimidade e estabilidade. Realizou recentemente uma série de esforços para reformular o mandato da PMESP e lidar com as pressões sociais externas oriundas do regime democrático brasileiro. No final de 2008, por exemplo, a organização passou por um processo de reestrutu-

ração e criou um novo departamento, a Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos (DPCDH).⁴ Nas entrevistas com os oficiais de alto escalão diretamente envolvidos com os programas da DPCDH, o autor observou que, pelo menos no nível da liderança, existe um discurso claro e um compromisso com a qualidade do serviço, e uma abordagem com base nos direitos humanos no que tange ao trabalho policial. Trata-se de um discurso institucional importante dentro da PMESP, pois sustenta a evolução da filosofia e práticas do policiamento comunitário, abrindo ainda espaço para a adoção de atividades baseadas no sistema koban em São Paulo. Esses achados são importantes para outros administradores públicos e autoridades policiais interessadas em adotar modelos estrangeiros de policiamento comunitário, pois destacam o significado de uma liderança ativa ao longo do processo de implementação. Foi justamente pelo envolvimento explícito da liderança policial em São Paulo que a PMESP ficou mais inclinada a adotar o sistema koban e liderar outras instituições policiais brasileiras em trajetórias semelhantes de institucionalização das práticas de policiamento comunitário.⁵

Por outro lado, muitos estudiosos acreditam que os modelos de policiamento comunitário mistificam ou acobertam o uso que a polícia faz da coerção, considerada por muitos a essência da atividade policial em qualquer lugar (ERICSON & HAGGERTY, 1997). Alguns críticos poderiam alegar que o policiamento comunitário exerce um papel de relações públicas da polícia, disseminando uma imagem amigável para a população, sem mudar a essência do trabalho policial (WADDINGTON, 1984; KLOCKARS, 1988). No entanto, em lugar de analisar o policiamento

comunitário enquanto retórica ou realidade, devemos entender que o primeiro combina os dois últimos para constituir um discurso expresso por meio da comunicação institucional (ERICSON & HAGGERTY, 1997). Além disso, de acordo com Putnam (1993), a responsividade ao contexto social gera reações institucionais. Neste artigo, concordamos com Putnam, observando ainda que o contexto do recrudescimento da violência e a crescente taxa de homicídio em São Paulo nos anos 1990 produziu na PMESP uma consciência mais profunda da sua interdependência com todas as partes interessadas, bem como com as forças externas, gerando um discurso institucional dirigido por seus líderes, o qual, por sua vez, culminou na adoção do sistema koban.

O policiamento comunitário em geral e o modalidade do koban em particular, mais do que sugerir práticas que mantenham intacta a PMESP, desempenhando, portanto, um papel de “relações públicas”, também vieram para mudar a própria concepção da PMESP, influenciando suas políticas, filosofia e organização administrativa. Uma vez que os líderes da PMESP se tornaram mais receptivos às demandas dos cidadãos dentro do contexto mais amplo da sociedade democrática, que exige respostas eficazes à questão da segurança pública, o esforço de policiamento comunitário pode ser entendido como uma reação institucional consolidada, e não superficial.

Pressões Sociais Internas

Por outro lado, a relação de uma organização com o ambiente externo é apenas uma das fontes da experiência institucional. Também existe todo um universo interno a ser considerado. Se nos voltarmos para a institucionalização

do policiamento comunitário em São Paulo, a liderança, caráter e processo de tomada de decisões críticas emergem como fatores chave que constituem a vida organizacional da PMESP.

Nesse sentido, as iniciativas baseadas no koban podem ser entendidas como uma oportunidade de incorporar um novo ponto de vista dentro do caráter da PMESP. Ao empregar procedimentos originários do Japão, os projetos com base no koban haviam afetado o moral e autoconcepção dos oficiais de baixo escalão, dando-lhes até certo ponto um sentido de missão e aumentando os níveis de motivação para “os desafios diários do trabalho”, nas palavras de um cabo (entrevista pessoal, 2009). Ao mesmo tempo, mesmo quando aceitas de boa fé, as práticas baseadas no koban podem ser prejudicadas pelo pessoal ou procedimentos orçamentários, além de várias outras rotinas operacionais que integram essas práticas. A PMESP abre espaço para o que se denomina “estrutura informal”, que se revela conforme os agentes policiais trazem suas próprias individualidades, características e preocupações à instituição e suas práticas. Em todos os postos policiais, nos quais convivem sargentos, cabos e soldados, as nomenclaturas formais atuam nas funções ou atividades especializadas – ou seja, as patrulhas a pé são realizadas pelos cabos e soldados, a gestão de pessoal pelos sargentos – mas não nas próprias pessoas.

Em visita a diversas Bases Comunitárias de Segurança (BCS), o autor pode observar que de alguma forma os policiais atuam segundo seus próprios critérios, preocupados com sua própria proteção ou realização profissional. Em uma das BCSs, por exemplo, um sargento confirmou que a principal motivação para trabalhar no policiamento comunitário era de cunho pessoal, a satis-

fação interna de ajudar crianças empobrecidas e vulneráveis às drogas. No entanto, queixou-se da rigidez das estruturas policiais e da falta de apoio institucional, sugerindo que poderia realizar melhor o seu trabalho “sem a hierarquia e rigidez” de seus superiores (Entrevista pessoal, 2009). Suas palavras revelam claramente a batalha por um lugar (ou talvez promoção) dentro da organização, em rivalidade com a hierarquia da polícia. Essas necessidades pessoais, um aspecto universal e um dilema persistente em qualquer organização, podem dar sustentação ou corroer os programas de policiamento comunitário atualmente em prática. Caberá aos líderes da PMESP identificar e controlar essas pressões sociais internas para poder fazer bom uso desse grande manancial de energia e propor meios construtivos que levem aos fins desejados.

Ao analisar as pressões sociais externas e internas expostas acima, uma das questões razoáveis a se levantar aqui não é se as localidades que trabalham com o sistema koban reduzirão a taxa de criminalidade, mas até que ponto conseguirão aumentar a legitimidade da PMESP aos olhos daqueles que precisam legitimá-la. Nas próximas seções, exploraremos alguns dos conceitos de teoria organizacional, incluindo os processos isomórficos, campos institucionais e mitos de integração social, para finalmente trabalhar o papel das lideranças na direção da PMESP.

Processos Isomórficos e Mudança Organizacional

Forças Coercivas, Miméticas e Normativas

Os teóricos organizacionais sugerem que as organizações que operam no mesmo campo

muitas vezes acabam tornando-se semelhantes, seja na forma ou na prática (POWELL & DIMAGGIO, 1991). Powell e DiMaggio (1991) definem esse fenômeno como institucional, destacando três forças isomórficas que o explicam: a força coerciva, a mimética e a normativa, conforme exposto a seguir.

O isomorfismo coercivo é o resultado de pressões formais e informais exercidas nas organizações por outras organizações, das quais as primeiras dependem, bem como por expectativas culturais da sociedade na qual atuam (POWELL & DIMAGGIO, 1991, p. 67). Essas pressões podem ser diretas, por meio da força ou persuasão, ou pelo convite para participarem de coalizões ou associações. Podem também ser indiretas, de forma mais sutil, como os ajustes na estrutura de uma organização para satisfazer os doadores (MILOFSKY, 1981; in POWELL & DIMAGGIO, 1991, p. 68). Com relação à polícia, um exemplo claro de isomorfismo coercivo é quando ocorre uma mudança na lei. A polícia responde e atua a partir de um marco legal, o cumprimento da lei. Portanto, as alterações nesse ambiente podem afetar diversos aspectos do comportamento e cultura dessa instituição.

Por sua vez, o isomorfismo mimético ocorre quando as organizações replicam outras organizações, consideradas mais legítimas ou adequadas. Dizendo de outra forma, representa a imitação das práticas de outra organização para enfrentar a falta de segurança do meio “quando as tecnologias organizacionais são mal compreendidas” (MARCH & OLSEN, 1976; in POWELL & DIMAGGIO, 1991, p. 69), “quando os objetivos são ambíguos; ou quando o ambiente cria incertezas simbólicas” (POWELL & DIMAGGIO,

1991, p. 69) Nas entrevistas deste artigo, realizadas junto ao alto escalão da PMESP, afirmou-se que, após investigar os sistemas policiais de muitos países, os brasileiros escolheram o sistema japonês por perceber que o modelo koban era o mais legítimo e adequado para diminuir a taxa de criminalidade e criar vínculos mais fortes entre a polícia e a comunidade. Suas palavras sugerem, até certo ponto, que a adoção de práticas baseadas no koban japonês foi o resultado de forças isomórficas miméticas.

Finalmente, a terceira força isomórfica é a normativa. O isomorfismo normativo deriva principalmente dos processos de profissionalização. Por profissionalização o autor entende a “batalha coletiva dos membros de uma profissão pela definição das condições e métodos de trabalho e pelo estabelecimento de uma base cognitiva e pela legitimação de sua autonomia profissional” (POWELL & DIMAGGIO, 1991, p. 70). Nesse sentido, a adoção do policiamento comunitário por parte da PMESP representa uma força isomórfica normativa, afetando seu processo de profissionalização não apenas pela incorporação de módulos didáticos a seu currículo, mas também porque esse treinamento é atualmente um requisito para aqueles que querem tornar-se agentes policiais em São Paulo.

Campos Institucionais e Organizações Institucionalizantes

Lin (2001) propõe que existe um campo institucional quando as organizações respeitam e reconhecem um grupo específico de instituições, ajustando sua estrutura interna e padrões de comportamento para “reduzir custos de transação” com outras organizações, solicitado pelas mesmas instituições (LIN, 2001,

p. 188). O autor explica que as “organizações institucionalizantes” operam no campo institucional, certificado para “socializar” seus membros (LIN, 2001, p. 191). Um exemplo clássico seria o das universidades, nas quais os alunos aprendem aspectos técnicos ao mesmo tempo em que convivem e discutem assuntos relacionados a certos campos de interesse.

Existem muitas organizações institucionalizantes que atuam na área policial, entre as quais as defensoras da inovação, que propõem mudanças e inovação institucional (TOLBERT & ZUCKER, 1996). No nosso caso, a JICA e a Agência Japonesa de Política Nacional, considerando o treinamento técnico que ministraram aos policiais brasileiros, representam exemplos de “defensores da inovação”, pois abrem espaço para o diálogo e a troca de ideias e recursos dentro da PMESP. As redes sociais, como a comissão pela implementação do policiamento comunitário em São Paulo, composta por indivíduos e grupos que têm preocupações em comum sobre o futuro da PMESP, também contribuem com o debate e a promoção do policiamento comunitário em São Paulo. Atores que em princípio estão alocados na periferia do campo, como é o caso do Instituto Sou da Paz, uma ONG, podem juntar esforços e penetrar nesse campo, incorporando mitos alternativos ou criando novas organizações institucionalizantes, como o Prêmio Polícia Cidadã, realizado anualmente com o objetivo de reconhecer boas práticas policiais na cidade de São Paulo.

Em muitas partes do mundo, no entanto, a força policial exerce diversas funções na mesma área geográfica. Constituiriam necessariamente, portanto, um campo institucional?

Na próxima sessão exploraremos brevemente as características gerais que compõem o campo institucional da polícia, para em seguida sugerir que o campo institucional da polícia brasileira está incompleto, apresentando desafios institucionais ao desenvolvimento de programas de policiamento comunitário e projetos baseado no sistema koban nesse país.

Brasil: um campo policial institucional incompleto

Um estudo comparativo de organizações policiais, realizado por Bayley (1975), revela que a polícia realiza três atividades básicas: i) a investigação criminal; ii) o uso da força paramilitar contra membros da mesma comunidade política, se necessário (sublevações etc.); iii) a patrulha uniformizada dos espaços públicos, com a atribuição de força. Medeiros (2004) utiliza as observações de Bayley e afirma que, para o campo institucional da polícia, encontramos organizações que exercem as funções de (a) polícia criminal, (b) polícia da ordem e (c) polícia urbana. Medeiros observa que o processo de redemocratização brasileiro, apoiado na nova Constituição cidadã de 1988, aumentou as fontes de legitimidade da polícia, tanto qualitativas como quantitativas, e implicou uma transformação de seu papel de controle social (MEDEIROS, 2004). Embora no Brasil as duas primeiras fossem realizadas, respectivamente, por organizações ligadas ao sistema judiciário (Polícia Civil estadual) e o exército (Polícia Militar estadual), a última é bastante moderna e baseia-se na inserção consensual da polícia no controle social. Medeiros (2004) aponta que as polícias brasileiras, ao estenderem sua responsabilidade a um universo político mais amplo, também tiveram que abandonar antigas funções de controle social e focar no controle da

criminalidade, para o qual uma estrutura composta de duas polícias separadas parece inadequada (DALLARI, 1993; BICUDO, 2000; IN MEDEIROS, 2004).

No Brasil há duas polícias para cada um dos 26 estados da federação e o Distrito Federal (Brasília), três na esfera federal e uma série de guardas municipais. O Brasil não constitui exceção quanto ao elevado número de instituições policiais quando comparado à Inglaterra, Alemanha ou Estados Unidos (BAYLEY, 1975; MCKENZIE & GALLAGHER, 1989). No entanto, Medeiros (2004) destaca uma peculiaridade: em muitos países existem diversas unidades paramilitares especiais, mas, de modo geral, cada instituição realiza todas as três atividades policiais descritas por Bayley (1975), quais sejam, o crime, a ordem e o policiamento urbano. Diferenciam-se por critérios geográficos, e não pelo funcionamento. De modo semelhante à Polícia Nacional Japonesa, a especialização ocorre dentro de cada delegacia de cada prefeitura japonesa⁶ (PARKER, 2001), ou seja, trata-se de uma divisão “intraorganizacional” (MEDEIROS, 2004:278). Embora os omawarisan (termo simpático, em japonês, para designar o policial) patrulhem as ruas e ocupem cargos dentro do sistema koban, são os detetives que têm a responsabilidade de investigação dos crimes. Contudo, ambos pertencem à mesma estrutura institucional. No Brasil, a especialização é “extraorganizacional” (MEDEIROS, 2004:278): a investigação criminal e o policiamento comunitário são realizados por duas instituições policiais, ambas na esfera estadual.

No Brasil, essa especialização extraorganizacional gera consequências para o campo institucional

da polícia, dificultando a troca de pessoal entre as Polícias Civil e Militar porque, ao contrário do Japão, os policiais têm “profissões” essencialmente diferentes (força normativa). A estrutura militar não é considerada adequada para as tarefas da polícia civil, e vice-versa (força mimética). Além disso, em boa parte de sua história, os comandos de ambas as polícias eram totalmente separados (força coerciva). Apesar do contato diário entre as duas organizações, há pouca troca de recursos técnicos e institucionais (MEDEIROS, 2004).

As entrevistas com os policiais japoneses de Tóquio confirmaram claramente o desconforto que sentem com relação a essa diferenciação. Após trabalhar intimamente com a PMESP, na qualidade de especialistas ou inspetores orientando a implementação de práticas baseadas no sistema koban em São Paulo, os japoneses sugeriram que o policiamento comunitário, no Brasil, está muito mais desconectado da investigação criminal do que no Japão. Na prefeitura de Kanagawa, por exemplo, este autor observou que todos os policiais iniciam a carreira no Departamento de Assuntos Policiais da Comunidade (*chiikika*) e somente então passam por um ou mais dos outros departamentos: Segurança no Trânsito (*koutsuka*), Segurança Comunitária (*seikatsuanzenka*) e Investigação Criminal (*keijika*)⁷. Mesmo que seja raro que trabalhe em todos os departamentos, no início de sua carreira o policial japonês pode migrar entre áreas diferentes (com base em habilidades pessoais e promoção) e definir qual melhor se adequa às suas aspirações. Além disso, fica claro que, entre todos os departamentos da polícia japonesa, incluindo o de investigação criminal, o policiamento comunitário é vivenciado na prática. Em São Paulo, por outro lado, espera-se que iniciativas baseadas no koban de-

envolvam relações isomórficas mais fortes com as Polícias Militares de outros estados do que com a própria polícia criminal do estado de São Paulo. Essas considerações são importantes para entendermos as forças isomórficas exercidas sobre as práticas baseadas no koban no Brasil, bem como as implicações e desafios de seu processo de institucionalização.

A Institucionalização do Policiamento Comunitário em São Paulo

A Legitimação do “Koban Brasileiro”

Em 2008 o autor entrevistou um alto comandante da PMESP, responsável pela implementação do policiamento comunitário em São Paulo, segundo o qual a adoção do sistema koban japonês originou um “modelo científico legítimo” de policiamento comunitário para o Brasil (entrevista pessoal, 2008). Esse modelo científico combina práticas anteriores da PMESP, características do policiamento comunitário “original” anglo-americano e práticas propostas pelos japoneses, gerando um novo estilo koban, de cunho brasileiro. Mas por que o entrevistado enfatizou o aspecto da legitimidade dessa nova prática, classificando-a como modelo científico?

A legitimidade é um conceito recorrente na pesquisa institucional (SELZNICK, 1957; MEYER & ROWAN, 1991; POWELL & DIMAGGIO, 1991). De acordo com Suchman (1995), a legitimidade é uma “percepção ou presunção generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de um sistema de normas, valores, crenças e definições construídas socialmente” (SUCHMAN, 1995, p. 574). Para entender o

processo e a necessidade de legitimar práticas ao estilo koban, podemos recorrer à análise da teoria institucional de Tolbert e Zucker (1996), segundo a qual um novo conjunto de práticas não é legítimo nem ilegítimo. Em primeiro lugar, a modalidade koban teve que ser inventada ou, no caso do Brasil, reinventada por um pequeno grupo de indivíduos e organizações, provavelmente preocupados com o desempenho institucional da PMESP. Os líderes da PMESP faziam parte desse grupo. Em seguida, após passar por um processo de formalização suficiente, essas práticas precisavam ser transmitidas a outras organizações ou aos membros das primeiras que ainda não tivessem familiaridade com as mesmas.

Em um segundo momento, atores relevantes do processo decisório começaram a aceitar a validade do koban brasileiro. A partir daí, um número crescente de organizações embarcam no processo de adoção de novas práticas. Essas organizações podem atribuir valores ao policiamento comunitário com base no que vivenciam ou adquirem de outros atores, os chamados defensores da inovação (TOLBERT & ZUCKER, 1996). Exemplos desses defensores, conforme já citado anteriormente, incluem não apenas a JICA e a Agência Nacional da Polícia Japonesa, mas também a mídia brasileira, as ONGs, agências nacionais, entre outros. De forma semelhante, espera-se que quanto mais unidades policiais locais adotarem as práticas baseadas no koban, mais conhecimento será adquirido e circulará no campo do policiamento e, em consequência, reduzirá o custo da adoção das mesmas pela PMESP e outras Polícias Militares brasileiras.

Além disso, Tolbert e Zucker (1996) enfatizam que, frequentemente, são as equipes de em-

preendedores institucionais que criam campos de inovação. Grupos profissionais, grupos de interesse especial e especialistas, entre outros, compõem esses grupos de proponentes que conduzem o processo de institucionalização exatamente porque este último facilita e legitima sua ação. No caso da PMESP, esses grupos profissionais podem ser considerados “elites”, cuja existência propõe uma perspectiva mais ampla, mais responsiva e orientada para o social dentro da organização. Para criar um campo, essas elites definem simultaneamente os problemas a se resolver e as práticas para resolvê-los. Para tanto, podem acrescentar significados que serão amplamente aplicados à inovação e seus múltiplos ambientes sociais. Na realidade, contam com a “liderança criativa” que tem a disposição e o olhar para ver a necessidade de um “mito de integração social” (SELZNICK, 1957). Quando ligadas a esferas legítimas, essas práticas conseguem atingir a legitimidade normativa (TOLBERT & ZUCKER, 1996). No nosso caso, se as BCSs (incluindo as iniciativas baseadas no koban) estabelecerem sua posição no campo do policiamento e segurança pública e houver significados que possam ser diretamente associados a essas novas práticas, aí sim as práticas serão rapidamente institucionalizadas.

Inércia Organizacional e Resistência à Mudança

Powell e DiMaggio (1991) e Meyer e Rowan (1991) argumentam que a inércia é consequência de necessidades institucionais, centradas na relação entre a estabilidade e a legitimidade no campo institucional. De acordo com esses termos, uma organização somente poderá ampliar sua estabilidade se aqueles que se encontram no mesmo campo institucional considerarem suas práticas legítimas. Por outro lado, o estudo de Selznick (1953) sobre a constituição da Tennessee Valley

Authority (TVA) e a implementação de sua política de desenvolvimento comunitário sugere que a liderança organizacional tende a responder a mudanças em termos de “caráter organizacional”, e que há resistências a mudança que podem comprometer interesses individuais (SELZNICK, 1953; 1957). Assim sendo, partimos do princípio que a resistência ao policiamento comunitário pode ocorrer se interesses pessoais forem ameaçados, pois a resistência impõe a inércia organizacional. Esses arranjos apresentam, seguramente, grandes desafios e resistência à adoção de práticas policiais legais e responsivas ao contexto, podendo ainda indicar outra fonte de inércia, denominada cerimonialismo (MEYER & ROWAN, 1991). Meyer e Rowan (1991) argumentam que, para lidar com a pressão do meio, a organização pode criar mecanismos que estimulem, por meio da cerimônia, a adoção de processos considerados legítimos em um campo institucional. Consequentemente, sua legitimidade pode aumentar aos olhos de outros atores, assim como a possibilidade de garantir recursos e manter suas práticas. Na realidade, considerando os diversos contextos sociais brasileiros, pode-se esperar que uma grande variedade de tipos de cerimonialismo exerça resistência ao processo de institucionalização do policiamento comunitário, desde um koban “de fachada” até o koban “genuíno”. Contudo, a função de integração de um sistema koban brasileiro poderia ligar todos esses elementos, conforme exploraremos em seguida.

As origens dos Mitos Institucionais

Meyer e Rowan (1991) descrevem três processos para explicar a origem dos mitos institucionais. Primeiro, a elaboração de relações de rede entre organizações que coexistem em um mesmo ambiente institucional, criando estruturas, procedimentos

e práticas. Desde que persistam essas transações, pode-se forjar um “status mítico” (CRANK & LANGWORTHY, 1992, p. 350). Um bom exemplo, no caso da polícia, são os call centers, conhecidos como *hyakutouban* – 110 no Japão, 190 no Brasil ou 911 nos Estados Unidos. Mesmo que estudos anteriores tenham demonstrado que a técnica tem “baixo impacto sobre a taxa de criminalidade” (BAYLEY, 1994, p. 3), os indivíduos e organizações tendem a associar o “serviço rápido” à “eficiência policial” (MEDEIROS, 200, p. 273). Trata-se de um mito institucional.

Ocorre um segundo processo no ordenamento legal de ambientes institucionais. A criação de mandatos legais, a regulação de práticas pelas leis e regras administrativas, e o estabelecimento de requisitos ao exercício de uma profissão são todos processos que “constroem mitos institucionais” (MEYER & ROWAN, 1991, p. 48). Segundo Medeiros (2004), “quanto maior a ordem legal-racional, maior a extensão das regras e procedimentos que se transformam em requisitos institucionalizados” (MEDEIROS, 2004, p. 274). No caso da polícia, uma profissão intensamente regulada, observamos que muitos mitos são relacionados à formação profissional, como a noção de que a aplicabilidade de leis disciplinares representa uma “resposta adequada ao problema da ordem pública no Brasil” (SILVA, 2001, p. 73; in MEDEIROS, 2004, p. 274), ou que as práticas de policiamento comunitário representam o caminho certo em direção ao estabelecimento de boas relações entre a polícia e a comunidade.

Finalmente, o terceiro processo de fabricação de mitos encontra-se no modo como as próprias organizações reagem, através de sua

liderança institucional, aos desafios impostos pelo ambiente institucional (SELZNICK, 1957). As organizações não são passivas. Ao contrário, a liderança e associações profissionais estão engajadas ativamente na construção e elaboração de mitos institucionais (MEDEIROS, 2004). Aqui, podemos nos voltar à evolução do policiamento comunitário paulista para analisar, do presente para o passado, a adoção do sistema koban em São Paulo. Até que ponto representa um esforço organizado pela liderança institucional da PMESP para justificar as práticas de policiamento comunitário e, portanto, a própria existência da PMESP? Qual é a real contribuição do chamado sistema koban para o processo de institucionalização do policiamento comunitário em São Paulo e, posteriormente, no Brasil como um todo?

O Koban como Ferramenta de Integração Social

Uma das técnicas mais importantes para a criação de uma instituição consiste na elaboração de um mito de integração social. Além disso, alguns dos principais instrumentos para a proteção de organizações altamente institucionalizadas são os mitos institucionais (MEYER & ROWAN, 1991; MEDEIROS, 2004), que representam “interpretações sociais da realidade, prescrições racionalizadas e impessoais, cuja aceitação vai além do julgamento de atores individuais, e que atribuem características técnicas a objetos sociais, especificando, de modo normativo, os meios para atingir os fins técnicos” (MEDEIROS, 2004, p. 273). Além disso, a “liderança criativa” depende de um espírito e uma perspicácia para perceber a “necessidade de um mito”, para descobrir uma fórmula de sucesso e, acima de tudo, para criar as condições organizacionais que sustentem os ideais

expressos (SELZNICK, 1957). Até certo ponto, a adoção da modalidade koban pela liderança da PMESP encaixa-se nas descrições anteriores sobre os mitos de integração social: serviu como uma ferramenta socialmente compatível, dentro da vida organizacional da PMESP, que permitiu o desenvolvimento e consolidação das práticas de policiamento comunitário.

Durante as entrevistas e observações realizadas neste estudo, o autor observou que a adoção do modelo koban representa uma tentativa institucional de construir objetivos e métodos distintos dentro da PMESP. Mesmo se não tiver sido a intenção inicial, a adoção da modalidade japonesa cumpriu o papel de harmonizar o policiamento comunitário dentro da estrutura maior da PMESP, criando significados (legitimidade) e apresentando técnicas (eficiência) compatíveis com as abordagens estabelecidas da instituição para a promoção do policiamento comunitário. Vale lembrar que, desde o início de sua implantação, no final dos anos 1990, o policiamento comunitário foi percebido como qualquer outra lei ou regulamento. Era um procedimento muito frio, que tinha que ser cumprido, mesmo se não fosse plenamente compreendido pelos policiais e cidadãos. Ao longo dos anos, no entanto, especialmente após a introdução do sistema koban, ocorreu uma mudança na estrutura interna da PMESP. Os policiais, especialmente os de baixo escalão, começam a comprometer-se com as práticas de policiamento diário de modo diferente. Como muitos policiais também desempenham um papel, ao vestir seus uniformes e conduzir-se adequadamente dentro de uma determinada sociedade, sua própria expectativa quando a esse papel foi afetada. Esses policiais

de baixo escalão começaram a fazer sugestões aos seus superiores, contribuindo com ideias, participando de reuniões, expressando sua própria opinião e trazendo as preocupações dos cidadãos para a mesa de discussão. De acordo com um coronel, o sistema koban forneceu “uma ferramenta prática para uma ideia abstrata” (entrevista pessoal, 2010).

O Koban como estratégia institucional

Neste artigo, argumenta-se que a adoção do sistema koban representa um esforço de elaboração de uma ferramenta de integração social, chamemo-la ou não de mito, para a consolidação do policiamento comunitário em São Paulo. Em outras palavras, o modelo koban, adaptado a algumas das Bases Comunitárias de Segurança (BCS), representa mais uma iniciativa institucional para reforçar a legitimação da PMESP, com implicações que se estendem além da mera adoção de práticas japonesas de policiamento de cunho técnico. Uma vez que a PMESP e outros atores do campo da polícia começaram a sofrer pressões de caráter normativo, coercivo e mimético resultantes da adoção do modelo koban, passaram a assemelhar-se, contribuindo, dessa forma, à institucionalização das práticas de policiamento comunitário em São Paulo como um todo. Consequentemente, torna-se necessária uma análise mais profunda sobre a aceitação do sistema koban junto aos atores relevantes, ou seja, em que medida é considerado legítimo e adequado.

Conclusões

Conforme exposto anteriormente, reconhecemos a evolução recente de uma corporação que abandonou um período de ditadura e en-

trou em uma fase responsiva, com um olhar voltado para fora, deixando de ser reativa e repressora e adotando o policiamento voltado para a comunidade. O autor sublinha o modo pelo qual a liderança da PMESP articula ações para implementar práticas de policiamento comunitário e manter sua integridade institucional. A proteção da integridade, mais do que um exercício estético ou de expressão, também é a defesa da competência distintiva da PMESP. Com o progresso da institucionalização do policiamento comunitário e das práticas baseadas no koban, desenvolveu-se um caráter especial e a organização tornou-se mais competente para desempenhar o seu papel, o que é importante para a PMESP no seu esforço por desenvolver e dar visibilidade à sua competência distintiva em instaurar e manter a segurança pública.

No entanto, o policiamento comunitário insere-se em um campo institucional influenciado por demandas diversas, no qual o legado militar e a especialização extraorganizacional constituem desafios institucionais à sua legitimidade. Em lugar de focar em estratégias eficientes para o controle da criminalidade, sua principal preocupação está voltada para a própria legitimidade, respondendo a demandas internas e externas oriundas do campo institucional da polícia. Essa compreensão esclarece a dinâmica em que se inserem as iniciativas do tipo koban. Considerando que o policiamento comunitário sugere a proposta uma polícia urbana de caráter preventivo, e não funções paramilitares, o uso da força e uma ligação com o exército, acaba contradizendo a concepção anterior de controle social, predominante no Brasil. Assim, terá que competir com outros mitos e concepções institucionais, pois reestrutura o

modo pelo qual a PMESP compreende seu papel de instituição social.

Finalmente, o autor observa que iniciativas do tipo koban apresentam um sentido integrado de missão, atuando, portanto, na construção das instituições. A adoção do modelo koban mobilizou o apoio institucional ao policiamento urbano nos mais altos níveis hierárquicos da PMESP, contribuindo para a consolidação de novas práticas ligadas ao policiamento comunitário. Havia forças coercivas que afetavam a organização como um todo, pois as ordens escritas eram dadas pelo comando para especificar como se deveria entender o policiamento comunitário dentro da organização. Além disso, forças normativas e miméticas também

afetaram a PMESP, pois seus líderes organizaram seminários para explicar a necessidade de adoção dessas novas práticas baseadas no modelo japonês. Dessa forma, sob o guarda-chuva do koban, a liderança institucional da PMESP teve um papel fundamental na implantação do processo de policiamento comunitário em São Paulo. Sem esse apoio institucional, seria difícil esperar resultados exitosos do policiamento comunitário paulista. No final, a adoção da modalidade koban origina-se, seguramente, de uma necessidade sentida de melhorar o desempenho institucional e o moral da PMESP, mas sua principal contribuição, mais do que técnica, é a de apoiar a construção desse novo organismo social integrado, ou seja, o policiamento comunitário no Brasil.

1. O termo "sistema koban", neste projeto, indica o modo de realizar o policiamento comunitário com a utilização de atividades koban denominadas Base Comunitária de Segurança (BCS) e Chuzai-sho, denominada Base Comunitária de Segurança Distrital (BCSD).
2. Thompson (1998) comenta que a história das instituições contém conhecimento significativo acerca de seu desenvolvimento institucional.
3. Uma análise das características especiais do modelo koban está em fase de preparação e será publicada na tese de doutorado do autor, em meados de 2011, pela Universidade Cristã Internacional (ICU) em Tóquio, no Japão.
4. A DPCDH é o departamento responsável por disseminar a doutrina do policiamento comunitário dentro da PMESP, lidando também com questões relacionadas à legislação interna e comportamento humano, estabelecendo normas, condutas e procedimentos com os quais os agentes policiais devem relacionar-se com os cidadãos.
5. Conforme exposto acima, a PMESP, com o respaldo da JICA, atualmente ministra treinamento sobre o policiamento comunitário às polícias de onze estados brasileiros e três países centro-americanos.
6. Nota do Tradutor: No Japão, o termo prefeitura designa uma divisão administrativa maior do que a cidade, abrangendo vários distritos, cidades e/ou vilarejos.
7. No idioma japonês, os caracteres correspondentes 地域課、交通課、生活安全課、e 刑事課.

Referências bibliográficas

- BAYLEY, D. H., "The police and political development in England", in C. Tilly (Ed.), **The Formation of National States in Western Europe** (pp. 328-379), Princeton, Princeton University Press, 1975.
- BAYLEY, D. H., **Police for the Future**. New York, Oxford University Press, 1994.
- BICUDO, H., "A unificação das polícias no Brasil". **Estudos Avançados**, 14, 40: 91-106, 2000.
- BOURDIEU, P., **Outline of a Theory of Practice**. Cambridge, Cambridge University Press, 1977.
- CRANK, J. P., & LANGWORTHY, R., "An institutional perspective of policing". **The Journal of Criminal Law & Criminology**, 83, 2: 338-363, 1992.
- DALLARI, D. de A., "Organização policial integrada". **Revista Trimestral de Direito Público**, 4:161-171, 1993.
- ERICSON, R. V., & HAGGERTY, K. D., **Policing the Risk Society**. Toronto, University of Toronto Press, 1997.
- 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.
- HUMAN RIGHT WATCH., **Police Brutality In Urban Brazil**. Retrieved June 29, 2010, from: <<http://www.hrw.org/reports/1997/brazil/>>, 1997
- KAHN, T., **Polícia comunitaria: Evaluando la experiencia**. Santiago de Chile, Cento de Estudios para el Desarrollo, 2003.
- Klockars, C., "The rhetoric of community policing", in J. Greene; & S. Mastrofski (Eds.), **Community Policing: Rhetoric or Reality** (pp. 239-258). New York, Praeger, 1988.
- LIN, N., **Social Capital: A Theory of Social Structure and Action**. New York, Cambridge University Press, 2001.
- MCKENZIE, I., & GALLAGHER, G. P., **Behind the Uniform: Policing in Britain and America**. New York, Harvester Wheatsheaf, 1989.
- MARCH, J. G., & OLSEN, J. P., **Ambiguity and Choice in Organizations**. Bergen, Universitetsforlaget, 1976.
- MEDEIROS, M. A., "Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil". **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 47, 2: 271-296, 2004.
- MEYER, J. & ROWAN, B., Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", in W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (pp. 41-62). Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- MILOFSKY, C. W., Structure and Process in **Community Self-Help Organizations**. Working Paper No. 7, New Haven, Yale Program on Non-Profit Organizations, 1981.
- OECD. **Responsive Government: Service Quality Initiatives**. Paris: Head of Publications Service, OECD, 1996.
- PARKER, L. C., **The Japanese Police System Today: A Comparative Study**. New York, An East Gate Book, 2001.
- POWELL, W., & DIMAGGIO, P., "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", in W. Powell and P. DiMaggio (Eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (p. 63-81). Chicago, Chicago University Press, 1991.
- PUTNAM, R. D., **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Robert Putnam with Robert Leonard and Raffaella Nanetti. Princeton NJ, Princeton University Press, 1993.
- SELZNICK, P., **TVA and the grass roots: A Study in the Sociology of Formal Organization**. Berkeley, University of California Press, 1953.
- SELZNICK, P., **Leadership in Administration: A Sociological Interpretation**. Berkeley, University of California Press, 1957.

SCOTT, W. R., & MEYER, J. W., "The organization of societal sectors", in W. W. Powell and P. J. DiMaggio (Eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (pp. 108-140). Chicago, University of Chicago Press, 1991.

SILVA, J. da, "Violência Policial e Ideologia dos Algozes-Vítima", in D. Oliveira et al., **Violência Policial: Tolerância Zero?** (pp. 69-84). Goiânia, Editora UFG, 2001.

SUCHMAN, M. C., "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches". **Academy of Management Review**, 20: 571-611, 1995.

TOLBERT, P., & ZUCKER, L., "The institutionalization of institutional theory", in S. Clegg, C. Hardy & W. Nord (Eds.), **Handbook of Organization Studies** (pp. 175-190). London, Sage Publishers, 1996.

UCHIDA, S., **Sofrimento Psíquico do Soldado da PM. São Paulo**, Relatório de GVPesquisa, 2007.

WADDINGTON, P., "Community policing: A skeptical appraisal" in P. Norton (Ed.), **Law and Order and British Politics** (pp. 84-96). Aldershot, Gower, 1984.

O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista

Cesar Alves (Zare) Ferragi

Resumen

Koban y la institucionalización de la policía comunitaria en Sao Paulo

Este artículo trata de las implicaciones y dimensiones institucionales que hay por detrás de la adopción del sistema de casetas o sistema koban japonés por la Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP). El autor observa la evolución de esta organización, desde una situación de vago entendimiento hasta la aplicación de prácticas más precisas de policía comunitaria. Es en ese contexto donde surge la decisión de buscar, adoptar e implementar un modelo extranjero de vigilancia policial: el sistema koban japonés. Los líderes de la Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP) están preocupados por la evolución de la policía como un todo, incluyendo sus aspiraciones y competencias, como medio de legitimar la existencia de la institución. A través del sistema koban, el liderazgo institucional de la PMESP ha tenido un papel fundamental en el proceso de implementación de la policía comunitaria. Por último, la adopción de la modalidad de koban ciertamente se debe a una reconocida necesidad de mejorar el desempeño institucional y la moral de la PMESP, pero su contribución principal, más que técnica, es la de auxiliar en la construcción de este nuevo organismo social integrado: la policía comunitaria en Brasil.

Palabras clave: Policía comunitaria. Sistema koban. Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP). Japón. Liderazgo institucional. Fuerzas isomórficas. Cambio organizacional.

Abstract

Koban and the Institutionalization of Community Policing in São Paulo

This article explores the implications and institutional dimensions behind the adoption, by the PMESP (São Paulo State Military Police), of the koban system from Japan. The author argues that there was an evolution from a vague understanding of community policing practices into a more precise application of such practices. The decision of searching, adopting and implementing a foreign model of policing – the Japanese koban system – is a consequence of this state of affairs. The leaders of the PMESP are concerned with the evolution of the police as a whole, including its evolving aspirations and competences, as a mean to legitimate the institution's existence. Under the umbrella of koban, the PMESP's institutional leadership had a fundamental role in implementing community policing. In the end, the adoption of the koban modality undoubtedly arose from a sensed need to improve the institutional performance and morale of the PMESP; however, its main contribution, rather than technical, is to assist building this new integrated social organism: community policing in Brazil.

Keywords: Community Policing, Koban System, PMESP, Japan, Institutional Leadership, Isomorphic Forces, Organizational Change.

Data de recebimento: 09/12/2010

Data de aprovação: 03/01/2011