



Contemporânea

Contemporary Journal

Vol. 6 Nº. 1: p. 01-40, 2026

ISSN: 2447-0961

Artigo

QUANDO A CENTRALIZAÇÃO PRODUZ MENOS CONTROLE COMPLEXIDADE E GOVERNANÇA POLICÊNTRICA NA SEGURANÇA PÚBLICA

WHEN CENTRALIZATION PRODUCES LESS CONTROL
COMPLEXITY AND POLYCENTRIC GOVERNANCE IN PUBLIC
SECURITY

CUANDO LA CENTRALIZACIÓN PRODUCE MENOS CONTROL
COMPLEJIDAD Y GOBERNANZA POLICÉNTRICA EN LA SEGURIDAD
PÚBLICA

DOI: 10.56083/RCV6N1-088

Receipt of originals: 12/19/2025

Acceptance for publication: 1/16/2026

Sergio Fernandes Senna Pires

Doutor em Psicologia pela Universidade de Brasília (UNB)

Instituição: Câmara dos Deputados

Endereço: Brasília, Distrito Federal, Brasil

E-mail: sergio.senna.pires@gmail.com

RESUMO: A violência é um fenômeno persistente e adaptativo, cuja complexidade desafia abordagens analíticas fragmentadas e respostas institucionais baseadas em relações lineares de causa e efeito. Este ensaio teórico tem como objetivo analisar o enfrentamento da violência a partir de uma abordagem sistêmica, deslocando o foco dos eventos isolados para a identificação de processos decisórios e elementos estruturantes comuns a diferentes contextos sociais. A análise apoia-se nos Sistemas Complexos Adaptativos (Byrne; Callaghan, 2022), no pensamento complexo (Morin, 2005, 2015) e na governança policêntrica (Ostrom, 2006, 2010, 2015) para a compreensão da violência como fenômeno multideterminado e emergente. Argumenta-se que a violência pode ser entendida como uma expressão decisória assimétrica, à revelia de normas e com potencial de produção de dano, cujos padrões se estabilizam por meio de processos de retroalimentação em qualquer contexto (Pires, 2025a). Ao evidenciarmos os limites de intervenções centradas no controle de comportamentos finais,



propomos uma inflexão analítica que compreende a violência como fenômeno emergente de decisões assimétricas em sistemas sociais complexos, o que oferece uma base teórica integrada para estratégias de enfrentamento adaptativas, descentralizadas e sustentáveis.

PALAVRAS-CHAVE: violência, sistemas complexos adaptativos, processo decisório, redes distribuídas, governança policêntrica

ABSTRACT: Violence is a persistent and adaptive phenomenon whose complexity challenges fragmented analytical approaches and institutional responses grounded in linear cause–effect reasoning. This theoretical essay examines the governance of violence from a systemic perspective, shifting the analytical focus from isolated events to the identification of decision-making processes and structural elements shared across diverse social contexts. The analysis draws on Complex Adaptive Systems theory, complexity thinking, and polycentric governance to conceptualize violence as a multidetermined and emergent phenomenon. It is argued that violence can be understood as an asymmetric decision-making expression, operating outside normative constraints and carrying a high potential for irreversible harm, whose patterns stabilize through feedback processes across contexts. By highlighting the limitations of interventions oriented primarily toward controlling downstream behaviors, the essay advances an analytical reorientation that frames violence as an emergent outcome of asymmetric decisions embedded in complex social systems. This perspective provides an integrated theoretical foundation for adaptive, decentralized, and institutionally sustainable strategies to confront violence without relying on centralized control or linear policy assumptions.

KEYWORDS: violence, complex adaptive systems, decision-making processes, distributed networks, polycentric governance.

RESUMEN: La violencia es un fenómeno persistente y adaptativo cuya complejidad desafía los enfoques analíticos fragmentados y las respuestas institucionales basadas en relaciones lineales de causa y efecto. Este ensayo teórico busca analizar la confrontación de la violencia desde un enfoque sistémico, desplazando el enfoque de eventos aislados hacia la identificación de procesos de toma de decisiones y elementos estructurantes comunes a diferentes contextos sociales. El análisis se apoya en los Sistemas Adaptativos Complejos (Byrne; Callaghan, 2022), el pensamiento complejo (Morin, 2005, 2015) y la gobernanza policéntrica (Ostrom, 2006, 2010, 2015) para comprender la violencia como un fenómeno multideterminado y emergente. Se argumenta que la violencia puede entenderse como una expresión decisoria asimétrica, que desafía las normas y tiene el potencial de producir daño, cuyos patrones se estabilizan mediante procesos de



retroalimentación en cualquier contexto (Pires, 2025a). Al destacar las limitaciones de las intervenciones centradas en el control del comportamiento de los usuarios finales, proponemos un cambio analítico que comprende la violencia como un fenómeno emergente de decisiones asimétricas en sistemas sociales complejos, ofreciendo una base teórica integrada para estrategias de afrontamiento adaptativas, descentralizadas y sostenibles.

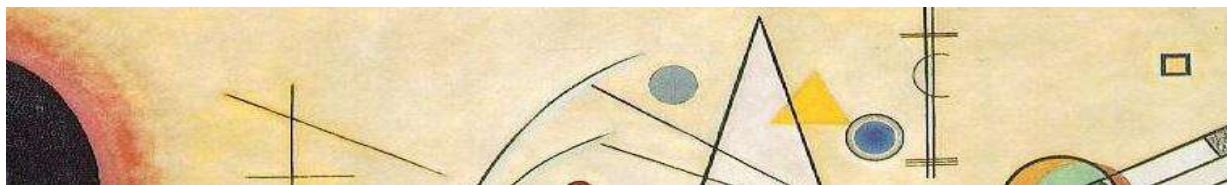
PALABRAS CLAVE: violencia, sistemas adaptativos complejos, proceso de toma de decisiones, redes distribuidas, gobernanza policéntrica.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

1. Violência, Decisão e Complexidade na Governança da Segurança Pública

O debate em torno da Proposta de Emenda à Constituição nº 18/25 reposicionou, no centro da agenda pública brasileira, a discussão sobre os limites e as potencialidades da centralização decisória e operacional, no campo da segurança pública (Nobre; Seabra, 2025). Declarações recentes do Ministro da Justiça e Segurança Pública têm defendido que a fragmentação federativa, a assimetria de capacidades institucionais e a dispersão de competências comprometeriam a eficácia do enfrentamento ao crime organizado, como forma de justificar o fortalecimento do papel da União e a intensificação da coordenação vertical das políticas de segurança (Brasil, 2025). Essa posição, amplamente difundida na imprensa, apresenta a centralização como resposta racional a um sistema considerado excessivamente disperso e pouco integrado. Então, nosso estudo parte da premissa de que, a despeito de ser politicamente compreensível, essa narrativa repousa sobre pressupostos analíticos específicos que merecem um exame crítico, sobretudo quando aplicados a fenômenos caracterizados por



alta variabilidade territorial, adaptação contínua e forte dependência de contextos e de configurações locais.

Também assumimos como premissa que a violência e o crime organizado no Brasil não se manifestam de forma homogênea, nem respondem, de modo previsível, a intervenções institucionais orientadas, exclusivamente, a partir do centro político do País (Ferreira, 2025). São, contudo, fenômenos que emergem da interação entre fatores sociais, econômicos, territoriais, simbólicos e institucionais, o que se reflete em padrões que variam, significativamente, entre regiões, estados e municípios. Em um país de dimensões continentais, caracterizado por profundas desigualdades e por uma complexa arquitetura federativa, as estratégias de segurança pública orientadas por pressupostos de causalidade direta tendem a enfrentar e a testar os seus limites estruturais, em eficácia. A ideia de que o reforço da autoridade central produziria, de forma relativamente imediata, maior controle sobre dinâmicas criminais desconsidera a possível natureza sistêmica e adaptativa dos fenômenos criminais (Silva; Constantino, 2025).

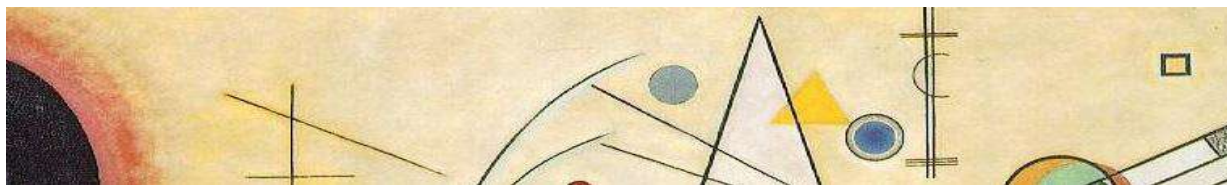
Portanto, o objetivo deste artigo é analisar, criticamente, a estratégia de centralização implícita no debate da PEC nº 18/25, pela articulação de dois referenciais teóricos complementares: a governança policêntrica (Ostrom, 2006, 2010, 2015) e das ciências da complexidade (Byrne; Callaghan, 2022; Morin, 2005, 2015) sobre o processo decisório situado. Assim fazendo, buscamos demonstrar que a centralização, embora possa ampliar a capacidade normativa e simbólica do Governo Federal, não resolve, por si só, os problemas de coordenação, de adaptação e de responsividade que caracterizam a segurança pública, em contextos altamente heterogêneos. Em contraposição, argumenta-se que arranjos policêntricos, organizados como redes distribuídas de decisão e de cooperação, oferecem maior robustez institucional e maior capacidade de ajuste do enfrentamento às dinâmicas locais da violência.



Do ponto de vista metodológico, o estudo adota uma abordagem teórico-analítica, de natureza qualitativa, baseada na revisão crítica da literatura especializada e na análise contextual do debate público recente sobre a PEC nº 18/25. O trabalho combina três procedimentos principais. O primeiro consiste no exame conceitual dos fundamentos da governança policêntrica e dos sistemas complexos adaptativos aplicados às políticas públicas, com ênfase em seus desdobramentos para o desenho institucional da segurança pública. O segundo envolve a identificação dos pressupostos implícitos sobre coordenação, controle e tomada de decisão na proposta de centralização. O terceiro procedimento articula esses elementos com evidências empíricas e com argumentos desenvolvidos em pesquisas clássicas e contemporâneas sobre segurança pública, cooperação federativa e desempenho institucional. Nosso estudo se concentra na discussão dos pressupostos da PEC nº 18/25 e de seus potenciais efeitos sistêmicos.

Nesse sentido, a abordagem dos sistemas adaptativos complexos oferece um arcabouço particularmente relevante para essa discussão ao destacar que sistemas sociais complexos não operam segundo relações diretas de causa e efeito. Autores como Morin (2005, 2015) e Cilliers (2005) mostram que, em contextos dessa natureza, as intervenções institucionais produzem efeitos distribuídos, frequentemente não intencionais, que emergem da interação entre múltiplos níveis dos sistemas e de seus agentes. Por isso, as políticas orientadas por pressupostos de causalidade direta tendem, assim, a subestimar as retroalimentações, as adaptações e a reconfiguração das estratégias adotadas pelas organizações criminosas (Pires, 2025a).

A crítica à racionalidade hierárquica na União reforça esse argumento ao evidenciar os limites cognitivos e informacionais enfrentados por instâncias centrais de decisão. A noção de racionalidade limitada, desenvolvida por Simon (1997), demonstra que decisores operam sob condições de incerteza, de informação incompleta e de restrições cognitivas,



o que compromete a capacidade de formular respostas ótimas aos problemas complexos. Em sistemas extensos e heterogêneos como o brasileiro, a concentração de decisões tende a amplificar esses limites, o que reduz a sensibilidade às particularidades territoriais e às dinâmicas institucionais locais.

Nesse contexto, a governança policêntrica, conforme desenvolvida por Ostrom (2006), oferece uma alternativa analítica e institucional relevante. Em vez de um centro único de comando, a governança policêntrica pressupõe a coexistência de múltiplos centros de decisão relativamente autônomos, articulados por regras comuns, cooperação interinstitucional e processos contínuos de coordenação. Longe de representar fragmentação ou ausência de direção, esse modelo orienta a ação coletiva ao permitir que diferentes níveis de governo atuem de forma complementar, o que permite explorar suas vantagens comparativas e fortalecer a capacidade de aprendizagem do sistema como um todo. Essa perspectiva é explorada, entre outros, por Ostrom e por análises recentes, no contexto brasileiro (Pires, 2025c).

Ao articular governança policêntrica e os sistemas complexos adaptativos, propomos um deslocamento analítico no debate sobre a PEC nº 18/25. Em lugar de uma oposição simplificada entre centralização e descentralização, argumenta-se que o desafio central reside no (re)desenho de arquiteturas institucionais capazes de orientar a ação dos entes federados sem suprimir a sua autonomia decisória. Essa perspectiva permite examinar a estratégia de centralização defendida pelo Governo Federal como uma escolha política específica, cujos limites precisam ser avaliados à luz da complexidade real da segurança pública em um país continental como o Brasil.



2. Centralização Decisória e os Limites da Racionalidade Hierárquica em Sistemas Complexos

A estratégia de centralização defendida no debate da PEC nº 18/25 parte, de forma implícita, da leitura segundo a qual os déficits de coordenação e de desempenho na segurança pública decorreriam, principalmente, da dispersão decisória e da ausência de um centro forte de comando e de difusão de diretrizes. Seus defensores supõem que o reforço da autoridade federal e a padronização da atuação seriam capazes de produzir efeitos previsíveis, gerais e desejáveis sobre a dinâmica da violência e do crime organizado.

Sobre isso, Wagner (1999) observa, ao analisar a causalidade em sistemas complexos, que há décadas se sabe que a noção tradicional de causa e efeito funciona adequadamente apenas em sistemas lineares, nos quais uma mesma ação tende a produzir o mesmo resultado, independentemente do contexto. Essa lógica sustenta grande parte do pensamento clássico em políticas públicas e segurança: mais policiamento gera menos crime; mais prisões produzem mais controle; mais comando central gera mais coordenação. Trata-se do que, ao longo deste trabalho, denominamos causalidade direta, isto é, a suposição de que decisões institucionais operam como causas capazes de produzir efeitos previsíveis, proporcionais e relativamente estáveis sobre a realidade social.

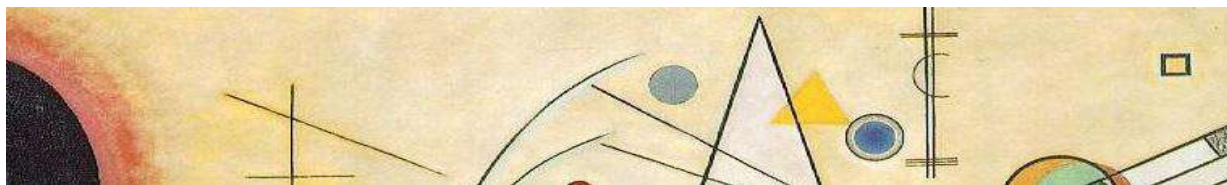
Entretanto, como argumenta o mencionado autor, em sistemas não lineares, como aqueles associados à violência e ao crime organizado, essa suposição deixa de ser válida. O efeito de uma intervenção passa a depender do estado prévio do sistema, das interações entre os atores envolvidos, das adaptações do adversário, dos desejos e decisões dos principais envolvidos e das condições institucionais e territoriais locais. Segundo essas premissas, pequenas ações podem gerar efeitos amplificados, enquanto medidas intensas podem produzir impactos limitados ou até contrários ao esperado.



Nesses contextos, não é possível manter “todo o resto constante” (*ceteris paribus*), nem presumir que a mesma resposta produzirá os mesmos resultados em lugares diferentes. É por isso que estratégias baseadas em controle centralizado, respostas homogêneas e causalidade direta tendem a falhar diante de fenômenos complexos, o que exige formas de coordenação mais dinâmicas, sensíveis ao contexto, à aprendizagem e à adaptação.

Nesse enquadramento analítico, a violência não pode ser compreendida como ato isolado nem como desvio individual, mas como uma configuração decisória específica. Conforme proposto por Pires (2025d), a violência pode ser descrita a partir de cinco elementos indissociáveis: (1) a existência de agentes e pacientes posicionados entre si; (2) a imposição de decisões, desejos ou cursos de ação; (3) o desrespeito ou a suspensão de normas socialmente reconhecidas; (4) a presença de assimetrias de poder que limitam a capacidade de resistência ou contestação; e (5) a possibilidade concreta de produção de dano. Essa definição inscreve a violência em processos decisórios situados, nos quais as decisões assimétricas se articulam a contextos institucionais específicos, o que preserva a dimensão da responsabilidade sem recorrer a explicações deterministas. Ao deslocar a análise do comportamento final para os contextos em que decisões são produzidas, legitimadas e reproduzidas, ela oferece um elo conceitual direto entre violência, racionalidade limitada e os limites das estratégias centralizadas de controle.

É precisamente esse deslocamento que fragiliza os pressupostos da causalidade direta subjacentes às estratégias de centralização. Para o nosso debate, o referencial dos sistemas complexos adaptativos fornece um enquadramento analítico compatível com essa concepção de violência. Conforme argumentam Morin (2005, 2015) e Cilliers (2005), sistemas sociais complexos não respondem às intervenções de maneira linear ou proporcional, uma vez que seus comportamentos emergem da interação entre múltiplos elementos interdependentes. É importante ressaltar que a



referência à ciência da complexidade neste trabalho não deve ser compreendida como adoção de uma ontologia totalizante nem como transposição mecânica de modelos oriundos das ciências naturais para a análise de fenômenos sociais. Ela é empregada de forma deliberadamente heurística, com a finalidade de explicitar os limites cognitivos, informacionais e decisórios associados a estratégias de centralização excessiva em sistemas sociais extensos, heterogêneos e politicamente disputados.

Nesse enquadramento, noções como adaptação, emergência e retroalimentação não são utilizadas para naturalizar a violência, despolitizar conflitos ou dissolver a agência humana em automatismos sistêmicos. Ao contrário, os padrões observados emergem de decisões situadas, de estratégias intencionais e de incentivos institucionais concretos, tomadas por atores desiguais em contextos caracterizados por assimetrias de poder, disputas simbólicas e constrangimentos estruturais. A complexidade, aqui, não substitui a análise política ou institucional, mas opera como um conjunto de critérios críticos para questionar os pressupostos de causalidade direta, do controle hierárquico e da previsibilidade plena.

Do ponto de vista da ação pública, a ênfase na complexidade não implica paralisia decisória nem relativismo normativo. Reconhecer limites à previsão e ao controle não equivale a abdicar da intervenção estatal, mas a orientar escolhas mais cautelosas, calibradas e passíveis de revisão à luz de evidências. A crítica à centralização, portanto, não se funda na negação da autoridade pública, mas na constatação de que respostas homogêneas, concebidas sob pressupostos simplificadores, tendem a produzir efeitos simbólicos de curto prazo e a desencadear indesejadas recomposições sistêmicas no médio e nos longos prazos.

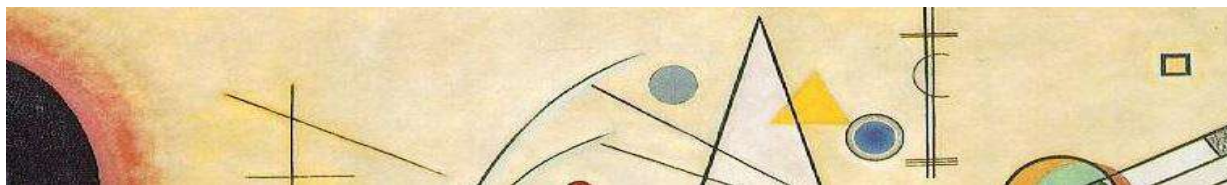
Nesse contexto, a violência, e especialmente o crime organizado, não constituem objetos passivos sobre os quais o Estado atua, mas fenômenos dinâmicos que se reorganizam e se reconfiguram em função das próprias respostas institucionais elaboradas para o seu enfrentamento. Por essa



simples razão, as políticas orientadas por causalidade direta tendem a subestimar os efeitos indiretos, as adaptações estratégicas dos atores criminosos e os rearranjos operacionais não antecipados. Essa ingenuidade conceitual produz, não raras vezes, deslocamentos, fragmentações e recomposições do problema em novas escalas e outros territórios. Por mais incrível que possa parecer, essa é a mesma ingenuidade que perpassa a grande maioria das políticas brasileiras, em segurança pública, nos últimos 30 anos.

Um exemplo bem estudado dessa dinâmica pode ser representado na Iniciativa Mérida, implementada a partir de 2008 como estratégia centralizada de cooperação entre México e Estados Unidos para o enfrentamento ao narcotráfico. Embora tenha ampliado, significativamente, a capacidade coercitiva do Estado mexicano, a política, centrada na neutralização de lideranças, desencadeou consequências não intencionais. Robustas evidências empíricas demonstram que essa pressão repressiva contribuiu para a fragmentação dos cartéis tradicionais em múltiplas células menores, mais voláteis e dispersas, o que intensificou as disputas locais e elevou, drasticamente, os níveis de violência letal (Contreras-Velasco, 2023). Esse processo, frequentemente descrito como fragmentação adaptativa, ampliou a imprevisibilidade do fenômeno criminal, ao invés de produzir a sua sistêmica supressão. Analisada sob um arcabouço teórico mais amplo, a experiência mexicana evidencia que tais intervenções, fortemente centralizadas, subestimam a natureza dos grupos criminosos como sistemas adaptativos complexos. A resposta a essas políticas não é linear: a fragmentação emerge como uma estratégia adaptativa eficaz das organizações, que se reorganizam em formas mais descentralizadas e resilientes.

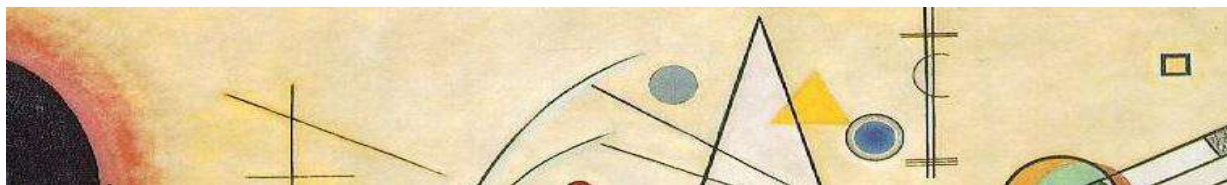
Para aprofundar essa análise, van Elteren, Vasconcelos e Lees (2025) nos auxiliam com evidências empíricas sobre essas conclusões. Por meio de modelagem computacional calibrada com dados empíricos de redes



criminosas holandesas, eles mostram que as intervenções repressivas, centradas no isolamento de atores ou na fragmentação estrutural das redes, podem reduzir a visibilidade do sistema criminal sem reduzir, necessariamente, a sua atividade. Os autores identificam o fenômeno que denominam amplificação da opacidade criminosa (*criminal opacity amplification*), no qual a fragmentação induzida pela intervenção fortalece os vínculos remanescentes e favorece a reorganização adaptativa da rede, o que produz efeitos contraproducentes. Esse achado empírico sugere que organizações criminosas operam como sistemas complexos adaptativos, nos quais pressões centralizadas e lineares tendem a deslocar e recompor o problema, em vez de eliminá-lo.

Dessa forma, a intervenção, ao aplicar uma pressão uniforme, aciona a capacidade adaptativa do sistema criminoso, produzindo efeitos contrários aos pretendidos, não apenas em razão de sua intensidade, mas sobretudo da forma como essa pressão interage, ao longo do tempo, com a estrutura do sistema. Essa limitação decorre, em grande medida, da dificuldade de distinguir, em sistemas complexos, as relações causais, supostamente estáveis, os padrões emergentes e retrospectivamente inteligíveis, nos quais a clareza na compreensão só se torna possível após a ocorrência dos eventos (Snowden, 2024).

Outro limite central, frequentemente negligenciado nas estratégias orientadas por causalidade direta, diz respeito à escala das soluções adotadas. Intervenções que produzem resultados positivos em determinados territórios, grupos ou configurações institucionais não podem ser automaticamente generalizadas, tampouco convertidas, sem mediações, em políticas de alcance nacional. Em sistemas sociais complexos, escala não corresponde a mera ampliação quantitativa de uma mesma resposta, mas implica uma mudança qualitativa nas interações, nos incentivos e nas formas de adaptação dos atores envolvidos.



À medida que uma estratégia é aplicada a populações maiores ou a territórios mais heterogêneos, o próprio sistema tende a reagir de modo distinto. Uma operação focalizada pode desorganizar certas redes criminosas locais, enquanto sua aplicação uniforme, em larga escala, pode favorecer os deslocamentos territoriais, as fragmentações adaptativas ou as recomposições organizacionais mais resilientes, como vem sendo destacado a partir de uma análise crítica da Iniciativa Mérida, por exemplo. De forma análoga, políticas eficazes em centros urbanos densos podem produzir efeitos reduzidos ou mesmo contraproducentes em áreas rurais, regiões de fronteira ou contextos caracterizados por baixa presença estatal. Esses exemplos ilustram que o efeito de uma intervenção depende não apenas de sua intensidade ou de seu desenho formal, mas da escala, do contexto em que é aplicada e, principalmente das capacidades das organizações criminosas, o que reforça a argumentação sobre os limites de respostas homogêneas e centralizadas no enfrentamento à violência.

É nesse enquadramento que as abordagens baseadas na teoria dos sistemas complexos adaptativos ganham relevância, ao evidenciar que a violência tende a se reorganizar continuamente em função das próprias respostas institucionais, desafiando leituras orientadas por causalidade direta e por estratégias de controle centralizado (Pires, 2025b). Com o objetivo de conferir maior inteligibilidade a essa dinâmica, Pires (2025a) propôs o Modelo do Tetraedro das Organizações Criminosas, concebido como um instrumento analítico ainda em elaboração e sujeito a validação empírica, que articula quatro eixos interdependentes: (1) desejos e motivações humanas; (2) recursos e mercados ilícitos; (3) ambiente social facilitador; e (4) capacidade adaptativa das redes criminosas.

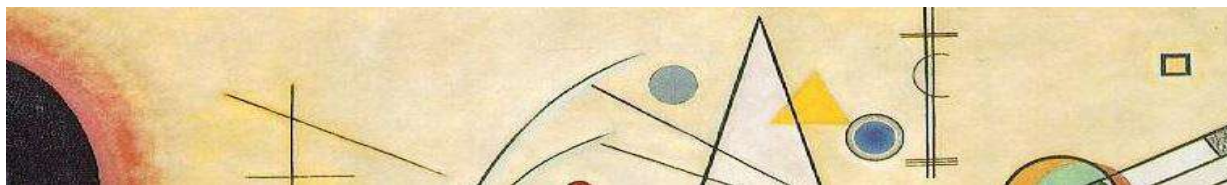
A principal contribuição provisória do modelo reside em indicar que intervenções concentradas em apenas um desses eixos tendem a produzir respostas compensatórias nos demais. O enfraquecimento de lideranças pode ser neutralizado pela reconfiguração das redes; o bloqueio financeiro



pode resultar no deslocamento de mercados; a intensificação repressiva pode reforçar vínculos simbólicos e legitimadores; e a ausência de políticas territoriais pode ampliar o ambiente social favorável à governança criminal. Nessa perspectiva, o risco sistêmico não emerge exclusivamente do núcleo das organizações, mas também de seus extremos e nós relacionais, a partir dos quais fragilidades localizadas, incentivos mal calibrados ou processos de captura institucional podem desencadear efeitos amplificados ao longo do sistema.

Sobre isso, van Elteren, Vasconcelos e Lees (2025) evidenciam que a eficácia das intervenções depende de uma calibragem fina, sensível aos papéis dos nós, aos tipos de conexão e às condições contextuais do sistema. Seus resultados revelam efeitos contraintuitivos, como situações em que o estímulo à conectividade se mostra mais desestabilizador para redes criminosas do que prisões seletivas, contrariando a lógica tradicional de controle hierárquico, da eliminação de lideranças ou do aumento quantitativo das mesmas ações policiais. O estudo demonstra ainda que intervenções mal calibradas tendem a produzir surtos funcionais temporários, seguidos pela recomposição do sistema criminoso ao seu estado basal, o que reforça a crítica às estratégias centradas na lógica da causalidade direta. Sob a perspectiva dos sistemas complexos adaptativos, esses achados empíricos indicam que intervenções eficazes não dependem da intensidade da ação estatal, mas da identificação e da atuação sobre pontos de alavancagem do sistema criminal, isto é, sobre relações, papéis ou parâmetros nos quais pequenas alterações podem produzir efeitos sistêmicos amplificados e mais sustentáveis.

Nesse sentido, o Tetraedro das Organizações Criminosas não opera como um esquema classificatório, mas como um referencial analítico orientado à identificação de padrões emergentes, que também são pontos de alavancagem sensíveis à reorganização e aos riscos de comprometimento sistêmico. Essa aproximação tem o potencial de oferecer bases mais realistas



para a elaboração de diagnósticos e de intervenções compatíveis com a complexidade do fenômeno criminal.

No campo da segurança pública, a limitação para a aplicação de tais estratégias se manifesta de forma particularmente aguda em países extensos e heterogêneos, como o Brasil. Intervenções definidas a partir de um centro decisório único dificilmente são sensíveis à diversidade de configurações criminais existentes no território, às suas interrelações, bem como às distintas capacidades institucionais dos entes federados para atuar nesses cenários. Diante disso, a hierarquia verticalizada na segurança pública pode ampliar a coerência normativa e a visibilidade política da ação estatal, mas isso não se traduz, automaticamente, em maior eficácia operacional. Ao contrário, quando orientada por pressupostos de causalidade direta, a centralização corre o risco de produzir respostas homogêneas para problemas estruturalmente distintos, o que enfraquece a adequação das políticas aos contextos locais.

Esse problema se articula, diretamente, com os limites da racionalidade hierárquica na União. A literatura sobre decisão pública, especialmente a partir das contribuições de Simon (1997), demonstra que os decisores operam sob condições de racionalidade limitada, caracterizadas pela informação incompleta, por restrições cognitivas e pela incerteza quanto às consequências das decisões tomadas. Em sistemas complexos, essas limitações não são meramente contingentes, mas estruturais. Nenhuma instância central, por mais bem aparelhada que esteja, é capaz de reunir, processar e interpretar, em tempo hábil, a totalidade das informações relevantes coletadas pelo vasto território. A partir dessa perspectiva, a violência deixa de ser compreendida apenas como um desvio a ser corrigido por comandos centrais e passa a ser analisada como expressão de decisões institucionais situadas. Em ambientes regidos pela racionalidade limitada, escolhas públicas tendem a ser orientadas por atalhos decisórios, pressões

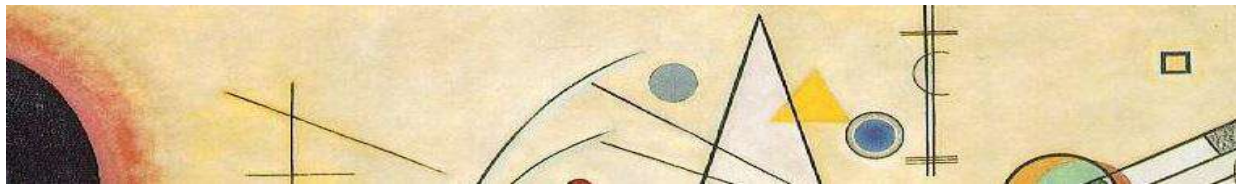


operacionais e incentivos contingentes, o que contribui para a persistência e a adaptação das dinâmicas violentas (Pires, 2025b).

A racionalidade hierárquica, ao concentrar decisões estratégicas em níveis superiores, tende a ampliar essas limitações ao reduzir a diversidade de perspectivas incorporadas ao processo decisório. A distância entre o centro e os contextos locais dificulta a compreensão das dinâmicas específicas da violência, bem como das interações cotidianas entre instituições de segurança, comunidades e atores criminais. Como resultado, as decisões orientadas a partir do topo da hierarquia podem apresentar baixa sensibilidade contextual, mesmo quando baseadas em dados agregados e análises técnicas sofisticadas (Kahneman; Sibony; Sunstein, 2021; Kickert; Klijn; Koppenjan, 1997).

Além disso, a centralização decisória pode gerar efeitos institucionais que retroalimentam suas próprias fragilidades. Por exemplo, ao reforçarmos a dependência dos entes subnacionais em relação às diretrizes federais, é possível que se reduza o incentivo à experimentação local e à inovação institucional. Em sistemas complexos adaptativos, a capacidade de testar soluções diversas e aprender com seus resultados, mesmo ao longo das operações, constitui um elemento central da adaptação. A racionalidade hierárquica na União, ao priorizar a uniformidade e o controle, tende a restringir esses processos de aprendizagem distribuída, o que torna o sistema menos responsivo às rápidas mudanças do ambiente criminal.

Nesse cenário, a centralização orientada por causalidade direta aparece menos como uma resposta técnica apropriada e mais como uma escolha política ancorada em uma determinada visão de coordenação estatal. A crítica aqui desenvolvida não nega a importância da União no sistema de segurança pública, tampouco ignora a necessidade de articulação nacional em temas como o crime organizado transnacional, a inteligência e o financiamento. O aspecto central é que a ampliação do papel federal não



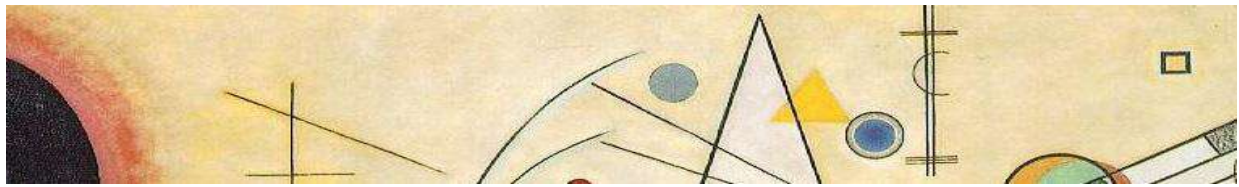
deve ser confundida com a concentração de decisões operacionais e estratégicas em um único polo.

Sobre isso, Ostrom (2010) oferece um contraponto analítico relevante com a governança policêntrica. Ao reconhecer a existência de múltiplos centros de decisão interdependentes, a governança policêntrica parte do pressuposto de que a coordenação eficaz, em sistemas complexos, depende da articulação entre diferentes níveis e atores, e não da substituição da diversidade institucional por um comando centralizado. Em vez de assumir o modelo de causalidade direta entre decisão central e resultado, essa abordagem valoriza os processos de ajuste contínuo, de cooperação, de aprendizagem distribuída e de causalidade mutual e recursiva.

Assim, a crítica à centralização proposta no debate da PEC nº 18/25 não se orienta pela defesa da fragmentação ou da ausência de direção estratégica, mas pela constatação de que a racionalidade hierárquica e as leituras baseadas em causalidade direta tendem a ser analiticamente insuficientes diante da diversidade institucional, fiscal e organizacional da segurança pública em um país continental. Estudos comparados sobre o financiamento do setor evidenciam variações significativas entre unidades federativas e limites práticos à coordenação centralizada, o que reforça essa crítica (Peres, 2007). Na seção seguinte, aprofundaremos essa discussão com o exame sobre como a governança policêntrica pode orientar o (re)desenho de arranjos institucionais mais adaptativos, capazes de combinar coordenação nacional com autonomia decisória local.

3. Governança Policêntrica como Rede Distribuída, em um País Continental

Conforme anteriormente apresentado, a governança policêntrica oferece um enquadramento analítico capaz de superar as limitações associadas à centralização orientada por causalidade direta e pela



racionalidade hierárquica na União. Desenvolvida a partir das contribuições de Ostrom (2006, 2015), essa abordagem parte do reconhecimento de que sistemas sociais complexos operam melhor quando múltiplos centros de decisão coexistem, interagem e se coordenam por meio de regras compartilhadas. Os pressupostos da governança policêntrica foram elaborados para valorizar a distribuição funcional do poder decisório como condição para a adaptação, para a aprendizagem e para a responsividade institucional, ao invés de presumir que a eficácia decorra da mera concentração de autoridade.

Em sistemas extensos e heterogêneos, como o brasileiro, a pluralidade de centros decisórios não constitui um problema a ser eliminado, mas um recurso institucional a ser orientado. Sob uma ótica meramente teórica e ingênua, a existência da União, dos estados e dos municípios, com competências próprias, cria a possibilidade de múltiplos pontos de observação, de intervenção e de ajustes, o que amplia a capacidade do sistema de segurança pública de responder a contextos locais diversos. Sob um ponto de vista mais pragmático, há que se considerar as disputas políticas e o jogo do poder, outro importante componente do sistema complexo.

A governança policêntrica, portanto, não nega a necessidade de coordenação nacional, mas redefine o seu papel, deslocando-o do comando direto para a indução, para a articulação e para o suporte às capacidades distribuídas. Nesse enquadramento, a coordenação nacional pode operar como vetor de integração funcional, ao alinhar incentivos e reduzir ambiguidades decisórias, ou, em sentido oposto, como fator de recentralização simbólica e política, quando desconsidera assimetrias locais e disputas institucionais. A diferença entre esses cenários não reside na existência da coordenação, mas na forma como ela é exercida.

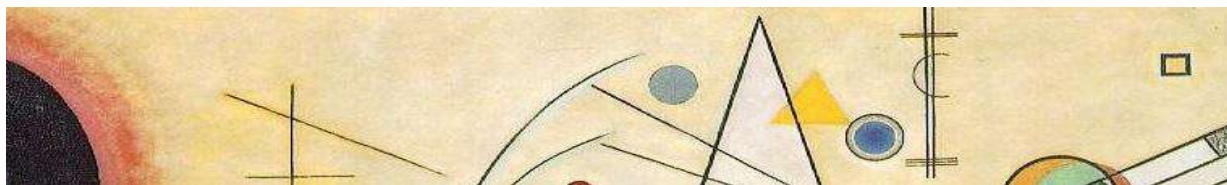
Convém esclarecer que a crítica aqui formulada não se dirige à hierarquia como princípio organizacional em si. Em sistemas complexos, a



governança policêntrica admite arranjos híbridos, nos quais determinadas funções ou níveis podem operar de modo legitimamente hierarquizado. O problema surge quando a racionalidade hierárquica, especialmente no nível da União, é generalizada como princípio dominante, comprimindo a diversidade institucional e enfraquecendo a capacidade adaptativa distribuída.

Um exemplo concreto é o estabelecimento de centros regionais de comando e controle estruturados em regime de condomínio institucional: a União pode financiar a infraestrutura, garantir tecnologia, conectividade e integração de dados, assumir custos de operação estratégica e promover a interoperabilidade, sem comandar diretamente as polícias estaduais ou municipais que ali atuem. Nessa lógica, cada força mantém sua cadeia de comando, sua autonomia decisória e seu conhecimento territorial, enquanto compartilha produtos de inteligência, coordena ações e ajusta respostas em tempo real. Para o policial, a diferença é clara: em vez de receber ordens externas e genéricas, ele opera em um ambiente integrado que amplia a sua capacidade de decisão, melhora a coordenação com outras forças e oferece respaldo institucional, sem perda de autoridade local ou de responsabilidade funcional. Apesar de ser uma estratégia mais do que óbvia, mais adiante apresentaremos hipóteses que podem nos ajudar na compreensão da extrema dificuldade que se percebe na adoção de tais soluções de cooperação federativa.

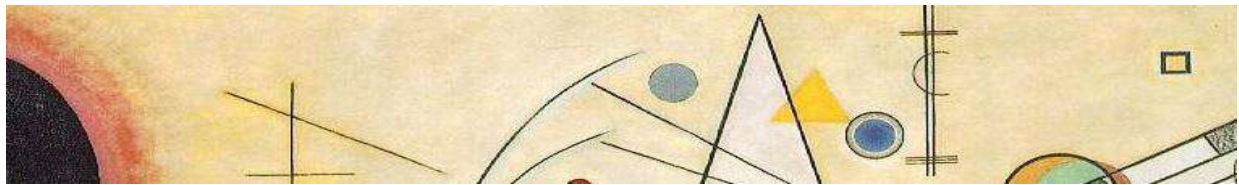
Outra característica central da governança policêntrica é a sobreposição funcional controlada. Sobre isso, Page (2010) argumenta que diferentes níveis de governo podem atuar sobre problemas semelhantes, a partir de perspectivas e instrumentos distintos, sem que isso implique redundância ineficiente. Em sistemas adaptativos complexos, essa sobreposição aumenta a resiliência institucional, pois reduz a dependência de um único centro de decisão e permite que falhas locais sejam compensadas por estratégias aplicadas a partir de outros nós da rede. Ao



contrário do que supõe a racionalidade hierárquica, a ausência de um comando único não implica desordem, mas a capacidade ampliada para realizar ajustes, diante de incertezas e de rápidas mudanças.

No campo da segurança pública, essa lógica revela-se particularmente relevante, pois a violência e o crime organizado assumem configurações distintas nas dinâmicas territoriais, nos arranjos comunitários, nos mercados ilícitos predominantes e nas trajetórias institucionais locais. Arranjos policêntricos permitem que estados e municípios desenvolvam respostas orientadas por essas realidades concretas, sem dispensar a coordenação nacional em áreas estratégicas como inteligência, financiamento, tecnologia e cooperação interestadual. Um exemplo disso encontra-se no substitutivo da PEC 18, ao estabelecer um comando constitucional sobre competências comuns aos órgãos policiais de segurança pública, autorizando que o registro de ocorrências de menor potencial ofensivo e a adoção das providências legais de prisão em flagrante possam ser realizados por integrantes de qualquer força policial, e não apenas por uma corporação especializada. Essa opção normativa não centraliza a atuação, mas amplia a capacidade do sistema como um todo, o que reduz os gargalos operacionais, evita perdas de oportunidade e valoriza o conhecimento situado do agente que primeiro atua no fato. Nesse modelo, a União exerce um papel estratégico ao definir diretrizes gerais e garantir a interoperabilidade institucional, enquanto preserva a autonomia decisória local e reforça a adaptabilidade do sistema de segurança pública.

A literatura mais atual sobre governança policêntrica demonstra que a coordenação eficaz em sistemas complexos não depende da imposição de soluções uniformes (Thiel; Blomquist; Garrick, 2019), mas da construção de regras que incentivem a cooperação, a troca de informações e a aprendizagem mútua. Essa modelo parte do reconhecimento de que políticas públicas produzem efeitos diferenciados, condicionados por contextos institucionais e culturais específicos. Nesse enquadramento, a avaliação de



desempenho e a correção de rumos assumem caráter contínuo e distribuído, e não centralizado ou episódico.

Outro elemento central da governança policêntrica é a distribuição da responsabilidade decisória (Aligica; Boettke; Tarko, 2019). Ao invés de concentrar expectativas de sucesso ou fracasso em uma instância central, esse modelo reconhece que os resultados emergem da interação entre múltiplos atores, com atribuição diferenciada de responsabilidades e reconhecimento proporcional dos méritos envolvidos. Nesse contexto, o prestígio assume papel decisivo como ativo relacional da coordenação humana, pois é por meio dele que lideranças locais, instituições e agentes constroem legitimidade, confiança e capacidade de mobilização. Estratégias centralizadas que procuram absorver ou neutralizar esse ativo simbólico tendem a produzir efeitos contraproducentes, ao desorganizar redes locais, enfraquecer compromissos e incentivar formas defensivas de adesão formal. Por essa razão, a avaliação de desempenho e a correção de rumos deixam de ser etapas pontuais controladas a partir do centro e passam a constituir processos contínuos, distribuídos e sensíveis ao contexto.

No contexto de um país continental, a governança policêntrica também oferece vantagens do ponto de vista da sustentabilidade institucional. Arranjos excessivamente centralizados tendem a ser mais sensíveis a mudanças políticas no nível federal, o que produz discontinuidades frequentes nas políticas de segurança. Redes distribuídas de governança, por sua vez, apresentam a capacidade de preservar maior estabilidade ao permitir que iniciativas bem-sucedidas se mantenham e se disseminem, mesmo diante de alterações no centro político, em um cenário de diversidade político-partidária. Essa característica é particularmente relevante em áreas como segurança pública, em que políticas de longo prazo são essenciais para resultados consistentes.

Assim, a governança policêntrica não se apresenta como uma negação da coordenação nacional, mas como uma forma alternativa de (re)orientá-

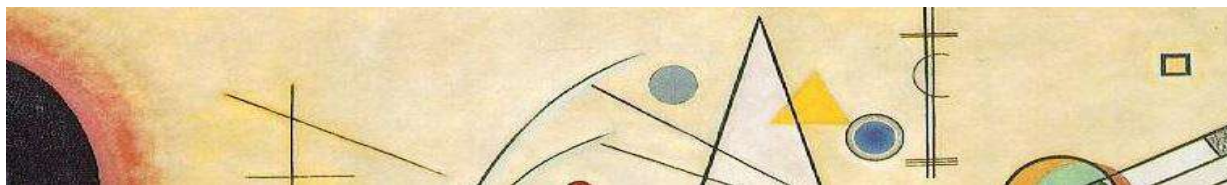


la. Ao reconhecer a complexidade inerente à segurança pública e os limites da racionalidade hierárquica, esse modelo oferece bases analíticas mais adequadas para pensar o desenho institucional do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e os caminhos possíveis a partir da PEC nº 18/25. Antes, porém, de discutir sua operacionalização institucional, é necessário explicitar os limites políticos, os riscos não declarados e as tensões inerentes às estratégias de coordenação, especialmente aquelas associadas à centralização decisória.

4. Os Limites Políticos da Coordenação e os Riscos não Declarados da Centralização

É necessário iniciar pelo destaque de que a crítica à centralização decisória desenvolvida neste trabalho não deve ser interpretada como rejeição do papel da União, nem como defesa normativa da descentralização para estados e municípios como valor em si. Trata-se de uma análise situada, orientada pela complexidade do fenômeno da violência e pelas limitações cognitivas, informacionais e políticas associadas à racionalidade hierárquica em sistemas extensos e heterogêneos. Nosso esforço intelectual não é um ataque à proposta centralizadora, até porque certos arranjos centralizados podem ser necessários em determinadas funções estratégicas, como inteligência, coordenação internacional e garantia de direitos. O que defendemos são os arranjos híbridos, sob a lógica da governança policêntrica. O problema emerge quando a centralização passa a operar como resposta generalizada, sustentada por pressupostos de causalidade direta, controle uniforme e previsibilidade sistêmica.

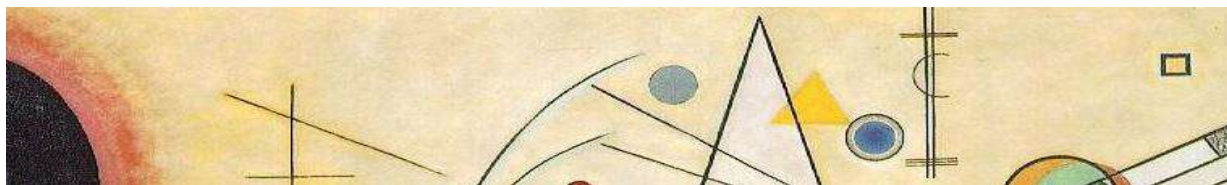
Para tratar de forma direta esse tema, a nossa abordagem reconhece, explicitamente, que as escolhas institucionais são escolhas políticas, atravessadas por relações de poder, disputas simbólicas e conflitos distributivos, o que mostraremos adiante. Para deixar a ingenuidade de lado,



é preciso reconhecer que a centralização não se sustenta apenas por argumentos técnicos ou científicos, mas também por incentivos associados à concentração de prestígio, à visibilidade pública e ao controle narrativo da ação estatal. De igual maneira, os arranjos distribuídos não são neutros nem imunes à reprodução de desigualdades, à captura por atores poderosos ou à diluição da responsabilização decisória, o que exige vigilância ética contínua, regras claras de coordenação e procedimentos robustos de responsabilização. Ou seja, não existe uma única solução ou modelo capaz de, por si só, resolver as questões de segurança pública.

Nesse sentido, a governança policêntrica não é apresentada como uma solução universal ou uma panaceia institucional, mas como um enquadramento analítico capaz de revelar os limites da centralização excessiva e de orientar para a adoção de combinações híbridas, mais realistas e francas entre uma coordenação nacional, a autonomia decisória local e a responsabilização democrática. O valor da abordagem reside menos na promessa de eficácia imediata e mais na sua capacidade de tornar visíveis os riscos sistêmicos, as adaptações estratégicas e as escolhas políticas que orientam o enfrentamento da violência, em um país continental.

Nesse contexto, a discussão sobre centralização e governança policêntrica no âmbito da PEC nº 18/25 não pode ser adequadamente compreendida se restrita a considerações técnico-operacionais. Ainda que questões de capacidade institucional, interoperabilidade e financiamento sejam extremamente relevantes, elas não esgotam os fatores que condicionam a coordenação federativa em segurança pública. Há limites de natureza política que operam de forma difusa, raramente explicitada, ainda assim decisiva para o desenho e para a implementação das políticas. Ignorar esses limites produz a confusão que ora vivemos e tende a reforçar as soluções que privilegiam a visibilidade do comando, em detrimento da eficácia sistêmica.



A centralização decisória frequentemente se apresenta como resposta racional à fragmentação, mas também se articula a incentivos políticos associados à concentração de autoridade. Em contextos de elevada exposição pública, como o enfrentamento ao crime organizado, o comando central oferece evidentes ganhos simbólicos, pois permite associar a ação estatal a pessoas e a instâncias identificáveis. A governança policêntrica, ao distribuir decisões e responsabilidades, dilui essa visibilidade, ainda que amplie a capacidade adaptativa do sistema como um todo. Essa assimetria simbólica ajuda a explicar porque as propostas centralizadoras tendem a encontrar maior apelo político, mesmo quando suas limitações analíticas são amplamente reconhecidas nos planos técnico e acadêmico.

Nesse sentido, a governança policêntrica não pode ser apresentada como solução ingênua ou despolitizada. Conforme argumenta Ostrom (2010), sistemas policêntricos dependem de regras claras, de instâncias legítimas de resolução de conflitos e parâmetros compartilhados de responsabilização. A abertura à experimentação e à autonomia decisória não implica a relativização do papel da União, tampouco legitima a improvisação institucional. Ao contrário, exige que a União seja capaz de operar em múltiplos registros para orientar a ação coletiva, para garantir os direitos e para assegurar a responsabilização de quem recorra ao uso da violência para impor as suas vontades e decisões.

A descentralização decisória, por si só, não elimina os riscos de captura das redes por atores mais poderosos, nem assegura, automaticamente, transparência ou equidade. Em redes distribuídas, as assimetrias de poder podem ser reproduzidas e até intensificadas se não houver avaliação e acompanhamento contínuos. É nesse aspecto que a coordenação da União assume um papel central, não como comando direto, mas como condição de possibilidade para que arranjos policêntricos operem de forma democrática, distribuída e não excludente. A responsabilidade estatal, longe de ser

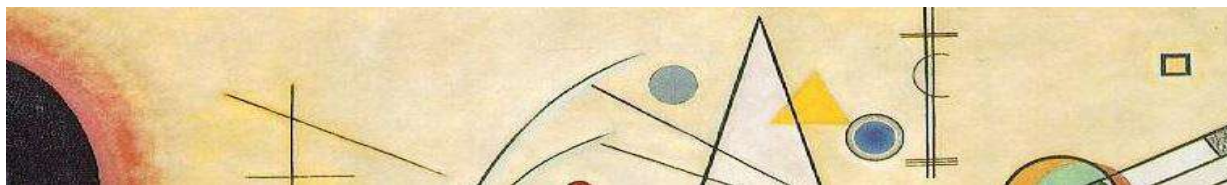


reduzida, é ampliada quando o controle direto cede espaço à coordenação estratégica.

A abordagem dos sistemas adaptativos complexos reforça essa cautela ao destacar que decisões distribuídas tendem a diluir responsabilidades e a produzir efeitos difíceis de antecipar. Cilliers (2005) destaca a necessidade de vigilância ética contínua em sistemas complexos, justamente porque a ausência de centros únicos de decisão dificulta a indistinta atribuição de responsabilidades. Em políticas de segurança pública, esse risco é particularmente sensível e relevante, pois envolve o uso legítimo da força e a proteção aos direitos fundamentais. A governança sistêmica da violência exige, portanto, combinar abertura à inovação com o monitoramento, a transparência e a permanente correção de rumos.

Outro limite político relevante decorre da polarização e da competição entre atores institucionais. Em ambientes nos quais a disputa por protagonismo se sobrepõe à cooperação técnica, a coordenação federativa torna-se frágil. A lógica da rivalidade política cria desestímulo à colaboração, pois o sucesso do outro pode ser percebido como perda própria. Nesses contextos, não se deve esperar confissões explícitas sobre a recusa em cooperar, uma vez que tais incentivos operam de forma implícita e estrutural. Ainda assim, seus deletérios efeitos são concretos ao fragmentar redes que, do ponto de vista técnico, deveriam atuar de forma integrada.

Essa dinâmica ajuda na compreensão do porquê as propostas de governança policêntrica enfrentam elevada resistência, sem robustos ou aparentes motivos. Outro aspecto relevante diz respeito à delegação de autonomia para a periferia do sistema, que pode ser percebida como ameaça ao prestígio político do centro, o que reforça uma inércia institucional favorável à manutenção de hierarquias rígidas, mesmo quando estas se mostram pouco adaptativas frente à transformação contínua da violência. A centralização, nesse cenário, funciona como estratégia de proteção simbólica



da autoridade, ainda que comprometa a capacidade de aprendizagem ou a eficiência do sistema.

Podemos exemplificar o uso de estratégias legítimas de indução de políticas públicas que, na prática, podem se transformar em instrumentos de controle, por exemplo, por meio de estabelecer condições para o repasse de recursos federais, especialmente aqueles vinculados ao Fundo Nacional de Segurança Pública e ao Fundo Penitenciário Nacional. Em termos conceituais, ingênuos e honestos, trata-se de uma estratégia válida de coordenação federativa. Ela permite à União orientar prioridades, estimular padrões mínimos e promover alinhamento institucional. Na prática, contudo, observa-se, com frequência, o uso perverso desse instrumento. As condições impostas para o acesso aos recursos passam a aviltar, contradizer ou desorganizar políticas locais já estruturadas. Não raras vezes, impõem agendas exógenas, direcionadas por ideologias contrárias às dos atores políticos locais ou dissociadas das necessidades territoriais concretas.

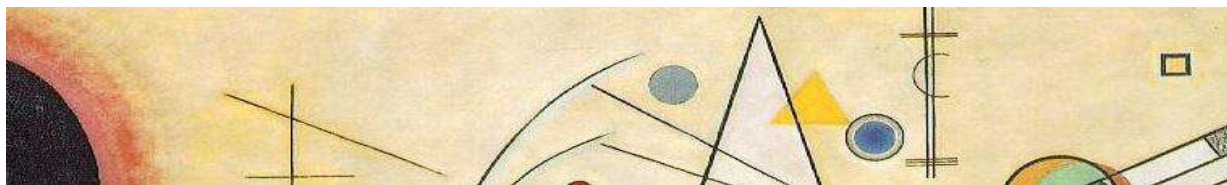
Além disso, essas estratégias também não operam de forma uniforme entre os entes subnacionais. No caso da indução pela oferta de recursos, sua eficácia depende da capacidade financeira prévia de cada estado ou município. Entes com maior autonomia fiscal tendem a resistir ou a contornar as condições. Entes financeiramente mais frágeis tornam-se altamente dependentes, mesmo quando as exigências federais produzem efeitos operacionais negativos. Ainda assim, na maioria dos casos, o instrumento funciona para a indução da política federal. Isso reforça seu poder político e explica a recorrência na sua utilização. Ao mesmo tempo, evidencia o risco de que a coordenação federativa se converta em controle indireto, pouco transparente e potencialmente disfuncional para a adaptação do sistema.

Ao reconhecermos esses limites políticos, que independem da filiação partidária do gestor, não abdicamos da busca por arranjos mais eficazes, mas sim qualificamos a discussão de forma direta e honesta, por mais difícil que o debate desses elementos possa parecer, no plano público. Ninguém



vai confessar que não apoiará o governador de partido adversário porque não quer colaborar para o seu sucesso. Ninguém vai afirmar que induz políticas ideologicamente direcionadas ao condicionar o repasse de recursos. Nenhum de nós deve esperar isso! No entanto, podemos observar ofertas fora do tempo ou sem efeito operacional ou financeiro relevante para o caso concreto. Em alguns casos, as estratégias chegam até a ser mais explícitas, como a exigência de declaração oficial da falência dos meios estaduais para lidar com o problema, como vemos destacado na matéria de Pupulim (2025) sobre as recentes operações policiais no Rio de Janeiro. Fica a pergunta: que político, espontaneamente, vai se submeter a essa condição?

A esse quadro soma-se um elemento igualmente relevante, ainda que raramente explicitado no debate público: o receio de emprestar meios, recursos ou pessoal a uma operação cuja condução estratégica e tática não está sob o próprio comando, assumindo, contudo, os custos políticos de um eventual fracasso. Em contextos de elevada exposição midiática e polarização política, as operações malsucedidas, descoordenadas ou caracterizadas por violações tendem a produzir responsabilizações difusas, nas quais o gestor que apenas apoiou a ação pode ser publicamente associado às narrativas negativas sobre os seus desdobramentos, mesmo sem deter controle decisório efetivo. Esse cálculo de risco incentiva os comportamentos defensivos, atrasos deliberados e ofertas de apoio restritas, simbólicas ou condicionais, que preservam, formalmente, a disposição para cooperar, mas reduzem a probabilidade de envolvimento direto em resultados adversos. Trata-se, portanto, de um problema estrutural de governança, no qual a ausência de arranjos claros de coordenação, compartilhamento de responsabilidades e definição de comando contribui para a retração do apoio intergovernamental, o que reforça a lógica de centralização condicional e a dificuldade da apresentação de respostas cooperativas tempestivas.



Então, o enfrentamento sistêmico à violência em um país continental exige não apenas novos desenhos institucionais, mas também uma sofisticação ética e política capaz de reconhecer que a resiliência do Estado depende da força moral, dos valores coletivos e das tradições de suas instituições. Nesse contexto, torna-se imperioso o estabelecimento de um sistema correicional sólido, bem estruturado e eficaz, assim como a implementação de programas perenes de enfrentamento à corrupção, uma vez que as fragilidades nesses domínios comprometem a integridade do sistema de segurança como um todo, ampliam incentivos perversos e alimentam dinâmicas de captura institucional. Sem instituições capazes de impor sanções consistentes, garantir a execução das decisões e proteger a legalidade interna do próprio Estado, qualquer arquitetura de governança tende a perder credibilidade e efetividade.

A governança policêntrica, ao orientar a coordenação sem concentrar o mérito político: (1) desafia as lógicas tradicionais de poder; (2) encontra limites severos em ambientes politicamente polarizados; e (3) depende, de modo decisivo, da capacidade das instituições de preservarem sua integridade e sua legitimidade, ao longo do tempo. Por si só, essas conclusões evidenciam o desafio de atender, simultaneamente, a essas três condições para a implementação de um projeto consistente de governança policêntrica. Ainda assim, esse modelo oferece um horizonte mais compatível com a complexidade do enfrentamento bem-sucedido às ameaças complexas no campo da segurança pública e de outras políticas públicas.

Na seção seguinte aprofundaremos essa discussão para examinarmos como princípios policêntricos podem ser traduzidos em diretrizes institucionais concretas, no âmbito do SUSP, para buscar compatibilizar coordenação nacional, autonomia decisória e responsabilização democrática no contexto da PEC nº 18/25.



5. Diretrizes para uma Coordenação Policêntrica no Âmbito do SUSP

A crítica à centralização orientada por causalidade direta e por racionalidade hierárquica não se sustenta sem a apresentação de alternativas institucionais plausíveis. No contexto da PEC nº 18/25, o desafio não consiste em rejeitar o papel da União na segurança pública, mas em redefinir suas funções de modo compatível com a complexidade do fenômeno da violência e com a estrutura federativa de um país continental. Conforme já introduzimos, a governança policêntrica (Ostrom, 2006, 2010, 2015), oferece um conjunto de diretrizes capazes de orientar a coordenação nacional sem suprimir a autonomia decisória dos entes federados, preservando a capacidade de adaptação, aprendizagem e responsabilização do sistema.

Com base em *Understanding Institutional Diversity* (Ostrom, 2006) e em diálogo com *Governing the Commons* (Ostrom, 2015), é possível adaptarmos as seguintes diretrizes centrais para uma coordenação policêntrica aplicada ao SUSP brasileiro:

- **Pluralidade de centros de decisão**, com competências próprias, ainda que com sobreposição funcional controlada, e capacidade real de decisão situada;
- **Coordenação sem comando único**, orientada por regras compartilhadas e não por hierarquia rígida;
- **Autonomia condicionada**, exercida dentro de parâmetros comuns de direitos, responsabilidades e transparência;
- **Sobreposição funcional controlada**, como fonte de resiliência institucional e não como disfunção;
- **Aprendizagem distribuída**, baseada na experimentação, na comparação de experiências e em contínuos ajustes;



- **Instâncias legítimas de mediação e de resolução de conflitos**, indispensáveis para evitar captura e instabilidade;
- **Responsabilização compatível com a distribuição decisória**, aproximando decisão, implementação e controle.

Essas diretrizes permitem reposicionar o papel da União no SUSP de forma mais consistente com a complexidade da segurança pública brasileira. Em arranjos policêntricos, o nível central não atua como instância de comando operacional, mas como articulador, indutor e garantidor de condições sistêmicas. Isso envolve a definição de parâmetros mínimos de proteção de direitos, a promoção da interoperabilidade institucional e o suporte técnico e financeiro às capacidades subnacionais, como ocorre quando a União financia e estrutura centros regionais de comando e controle em regime de condomínio institucional, assegurando tecnologia, integração de dados e conectividade, sem assumir o comando das polícias que ali operam. Essa orientação desloca o foco do controle direto para a coordenação estratégica, ampliando, e não reduzindo, a responsabilidade da União sobre os resultados do sistema.

Uma segunda diretriz refere-se à preservação da autonomia decisória situada. Estados e municípios operam em contextos profundamente distintos no que se refere à dinâmica da violência, à estrutura institucional e às relações com a comunidade. Arranjos policêntricos reconhecem essa diversidade como ativo institucional, o que permite a apresentação de respostas orientadas pelas especificidades locais. A autonomia, nesse caso, não equivale a isolamento, mas à capacidade de decidir e ajustar práticas dentro de um quadro nacional compartilhado de regras, objetivos e responsabilidades como, por exemplo, no reconhecimento de que o policial que primeiro atende uma ocorrência de menor potencial ofensivo pode registrar o fato e adotar as providências legais cabíveis, independentemente da corporação a que pertença.



Nesse contexto, a coordenação estatal torna-se ainda mais relevante, não para substituir a autonomia decisória, mas para proteger a integridade do sistema. Em redes distribuídas, a estabilidade não depende apenas do centro, mas da qualidade das conexões e da confiabilidade dos nós. Isso implica reconhecer que vulnerabilidades podem surgir tanto nos extremos do arranjo, onde a capacidade institucional é mais frágil, quanto em nós estratégicos, cuja posição facilita a difusão de falhas, distorções ou práticas desviantes. A governança adequada, portanto, não busca eliminar a diversidade do sistema, mas orientar padrões mínimos de transparência, responsabilização e correção de rumos. Isso evita, por exemplo, que a atuação estatal fique paralisada pela ausência de uma força “titular”, já que diferentes órgãos podem realizar prisão em flagrante, preservar local de crime ou lavrar registros iniciais, o que aumenta a resiliência operacional do sistema.

A terceira diretriz envolve a promoção da cooperação horizontal e vertical como princípio estruturante do SUSP. Em vez de depender exclusivamente de fluxos hierárquicos de decisão, a coordenação policêntrica valoriza a interação direta entre entes federados, órgãos e níveis institucionais. Essa cooperação favorece a circulação de informações, a difusão de boas práticas e a construção de capacidades coletivas. Isso pode ocorrer nas operações integradas em que polícias estaduais, federais e municipais compartilham inteligência e protocolos comuns, ainda que mantenham, cada uma delas, a sua cadeia de comando e a responsabilidade disciplinar. Conforme destacado por Ostrom (2010), sistemas policêntricos funcionam melhor quando os atores dispõem de incentivos claros para cooperar e quando existem arenas legítimas para resolver conflitos e alinhar expectativas.

A quarta diretriz diz respeito à institucionalização da aprendizagem distribuída. Em sistemas complexos adaptativos, as políticas públicas eficazes não decorrem da aplicação uniforme de soluções previamente



definidas, mas da capacidade de aprender com a experiência. Isso exige que o SUSP incorpore rotinas de monitoramento, avaliação e ajuste contínuo, sensíveis aos contextos locais. A aprendizagem, nesse modelo, não se concentra em um órgão central, mas emerge da interação entre múltiplos nós do sistema, desde que existam canais institucionais para registrar, comparar e difundir os resultados. Um exemplo desse papel de coordenação e suporte consiste na organização sistemática das experiências locais bem-sucedidas, com sua tradução em protocolos, relatórios comparativos, bases de dados abertas, ciclos de capacitação, publicações técnicas e espaços de intercâmbio interinstitucional, permitindo que soluções testadas em determinados territórios sejam apropriadas, adaptadas ou rejeitadas por outros entes conforme suas realidades específicas.

Evidências empíricas recentes reforçam esses limites. Ao analisarem a governança da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública por meio de Análise de Redes Sociais, Procópio e colaboradores (2024) identificam um arranjo fortemente centralizado no Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável pela definição das regras, pela alocação de recursos e pela coordenação da política. Os achados indicam elevada centralidade do órgão federal e baixa densidade relacional entre as Instituições de Ensino Superior participantes, bem como a ausência de mecanismos consolidados de interlocução contínua entre os atores da rede. Segundo os autores, essa configuração compromete a circulação sistemática do conhecimento produzido nos diferentes contextos institucionais e territoriais, o que limita a aprendizagem coletiva e a retroalimentação da política. O caso da Renaesp evidencia, assim, que a centralização decisória, quando não acompanhada de instrumentos de articulação horizontal e difusão da experiência, tende a reduzir a capacidade adaptativa de políticas públicas orientadas ao conhecimento.

Uma quinta diretriz relaciona-se à responsabilização e à transparência em arranjos distribuídos. A governança policêntrica não elimina a



necessidade de responsabilização, mas exige a sua reconfiguração. Ao aproximar decisão e implementação, esse modelo facilita a identificação de responsabilidades, desde que existam procedimentos claros de registro, de supervisão e de controle, de modo que o órgão que define a estratégia de uma operação responda por seus resultados, inclusive quando atua em cooperação com outras forças. A definição federal, nesse aspecto, é indispensável para assegurar que a distribuição decisória não resulte em opacidade ou em diluição indevida de responsabilidades, especialmente em políticas que envolvem o uso legítimo da força.

A sexta diretriz consiste no reconhecimento explícito dos limites políticos da coordenação. Como anteriormente discutido, o comportamento predatório, as rivalidades institucionais e os incentivos à concentração de prestígio podem inibir a cooperação, mesmo quando ela é tecnicamente desejável. Arranjos policêntricos eficazes não ignoram essas tensões, mas buscam orientá-las por meio de regras claras, incentivos adequados e instâncias de mediação, para reduzir as situações em que o apoio intergovernamental é oferecido de forma tardia, simbólica ou condicionada ao reconhecimento formal de incapacidade do outro ente federado. A coordenação nacional, nesse sentido, deve criar condições para que a cooperação seja racional do ponto de vista institucional, ainda que não maximize ganhos simbólicos imediatos para atores individuais.

A sétima diretriz refere-se à estabilidade institucional em contextos de alternância política. Em países cujos ciclos eleitorais são intensos e polarizados, as políticas excessivamente centralizadas tendem a sofrer discontinuidades frequentes. Nesses contextos, a governança policêntrica oferece maior resiliência ao permitir que iniciativas bem-sucedidas se mantenham e se disseminem a partir dos níveis subnacionais, como ocorre quando programas locais eficazes de prevenção ou repressão qualificada continuam operando mesmo diante de mudanças no comando político federal. Essa característica é particularmente relevante para a segurança



pública, cujos resultados dependem de políticas consistentes e de longo prazo.

Por fim, a aplicação dessas diretrizes ao debate da PEC nº 18/25 permite reposicionar a proposta em um horizonte menos polarizado. A escolha não se dá entre centralização e fragmentação, mas entre diferentes formas de coordenação. Uma leitura policêntrica da PEC nº 18/25 enfatiza a capacidade da União de orientar, integrar e apoiar o sistema, sem reduzir a complexidade da violência a relações de causalidade direta, nem de sobrecarregar a população com expectativas irrealistas de controle centralizado, potencialmente exitoso.

Ao incorporar essas diretrizes, o SUSP pode evoluir como uma arquitetura institucional compatível com a complexidade da segurança pública brasileira. Ao invés de recomendar soluções únicas ou comandos centralizados, a governança policêntrica orienta a construção de capacidades distribuídas, capazes de responder de forma adaptativa, responsável e democrática aos desafios da violência em um país continental. As considerações finais retomam esse argumento para sintetizar as implicações analíticas e políticas do modelo proposto.

6. Considerações Finais sobre Coordenação, Complexidade e Escolhas Políticas

O debate em torno da PEC nº 18/25 evidencia que os desafios do enfrentamento à violência no Brasil não se restringem a questões técnico-operacionais. Muito embora os problemas de coordenação e de capacidade institucional sejam reais, a aposta recorrente na centralização como resposta preferencial revela significativos limites, quando examinada à luz da complexidade do fenômeno da violência e da estrutura federativa de um país continental. Nesse contexto, as estratégias orientadas por premissas de causalidade direta e por racionalidade hierárquica tendem a superestimar a



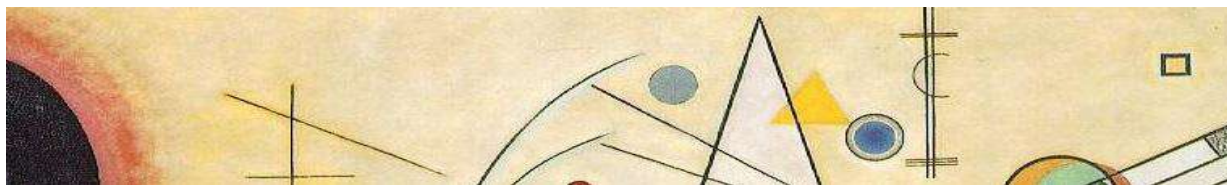
capacidade de controle do centro decisório e a subestimar a natureza adaptativa, situada e emergente das dinâmicas criminais.

Para nossa análise, o referencial dos sistemas complexos adaptativos contribui para nossa discussão ao demonstrar que as políticas públicas operam em ambientes caracterizados por incerteza, por *feedbacks* distribuídos e pela impossibilidade de realizar a previsão de certos efeitos. A violência se reorganiza em resposta às intervenções estatais, o que limita a eficácia de respostas homogêneas e centralizadas. Nesse contexto, a centralização pode ampliar a coerência normativa e a visibilidade política da ação estatal, mas dificilmente assegura maior eficácia substantiva, sobretudo quando reduz a capacidade de aprendizagem e de ajuste local do sistema de segurança pública aos cenários.

A crítica à racionalidade hierárquica estratégica reforça esse argumento ao evidenciar os limites cognitivos e informacionais enfrentados por instâncias centrais de decisão. Conforme indicado pela literatura sobre racionalidade limitada, a concentração decisória não elimina a incerteza nem produz, automaticamente, decisões de qualidade superior. Ao contrário, em sistemas extensos e heterogêneos, a redução da diversidade decisória tende a comprometer a sensibilidade às especificidades territoriais e institucionais, o que enfraquece a responsividade das políticas adotadas.

Nesse cenário, a governança policêntrica oferece um enquadramento mais compatível com a complexidade da segurança pública brasileira. Ao reconhecer a coexistência de múltiplos centros de decisão interdependentes, articulados por regras comuns e instâncias legítimas de coordenação, esse modelo desloca o foco do comando direto para a articulação estratégica. Longe de esvaziar o papel da União, essa perspectiva amplia sua responsabilidade ao atribuir-lhe funções de indução, coordenação, garantia de direitos e responsabilização em um sistema distribuído.

Pontua-se, entretanto, que a governança policêntrica não elimina riscos. Redes distribuídas permanecem vulneráveis a assimetrias de poder,



à captura institucional e à diluição de responsabilidades, o que exige vigilância ética contínua e parâmetros claros de responsabilização. Ademais, entraves políticos, como rivalidades institucionais, incentivos à concentração de prestígio e o favorecimento de aliados, podem inibir a cooperação federativa, ainda que essas dinâmicas raramente sejam explicitadas no debate público.

É importante explicitar que as reflexões aqui desenvolvidas não esgotam o tema, mas delimitam um campo analítico que demanda sucessivos aprofundamentos. Ao evidenciar os limites da centralização orientada pela causalidade direta e pela racionalidade hierárquica, esta reflexão colabora para a agenda de investigação voltada à compreensão de como modelos de governança compatíveis com sistemas complexos podem ser concebidos, sustentados e operados no campo da segurança pública.

Nesse sentido, estudos futuros devem avançar, ao menos, em três direções complementares:

- 1.a análise da violência como fenômeno sistêmico, com foco nos processos decisórios e nos padrões emergentes que desafiam intervenções lineares;
- 2.o exame dos princípios e dos pilares institucionais da governança policêntrica aplicados à segurança pública em contextos federativos complexos;
- 3.a investigação das condições cognitivas, culturais e institucionais que tornam esses arranjos operáveis, incluindo processos de aprendizagem, coordenação e responsabilização.

Esses desdobramentos são essenciais para transformar a crítica à centralização em alternativas institucionalmente robustas e politicamente viáveis.

À luz deste enquadramento, a centralização defendida no debate da PEC 18 deve ser compreendida como uma escolha política específica, e não como resposta tecnicamente necessária ou intrinsecamente adequada. Como



demonstrado ao longo do texto, o enfrentamento sistêmico da violência, em um país continental, depende menos da concentração de decisões e mais da qualidade, da integridade e da credibilidade mútua das agências e das conexões distribuídas entre os atores do sistema de segurança pública. Ao orientar a coordenação sem suprimir a autonomia decisória, a governança policêntrica oferece um horizonte analítico mais consistente para políticas de segurança pública adaptativas, responsáveis e sustentáveis.



Referências

ALIGICA, Paul Dragos; BOETTKE, Peter; TARKO, Vlad. **Public governance and the classical-liberal perspective: political economy foundations**. Oxford: Oxford University Press, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190267032.001.0001>.

BRASIL. Entenda a PEC da Segurança: proposta fortalece integração e padroniza combate ao crime. **Secretaria de Comunicação Social**, Brasília, 30 out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/10/entenda-a-pec-da-seguranca-proposta-fortalece-integracao-e-padroniza-combate-ao-crime>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BYRNE, David; CALLAGHAN, Gillian. **Complexity theory and the social sciences: The state of the art**. Routledge, 2022. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003213574>.

CONTRERAS VELASCO, Oscar. Unintended consequences of state action: how the kingpin strategy transformed the structure of violence in Mexico's organized crime. **Trends in Organized Crime**, v. 28, p. 334-358, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12117-023-09498-x>.

CILLIERS, Paul. **Complexity and postmodernism: Understanding complex systems**. London: Routledge, 2005.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. Organized Crime and Hybrid Governance of Violence in the Brazilian Amazon. **Journal of Illicit Economies and Development**, v. 7, n. 1, p. 54-71, 2025. DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.291>

KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass R. **Noise: A flaw in human judgment**. New York: Little, Brown Spark, 2021.

KICKERT, Walter J. M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F. M. **Managing complex networks: Strategies for the public sector**. London: Sage, 1997. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781446217658>.

MORIN, Edgar. **O Método** (Coleção). Editora Sulina, 2005.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**, 5. ed., Porto Alegre: Sulina, 2015.



NOBRE, Noéli; SEABRA, Roberto. Caiado e Tarcísio criticam proposta sobre segurança pública e defendem autonomia. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1228892-caiado-e-tarcisio-criticam-proposta-sobre-seguranca-publica-e-defendem-autonomia>. Acesso em: 20 dez. 2025.

OSTROM, Elinor. **Understanding institutional diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400831739>.

OSTROM, Elinor. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **American economic review**, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action**. Canto Classic Editions. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316423936>.

PAGE, Scott E. **Diversity and complexity**. Princeton: Princeton University Press, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400835140>.

PERES, Ursula Dias. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios-RBGN**, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. The transnational criminal organizations tetrahedron: understanding TCO sustainability through recursive interdependence. **Studies in Multidisciplinary Review**, 6(1), , 2025a, e13147. DOI: <https://doi.org/10.55034/smr6n1-001>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/387836275>. Acesso em: 22 dez. 2025

PIRES, Sergio Fernandes Senna. Do caos à ordem adaptativa: como a teoria dos sistemas complexos pode (re) orientar o enfrentamento da violência?. *In*: **Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas: reflexões e propostas: Volume 5**, 2025b, p. 359-390. DOI: <https://doi.org/10.48021/978-65-270-7629-2-C17>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/393225851>. Acesso em: 22 dez. 2025

PIRES, Sergio Fernandes Senna. Quando a especialização encontra a complexidade: inovação legislativa para um mundo em transformação. *In*:



MEDRADO, V. (Org.). **Estado, direitos e transformação social: reflexões interdisciplinares: Volume 2**, 2025c, p. 129-150. DOI: <https://doi.org/10.48021/978-65-270-7631-5-C5>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/393210327>. Acesso em: 19 dez. 2025

PIRES, Sergio Fernandes Senna. Complexity, care and culture: rethinking violence and participation through youth-centred networks. *In: Educação: Práticas, Políticas e Possibilidades 2*, Editora Atena, 2025d, p. 57-73. DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.2872503095>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/395416167>. Acesso em: 8 jan. 2025

PROCÓPIO, Fabiana Maria Santos et al. A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública: análise da perspectiva de governança a partir das relações interorganizacionais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 18, n. 2, 2024. DOI: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2024.v18.n2.1874>.

PUPULIM, Pedro. A condição do governo para o envio de Forças Armadas ao Rio. **Veja**, São Paulo, 28 out. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/a-condicao-do-governo-para-o-envio-de-forcas-armadas-ao-rio/>. Acesso em: 7 jan. 2026.

SILVA, Mayalu Matos; CONSTANTINO, Patrícia. Violência armada e comércio de drogas ilícitas: uma revisão integrativa de literatura sobre o Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 30, n. 4, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232025304.15142023>

SIMON, Herbert A. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations**. 4. ed. New York: Free Press, 1997.

SNOWDEN, David J. As Through a Glass Darkly: A Complex Systems Approach to Futures. *In: RICHARDSON, Katherine; KUIK, Onno; MAZZUCATO, Mariana. (Eds.). Handbook of Futures Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024. p. 48-65. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781035301607.00011>.

THIEL, A.; BLOMQUIST, W. A.; GARRICK, D. E. (Eds.). **Governing Complexity**. Cambridge University Press, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108325721>.

VAN ELTEREN, Casper; VASCONCELOS, Vítor V.; LEES, Mike H. The paradox of intervention: Resilience in adaptive multirole coordination



networks. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 122, n. 51, p. e2509856122, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.2509856122>.

WAGNER, Andreas. Causality in complex systems. **Biology and Philosophy**, v. 14, n. 1, p. 83-101, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1023/a:1006580900476>.