

**A POLÍCIA MILITAR NAS BORDAS DO SISTEMA DE
SEGURANÇA PÚBLICA: COMPLEXIDADE ADAPTATIVA E
GOVERNANÇA POLICÊNTRICA**

***THE MILITARY POLICE AT THE OPERATIONAL EDGES
OF THE PUBLIC SECURITY SYSTEM : ADAPTIVE
COMPLEXITY AND POLYCENTRIC GOVERNANCE***





A POLÍCIA MILITAR NAS BORDAS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA: COMPLEXIDADE ADAPTATIVA E GOVERNANÇA POLICÊNTRICA

THE MILITARY POLICE AT THE OPERATIONAL EDGES OF THE PUBLIC SECURITY SYSTEM : ADAPTIVE COMPLEXITY AND POLYCENTRIC GOVERNANCE

Sergio Fernandes Senna Pires¹
sergio.senna.pires@gmail.com

RESUMO

As questões da segurança pública brasileira têm sido debatidas, com frequência, a partir da oposição entre centralização decisória e descentralização administrativa. Essa oposição, porém, obscurece o funcionamento real de sistemas caracterizados por múltiplos centros decisórios, pela pressão temporal, pelo risco elevado, pelas assimetrias institucionais e pela forte variabilidade territorial. Neste estudo, argumentamos que a Polícia Militar ocupa uma posição estruturante em sistemas policêntricos de segurança pública pela sua presença capilarizada, pelo seu efetivo, por sua responsabilidade imediata na resposta estatal a situações de risco e por sua anterioridade decisória no território. O objetivo é analisar como essa posição pode ser compreendida em uma arquitetura policêntrica que reconheça a diferenciação funcional e a coordenação interinstitucional. Metodologicamente, adotamos uma abordagem teórico-analítica, exploratória e propositiva para articular a governança policêntrica, os sistemas adaptativos complexos, a decisão sob risco e os estudos sobre organizações de alta confiabilidade, além de buscarmos indicadores empíricos em trabalhos de pós-graduação que analisam dimensões específicas da atuação da Polícia Militar. A partir dessa construção teórica, sustentamos que a hierarquia militar pode funcionar como estabilizador decisório em sistemas complexos adaptativos, desde que integrada a critérios explícitos de anterioridade decisória, rastreabilidade, interoperabilidade informacional, aprendizagem institucional e acompanhamento contínuo da integridade institucional e operacional. Nossa contribuição consiste em deslocar o debate da oposição entre comando e policentrismo para a análise das condições institucionais que permitem articular decisão inicial sob risco, coordenação democrática, responsabilização e consideração dos efeitos produzidos sobre o restante do sistema de segurança pública.

Palavras-chave: governança policêntrica; Polícia Militar; anterioridade decisória; segurança pública; sistemas adaptativos complexos

ABSTRACT

Public security debates in Brazil often oppose centralized decision-making to administrative decentralization. This opposition, however, obscures how public security systems actually operate under multiple decision centers, time pressure, high risk, institutional asymmetries, and substantial territorial variation. In this theoretical essay, we argue that the Military Police occupies a structurally significant position within polycentric public security systems because it combines territorial capillarity, personnel scale, immediate responsibility for state response to risk, and decision-making anteriority in the field. We examine how a polycentric architecture can recognize this position through functional differentiation and interinstitutional coordination. Methodologically, we adopt an exploratory and propositional theoretical-analytical approach that brings together polycentric governance, complex adaptive systems, decision-making under risk, and studies on high-reliability organizations. We also draw on graduate-level research that offers empirical indicators on specific dimensions of Military Police activity. On this basis, we argue that military hierarchy can operate as a decision-stabilizing structure in complex adaptive systems when institutions integrate it with explicit criteria of decision-making

¹Doutor em Psicologia pela Universidade de Brasília, consultor legislativo da Câmara dos Deputados e pesquisador sobre sistemas complexos adaptativos e governança policêntrica aplicada à segurança pública. E-mail: sergio.senna.pires@gmail.com Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1997027402860999>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4275-9229>.



anteriority, traceability, informational interoperability, institutional learning, and continuous oversight of institutional and operational integrity. We contribute by shifting the debate away from the opposition between command and polycentrism and toward the institutional conditions that allow initial decision-making under risk, democratic coordination, accountability, and downstream effects across the public security system to be analyzed together.

Keywords: polycentric governance; Military Police; decision-making anteriority; public security; complex adaptive systems; decision-making under risk.

1 INTRODUÇÃO

1.1 O Falso Dilema entre Centralização e Fragmentação

A segurança pública brasileira não atravessa apenas uma crise de modelo. Enfrenta, sobretudo, uma crise em sua arquitetura decisória. Na grande mídia nacional, o debate tem oscilado entre dois polos. De um lado, propostas de centralização hierárquica prometem comando e coordenação, mas tendem a ignorar a diversidade territorial, a autonomia federativa dos estados e a informação situada que é produzida na interação cotidiana com o território (León, 2025). De outro, a defesa de arranjos descentralizados promete proximidade com a população e adaptação local, mas frequentemente produz sobreposição de competências, disputas simbólicas de autoridade, descontinuidade operacional e diluição da responsabilização (Queiroz, 2026). Entre esses dois polos, a governança policêntrica (Baldwin *et al.*, 2024) permite deslocar a análise da pergunta “quem manda?” para outra mais precisa: como centros decisórios autônomos devem se articular para produzir resposta estatal assertiva?

Nesse contexto, partimos da hipótese de que a Polícia Militar ocupa uma posição singular nos sistemas policêntricos de segurança pública, porque atua, com frequência, antes que as situações sob sua responsabilidade estejam institucionalmente estabilizadas. Essa anterioridade decisória não lhe confere supremacia sobre os demais centros, nem reduz a segurança pública à atuação policial ostensiva. Ela indica, contudo, que as decisões iniciais podem criar condições de contorno para a atuação posterior da Polícia Judiciária, do Ministério Público, do Poder Judiciário, das Guardas Municipais, da Assistência Social, das Políticas Urbanas e da Saúde. A questão central, portanto, não é saber se a Polícia Militar deve concentrar autoridade sobre o sistema, mas compreender como a sua posição decisória pode ser explicitada e coordenada em um arranjo policêntrico.

A partir deste ponto, algumas observações metodológicas se fazem necessárias. Ao tratarmos da Polícia Militar no singular, não ignoramos as diferenças organizacionais, culturais, operacionais e institucionais existentes entre as corporações estaduais. Essas diferenças decorrem da autonomia dos Estados e das distintas trajetórias administrativas, territoriais e políticas de cada unidade federativa. O uso da expressão no singular tem função analítica: refere-se ao modelo constitucional comum das polícias militares estaduais e ao fenômeno compartilhado de sua atuação como polícia ostensiva e de



preservação da ordem pública. A análise, portanto, incide sobre esse núcleo funcional comum, sem afastar a necessidade de considerar as variações estaduais em pesquisas empíricas, avaliações institucionais ou modelos específicos de governança.

A referência ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) também exige precisão. No plano normativo, esse sistema oferece o horizonte institucional de integração, coordenação e compartilhamento de responsabilidades na segurança pública. No plano operacional, porém, a resposta estatal ainda ocorre, em muitos contextos, por meio de arranjos fragmentados, assimétricos e desigualmente institucionalizados. Por isso, quando afirmamos que a Polícia Militar ocupa posição de acoplamento², não pressupomos que ela conecte automaticamente um sistema já integrado. O argumento é mais restrito: em muitas situações, a PM conecta população, território, risco imediato e diferentes órgãos estatais em um ambiente no qual a integração sistêmica ainda é incompleta.

Por fim, é necessário situar nosso diálogo com a produção crítica sobre militarização na segurança pública. Não pretendemos reconstruir, neste artigo, todo o debate sobre militarização, nem responder exaustivamente às diferentes vertentes críticas que analisam violência estatal, controle democrático, cultura organizacional e uso da força. O nosso recorte é mais específico: examinar se determinados elementos da organização policial militar, especialmente a hierarquia, podem ser compreendidos como elementos capazes de estabilizar as decisões sob risco ou de bloquear revisões, conforme os procedimentos de rastreabilidade, controle e aprendizagem aos quais estejam vinculados.

A partir dessa concepção, o nosso principal objetivo é analisar como a Polícia Militar pode ser compreendida como um centro decisório estruturante em uma arquitetura policêntrica de segurança pública, sem que isso implique centralização, enfraquecimento dos demais centros ou negação da governança distribuída. Metodologicamente, adotamos uma abordagem teórico-analítica pela articulação da literatura sobre governança policêntrica (Ostrom, 2010; McGinnis; Ostrom, 2012; Aligica; Tarko, 2012), sobre sistemas adaptativos complexos (Cilliers, 2005; Holland, 1992; Levin, 1998), e acerca da decisão sob risco e organizações de alta confiabilidade (Weick; Sutcliffe, 2007; Perrow, 2011; Boin *et al.*, 2016), além de estudos sobre federalismo e segurança pública no Brasil (Souza, 2023; Arretche, 2012; Silva, 2020; Lima Júnior, 2025).

² Neste estudo, utilizamos a palavra **acoplamento** para designar a relação recorrente pela qual agentes, instituições ou subsistemas relativamente autônomos trocam informações, recursos ou demandas e, por meio dessa interação, condicionam reciprocamente suas possibilidades de ação e os resultados produzidos por cada sistema. O termo não pressupõe integração completa, subordinação hierárquica ou vínculo formal. Designa os pontos de contato, dependência, tradução, circulação ou de ajuste, por meio dos quais certas alterações em uma parte repercutem nas demais e podem contribuir para a emergência de padrões no conjunto. Na segurança pública, empregamos o conceito para analisar as conexões da Polícia Militar com a população, o território, os demais órgãos estatais e os fluxos posteriores de investigação, proteção, cuidado, inteligência e responsabilização, em diálogo com a centralidade atribuída às interações entre componentes nos sistemas complexos por Holland (1992), Cilliers (2001; 2005) e Levin (1998).



Como se trata de uma análise teórico-conceitual, não buscamos produzir evidência empírica própria. Para reduzir essa limitação e evitar que o argumento permaneça apenas no nível abstrato, recorreremos a trabalhos de pós-graduação que examinam dimensões específicas da atuação da Polícia Militar, como formação profissional, organização territorial, percepção pública, policiamento comunitário, rastreabilidade decisória, respostas à violência doméstica, regulação emocional e governança informacional. Adicionalmente, a aplicação da teoria dos sistemas adaptativos complexos à segurança pública ainda aparece de forma muito esparsa e limitada na literatura examinada, embora já tenha sido, no âmbito internacional, episodicamente mobilizada para analisar organizações policiais (Grieve, 2014) e, no contexto brasileiro, os limites da centralização decisória e os efeitos não lineares das intervenções estatais sobre a violência e o crime organizado (Pires, 2026b). Por essa razão, este artigo assume caráter exploratório e propositivo.

A passagem da descrição sistêmica para a proposição institucional não decorre de uma inferência automática entre o que o sistema é e o que ele deve ser. A teoria dos sistemas adaptativos complexos é mobilizada, neste estudo, para identificar propriedades relevantes do funcionamento da segurança pública, tais como: interação, *feedback*, emergência, adaptação e sensibilidade ao contexto. A dimensão normativa surge em etapa distinta: uma vez reconhecidas essas propriedades, propomos critérios de concepção institucional orientados a reduzir ambiguidades, qualificar fluxos decisórios, preservar a responsabilização democrática e favorecer a aprendizagem institucional. Portanto, a complexidade não fornece, por si só, uma solução normativa; ela delimita o tipo de problema que a arquitetura institucional precisa enfrentar.

Então, para atingirmos nosso objetivo, elaboramos uma exposição que segue um percurso analítico progressivo. Primeiro, apresentamos os fundamentos dos sistemas adaptativos complexos e sua relação com a decisão inicial sob risco e o contato da PM com a população, nas bordas do SUSP. Em seguida, distinguimos o policentrismo funcional da horizontalização decisória irrestrita e mostramos que a governança policêntrica exige diferenciação de funções, e não simetria entre todos os gestores dos sistemas. Na sequência, analisamos a Polícia Militar como centro decisório estruturante, destacando seus acoplamentos com a população, com o território e com os demais órgãos de diversos sistemas. Depois, examinamos os riscos associados a essa centralidade funcional e propomos critérios para sua governança. Por fim, discutimos a hierarquia militar como possível estabilizadora da decisão sob risco em sistemas policêntricos.

Esse percurso indica que começaremos pelo plano mais geral: a natureza do sistema no qual a Polícia Militar atua. Antes de discutirmos a sua posição de acoplamento, sua anterioridade decisória ou sua hierarquia interna, é necessário explicitarmos por que a segurança pública deve ser compreendida como um sistema adaptativo complexo, e não apenas como uma estrutura



administrativa composta por órgãos, competências e comandos formais, o que veremos a seguir.

2. SISTEMAS ADAPTATIVOS COMPLEXOS, ACOPLAMENTOS E DECISÃO INICIAL NA ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR

A segurança pública envolve a tomada de decisões que, não necessariamente, seguem uma sequência simples de comando, execução e resultado, também conhecida como sequência ou relação linear. Uma diretriz formulada no nível central pode produzir efeitos distintos conforme o território, o tipo de conflito, a reação da população, a atuação de outros órgãos e a capacidade de adaptação de redes criminosas. Neste estudo, denominamos de linear a explicação que pressupõe uma relação direta e proporcional entre causa, decisão e efeito: identifica-se um problema, emite-se uma ordem, executa-se a medida e espera-se que o resultado corresponda ao comando inicial. Essa forma de raciocínio pode ser útil em situações simples ou altamente controladas, mas não basta para a compreensão de sistemas nos quais muitos agentes interagem, aprendem, resistem, ajustam condutas e produzem efeitos não previstos.

Clarindo (2022), mesmo sem expressamente recorrer à teoria dos sistemas adaptativos complexos, já aponta essa percepção, ao caracterizar a segurança pública como realidade plural, dinâmica e dependente de atualização constante das instituições, além de defender que a atividade policial deve dialogar com a multiplicidade das configurações socioespaciais presentes no território. Nesse sentido, a abordagem aqui proposta não substitui a experiência institucional acumulada, mas oferece um vocabulário analítico robusto para organizar certos problemas e cenários que a prática policial já identifica de forma recorrente. Por isso, muito embora as normas e as cadeias hierárquicas sejam indispensáveis, elas não esgotam o funcionamento real da segurança pública. A violência, o crime organizado, os conflitos comunitários, as crises familiares, os eventos de desordem urbana e as respostas institucionais a esses fenômenos resultam de inúmeras interações recorrentes entre múltiplos agentes, situados em contextos diversos, sujeitos à informação incompleta, pressão temporal, disputas de autoridade e consequências nem sempre antecipáveis.

Para enfrentar essa realidade, a ciência da complexidade (Cilliers, 2001, 2005; Jensen, 2022) oferece conceitos e uma linguagem para esses cenários e para esses tipos de problemas, que permitem descrever interação, adaptação, *feedback*, emergência e sensibilidade ao contexto, propriedades fundamentais dos fenômenos complexos. Na segurança pública, isso significa que uma política não se realiza apenas quando foi formulada no plano normativo. Ela ganha forma nas decisões concretas tomadas no território: abordar ou não abordar; conter, negociar ou usar força; preservar o local; acionar outro órgão; registrar a ocorrência de determinada maneira; interpretar uma situação como conflito familiar, crise de saúde mental, crime em andamento ou risco coletivo.

Então, para compreendermos a posição da Polícia Militar nesse tipo de sistema, três dessas



propriedades merecem especial atenção. A primeira é a emergência. Em sistemas complexos, padrões coletivos podem surgir das interações locais, sem que sejam explicados pela simples soma das partes ou pela decisão de um centro único (Cilliers, 2005; Holland, 1992). A água oferece uma metáfora para esse fenômeno. Hidrogênio e oxigênio, considerados isoladamente, possuem propriedades muito distintas. Um é combustível; o outro comburente. No entanto, quando se combinam em determinada organização molecular, produzem uma substância com propriedades próprias, o que inclui a capacidade de apagar o fogo.

As propriedades emergentes de apagar o fogo e de se manifestar em estado líquido à temperatura ambiente não estavam contidas, de forma linear e previsível, em cada elemento separado, mas surgiram da relação entre eles. Na atuação policial, algo semelhante ocorre: padrões de violência, cooperação, medo, confiança, desconfiança, lealdade ou resistência institucional não resultam apenas de normas, operações ou diretrizes superiores. Eles emergem da memória acumulada de encontros entre população, policiais, redes criminosas, instituições públicas e os mais diversos atores, em uma grande quantidade de distintos cenários.

A segunda propriedade é o *feedback*. Em sistemas adaptativos complexos, o termo designa o retorno dos efeitos de uma ação ao próprio sistema, o que altera as expectativas, as condutas e as decisões futuras (Cilliers, 2005; Holland, 1992). Uma operação pode reduzir temporariamente determinado crime, mas também pode deslocar a atividade criminal, alterar rotas, modificar padrões de comunicação ou aumentar a hostilidade local contra o Estado. Da mesma forma, uma atuação policial percebida como legítima pode ampliar a confiança da população nos métodos empregados, facilitar a circulação de informações e fortalecer os vínculos institucionais. Quando essas experiências se repetem, a cooperação ou a desconfiança podem se tornar padrões recursivos.

Ainda que sem abordar a ótica dos sistemas complexos, Trevisan (2024), ao desenvolver e validar instrumentos de mensuração das percepções públicas em relação às organizações policiais militares, estuda exatamente essa dimensão relacional entre polícia e território. O autor mostra que a confiança influencia a legitimidade percebida e a disposição da população para cooperar com a polícia. Na lógica aqui adotada, esses achados permitem tratar a confiança não como valor abstrato, mas como efeito de *feedback* que altera o fluxo de informações entre a população, o território e a PM.

A terceira propriedade é a sensibilidade ao contexto e à escala. Em sistemas complexos, o que aparece como ocorrência isolada em uma escala pode revelar padrões mais amplos, quando observado no território, na instituição ou na política pública. A esse respeito, Levin (1992) mostrou que o problema do padrão e da escala é central para a compreensão dos sistemas nos quais os processos locais produzem efeitos mais amplos. Na atuação da PM, uma abordagem pode parecer apenas um evento operacional no nível da ocorrência, mas também pode alterar padrões de confiança na escala



comunitária, influenciar rotinas institucionais e repercutir em decisões políticas.

Essas três propriedades ajudam na construção de uma compreensão mais profunda sobre a posição da PM nas bordas operacionais do SUSP. Em sistemas adaptativos complexos, borda não designa apenas um limite externo. Refere-se a uma área de contato, tensão e troca entre o sistema e seu ambiente, ou entre subsistemas que operam com regras, ritmos e funções distintas. É nas bordas que informações entram, demandas externas são traduzidas, perturbações são percebidas, adaptações são iniciadas e novos padrões podem emergir (Cilliers, 2005).

Aplicada à segurança pública, essa noção nos permite compreender por que a PM atua em situações que ainda não foram plenamente traduzidas em procedimento estatal, registro formal, decisão administrativa ou processo judicial. O conflito aparece primeiro como uma situação aberta, incerta e instável: uma ligação de emergência; uma denúncia comunitária; uma crise familiar; uma suspeita de crime; uma situação de desordem ou um risco imediato à vida. Por isso, antes de ingressar plenamente no sistema institucional, esse evento precisa ser interpretado, classificado, estabilizado, registrado e encaminhado. Em grande parte das situações, esse primeiro centro de “tradução” institucional é algum núcleo operacional da Polícia Militar.

Nesse contexto, o conceito de acoplamento se torna decisivo para a nossa explicação. Neste estudo, utilizamos o termo para designar conexões recorrentes, interdependências e condicionamentos mútuos entre partes de um sistema complexo. O conceito permite descrever como demandas e informações provenientes da população e do território são recebidas, interpretadas, registradas e encaminhadas pela Polícia Militar, o que pode condicionar o acionamento de outros órgãos e os fluxos posteriores de investigação, proteção, cuidado, inteligência e responsabilização. Essa formulação dialoga com Cilliers (2001), para quem os sistemas complexos possuem fronteiras, hierarquias e estruturas relacionais, mas esses elementos não são necessariamente rígidos, claramente delimitados ou organizados em níveis perfeitamente encaixados. Seu funcionamento depende das interações entre componentes e das relações estabelecidas através dessas fronteiras.

Na segurança pública, esses acoplamentos não se formam apenas por convênios, protocolos ou algum tipo de formalização. Eles emergem de fluxos concretos de informação; da presença territorial; da autoridade popularmente reconhecida; do risco imediato; do contato com as demandas da população; da relação com as redes informais de lealdade e do acionamento de outros órgãos, por exemplo.

Ao analisar a Rede de Comerciantes Protegidos da Polícia Militar em Lavras-MG, Messias (2023) nos permite observar esse tipo de acoplamento em uma experiência local. O autor examina essa rede sob a perspectiva da governança colaborativa e do policiamento comunitário, com participação de atores civis e militares, reuniões, comunicação por aplicativo de mensagem e interação



entre comerciantes e a PM. O caso mostra que a presença policial no território pode produzir e ampliar os canais de informação e de cooperação, mas também depende da condução institucional, da mobilização social e do atendimento das expectativas dos participantes.

Nesse arranjo, fica evidente que a Polícia Militar ocupa uma posição de acoplamento inicial entre população, território e sistema estatal. Isso decorre da sua presença capilarizada, da sua contínua disponibilidade, da capacidade de resposta imediata e da responsabilidade legal pela contenção inicial de riscos. Sob essa ótica, a PM conecta a população ao Estado quando recebe demandas, interpreta situações e dá encaminhamento institucional a problemas que, antes da intervenção, permaneciam dispersos no território. Então, conecta essas questões ao sistema quando transforma a informação situada em registro, comunicação, acionamento e decisão. Conecta, também, a resposta imediata aos fluxos posteriores, na medida em que preserva o local da ocorrência, conduz envolvidos, aciona a Polícia Civil, solicita apoio à Saúde, comunica à Assistência Social ou informa ao serviço de inteligência, entre muitas outras providências possíveis.

Essa função de acoplamento possui vantagens sistêmicas relevantes: sensoriamento territorial, estabilização inicial, tradução institucional da demanda social e ativação de outros centros decisórios. Pela presença cotidiana, a PM pode perceber mudanças de padrão antes que elas apareçam em indicadores formais. Em situações de risco, sua atuação pode conter danos e impedir escaladas. Ao registrar, comunicar e encaminhar uma ocorrência, a PM converte conflitos, suspeitas, medos e emergências em entradas reconhecíveis pelo sistema estatal, aspecto quase nunca reconhecido no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

No entanto, a mesma posição que produz vantagens também gera vulnerabilidades. Quem está mais próximo do território fica mais exposto às pressões locais; quem decide sob urgência pode produzir decisões de baixa rastreabilidade. Quem opera por meio de rotinas necessárias à coordenação pode torná-las previsíveis para redes criminosas. Quem depende de coesão interna para atuar sob risco pode desenvolver um fechamento corporativo, se essa coesão se converter em autoproteção. Por isso, a PM precisa ser compreendida como uma instituição de acoplamento: ela conecta o sistema, mas também apresenta vulnerabilidades próprias da posição que ocupa na fronteira mais sensível entre Estado, a população, os territórios e os riscos.

Esse entendimento nos permite compreender, com mais precisão, a anterioridade decisória da PM. Ela não deve ser entendida como atributo permanente da Polícia Militar, nem como prerrogativa abstrata aplicável a qualquer demanda territorial. Trata-se de uma posição situacional, ocupada por quem precisa decidir antes que o evento tenha sido estabilizado pelo sistema institucional, embora já demande uma resposta imediata. Essa posição tende a ocorrer quando há risco imediato à vida ou à integridade de bens, violência armada, grave ameaça, possibilidade de escalada da violência,



necessidade de contenção coercitiva, preservação inicial do local ou urgência na transformação de uma situação aberta em fluxo institucional reconhecível.

A anterioridade, portanto, não é exclusiva da PM em qualquer circunstância. Em uma crise sanitária, pode caber aos serviços de saúde; em um deslizamento ou enchente, à defesa civil; em uma situação de risco social sem violência imediata, à assistência social ou ao conselho tutelar; em uma infração administrativa urbana, à fiscalização municipal; em uma investigação já estruturada, à Polícia Civil ou ao Ministério Público. No caso da PM, a anterioridade decisória ganha relevância quando a ocorrência exige estabilização inicial sob risco, contenção de dano, preservação de informações, acionamento de outros centros ou resposta coercitiva legítima. Por isso, ela não qualifica automaticamente a decisão inicial como correta, legítima ou suficiente. Indica apenas que essa decisão possui alto potencial de encadeamento: quando bem orientada, pode conter riscos e qualificar os fluxos posteriores; quando mal interpretada, mal registrada ou mal coordenada, pode contaminar a resposta subsequente, produzir um retrabalho, comprometer evidências, ampliar a desconfiança institucional ou favorecer nova escalada da violência.

Portanto, a análise do papel da Polícia Militar em sistemas policêntricos exige muita atenção aos seus acoplamentos. Para tanto, não basta perguntar qual é sua competência formal. É necessário levantar quais fluxos ela inicia, quais informações produz, quais riscos estabiliza, quais atores aciona, quais decisões condiciona e quais vulnerabilidades concentra. A partir dessa perspectiva, podemos afirmar que a PM aparece como centro decisório estruturante, porque ocupa a principal posição de acoplamento inicial entre a população, o território e o SUSP. O desafio institucional, portanto, não é negar essa posição nem convertê-la em supremacia, mas governá-la por meio de critérios explícitos de anterioridade, rastreabilidade, interoperabilidade, aprendizagem e controle democrático.

Essa conclusão parcial prepara o passo seguinte da análise. Se a segurança pública opera como sistema adaptativo complexo, e se a Polícia Militar ocupa uma posição relevante de acoplamento inicial entre a população, o território e a resposta estatal, a concepção institucional não pode depender nem de um comando único centralizado, que suprima a informação situada e a autonomia dos demais centros, nem de uma multiplicidade desordenada de atores, que fragmente os fluxos e dilua a responsabilidade.

As questões passam a ser outras. Como reconhecer a anterioridade decisória sem convertê-la em supremacia? Como distribuir autoridade sem dissolver a responsabilidade? Como preservar a diferenciação funcional sem produzir isolamento institucional? Como coordenar os diversos órgãos sem impor, entre eles, uma simetria artificial? É nesse ponto que a governança policêntrica se torna relevante, desde que compreendida (McGinnis; Ostrom, 2012) como um arranjo de centros relativamente autônomos, funcionalmente diferenciados e articulados por fluxos de decisão,



informação, controle e responsabilização, e não como horizontalização irrestrita da decisão.

3. POLICENTRISMO E DIFERENCIAÇÃO DECISÓRIA NA SEGURANÇA PÚBLICA

A governança policêntrica, tal como formulada por Elinor Ostrom (2010) e desenvolvida por seus colaboradores, não se define pela simples multiplicidade de atores nem pela ausência de hierarquia. Ela descreve sistemas nos quais múltiplos centros decisórios relativamente autônomos operam sob regras compartilhadas, processos de coordenação e formas de responsabilização mútua (McGinnis; Ostrom, 2012; Aligica; Tarko, 2012). Seu aspecto central não está na dispersão da autoridade, mas na articulação entre centros capazes de enfrentar problemas que nenhum deles consegue governar isoladamente. Sob a perspectiva dos sistemas complexos, as interações entre esses centros podem produzir capacidades coletivas e padrões de coordenação emergentes, não redutíveis à atuação isolada de cada instituição (Cilliers, 2005; Holland, 1992).

Essa formulação exige cuidado no debate brasileiro sobre segurança pública. O policentrismo pode ser interpretado, de modo inadequado, como horizontalidade irrestrita, simetria funcional entre todos os atores ou dissolução da autoridade estatal. Essa leitura não se sustenta. A governança policêntrica distribui autoridade entre centros funcionalmente diferenciados, conectados por fluxos de decisão, informação, responsabilidade e controle. Por isso, exige coordenação, delimitação de papéis e critérios de responsabilização, e não a simples descentralização administrativa ou uma dispersão indiferenciada de competências.

No federalismo brasileiro, cabe à União exercer uma função central de articulação, sem subordinar os entes subnacionais. Essa função encontra fundamento na autonomia federativa, nas normas constitucionais de cooperação entre os entes, nos consórcios públicos e convênios de cooperação previstos no art. 241 da Constituição Federal, e na distribuição de competências dos órgãos de segurança pública estabelecida no art. 144. Também converge com formulações mais recentes sobre a segurança pública, especialmente com o novo regime de cooperação federativa previsto na PEC n.º 18/2025, já aprovada pela Câmara dos Deputados e atualmente em debate no Senado Federal. Nesse arranjo, compete ao Governo Federal reunir representações dos entes e de seus órgãos de segurança pública para pactuar fluxos, requisitos de interoperabilidade e critérios compartilhados de responsabilização.

Essa diferenciação funcional precisa considerar uma federação caracterizada pela autonomia estadual, pelas desigualdades territoriais e por capacidades institucionais assimétricas. Nesse contexto, Souza (2023) destaca a centralidade dos estados na cadeia federativa e a complexidade das relações intergovernamentais na implementação de políticas públicas. Silva (2020), por sua vez, mostra que a coordenação em segurança pública depende de capacidades técnico-administrativas, político-relacionais e orçamentárias. Essas contribuições reforçam que a policentria não se resolve pela



multiplicação de atores, mas exige capacidades reais de articulação entre órgãos, desenvolvidas por meio de pactuação institucional contínua.

Em sistemas de segurança pública, essa distinção é decisiva, porque cada centro participa do sistema em momentos, escalas e funções distintas. A Polícia Militar, a Polícia Civil, as Guardas Municipais, o Ministério Público, o Judiciário, a Saúde, a Assistência Social e as políticas urbanas não ocupam a mesma posição decisória, não produzem o mesmo tipo de informação, não dispõem dos mesmos recursos e não atuam sob os mesmos requisitos temporais. A multiplicidade de centros só se converte em governança quando essas diferenças funcionais são explicitadas, coordenadas e submetidas a formas compatíveis de gestão. Isso não pode ocorrer de forma impositiva, porque os centros pertencem a instituições e entes federativos dotados de competências, responsabilidades e graus de autonomia próprios. Sua articulação depende, portanto, de pactuação institucional, definição compartilhada de fluxos e desenvolvimento de capacidades efetivas de cooperação.

Essa exigência aparece com especial clareza nas controvérsias decorrentes da atuação das Guardas Municipais nos mesmos territórios sob responsabilidade da PM. A proximidade territorial dessas instituições pode favorecer a prevenção, a mediação comunitária, a proteção de bens, serviços e instalações municipais e a circulação de informações relevantes para o sistema. No entanto, essa proximidade não elimina a necessidade de distinguirmos as funções, especialmente quando a atuação se aproxima de atividades repressivas, de manutenção ou retomada da ordem pública. Ao discutir esses limites no contexto brasileiro, Barros (2022) identifica que a presença de múltiplos centros no mesmo território exige o estabelecimento de critérios de diferenciação funcional. A governança policêntrica, nesse sentido, não autoriza equivalência automática entre a Polícia Militar, as Guardas Municipais e os demais órgãos locais; exige articulação entre eles, com delimitação de competências, coordenação institucional e controle democrático.

Essa diferenciação funcional também possui dimensão territorial. Sobre isso, Clarindo (2022), ao discutir os conceitos espaciais utilizados pela Polícia Militar do Paraná na aplicação do policiamento, mostra que a atividade policial precisa dialogar com múltiplas configurações socioespaciais, e não apenas com recortes administrativos abstratos. Essa observação reforça o nosso argumento de que centros decisórios não se distribuem em um espaço neutro. Eles atuam em territórios concretos, caracterizados por diferenças regionais, vínculos sociais, padrões de circulação, disputas locais e formas variadas de presença estatal.

Por isso, a questão central não é saber se todos os centros decidem igualmente, mas identificar que tipo de decisão cada um produz, em que momento, sob quais condições, com quais efeitos e sob quais formas de controle e de gestão. As polícias judiciárias, por exemplo, enfrentam pressões próprias relacionadas à investigação, à resposta às vítimas, à preservação da cadeia probatória, à articulação



com o Ministério Público e o Poder Judiciário e à prestação de contas à sociedade. O que importa, portanto, não é negar a pressão decisória sobre outros centros, mas reconhecer que ela varia conforme a posição de acoplamento de cada instituição no ciclo de resposta.

No caso brasileiro, essa diferenciação torna-se ainda mais sensível porque parte relevante da atuação estatal ocorre em territórios sujeitos a variadas formas de governança criminal. Assim, os centros institucionais não atuam em espaço neutro, mas em ambientes nos quais a autoridade estatal disputa atenção, legitimidade, informação e capacidade de resposta com atores que também aprendem e se adaptam. Essas redes podem explorar a regularidade da atuação estatal, antecipando padrões de ação, decisão ou resposta do Estado para reduzir a incerteza e ajustar as suas estratégias, dinâmica denominada por Pires (2026a) de previsibilidade explorável e compatível com a literatura sobre as relações estratégicas entre o Estado e as redes criminosas (Lessing, 2018).

É nesse cenário que a noção de anterioridade decisória ganha maior relevância analítica. O conceito dialoga com tradições já consolidadas, especialmente com a burocracia em nível de rua (*street-level bureaucracy*) de Lipsky (2010), ao reconhecer que políticas públicas ganham existência concreta nas decisões situadas de agentes que interagem diretamente com a população. Também se aproxima da literatura sobre organizações de alta confiabilidade (Perrow, 2011; Boin *et al.*, 2016), pois considera decisões tomadas sob risco, incerteza e pressão temporal. Contudo, sua função específica neste artigo é designar a posição ocupada por um centro que precisa interpretar, estabilizar e encaminhar uma situação antes que outros centros estejam plenamente acionados, o que produz efeitos sobre os fluxos posteriores de sistemas mais amplos e distantes do território.

A anterioridade decisória da PM não constitui topo hierárquico do sistema nem comando permanente sobre os demais atores. Trata-se de uma posição situacional de acoplamento entre sistemas, ativada especialmente e de forma crítica quando há risco imediato, violência armada, grave ameaça, potencial de escalada ou necessidade de resposta coercitiva legítima. Nessas condições, a PM frequentemente precisa interpretar, conter, registrar e encaminhar a ocorrência antes que outros centros estejam em condições de atuar.

Essa posição é anterior no ciclo de resposta, mas não superior na arquitetura policêntrica. Ao estabilizar inicialmente o evento, produzir registros, agir sobre o local, conduzir envolvidos quando necessário e acionar outros órgãos, a PM conecta população, território e arranjo estatal de segurança pública. Essa conexão não resolve todo o problema, mas condiciona os fluxos posteriores de investigação, proteção social, inteligência, cuidado e responsabilização, que é um efeito dos acoplamentos nas bordas entre sistemas complexos, conforme anteriormente mencionado.

Em sistemas complexos e adaptativos, os ciclos não correspondem a uma sequência administrativa rígida. Identificam-se etapas que podem se sobrepor, ocorrer com intensidades

diferentes ou exigir o acionamento simultâneo de vários centros, conforme a natureza da ocorrência e as condições do território. Existem relações de condicionamento e de circulação, não uma cadeia hierárquica fixa: as informações produzidas na resposta inicial influenciam as atuações subsequentes e retornam ao sistema como *feedbacks* para planejamento, prevenção, inteligência e responsabilização.

A Figura 1, a seguir, sintetiza esse percurso, desde a ocorrência emergente e a estabilização provisória até à articulação policêntrica, a resposta institucional diferenciada e a retroalimentação do sistema.

Figura 1 – Ciclo de resposta estatal nos territórios



Fonte: autoria própria.

Quando bem coordenada, essa sequência favorece a atuação dos demais centros; quando orientada por critérios ambíguos, registros insuficientes ou baixa interoperabilidade, pode comprometer as etapas subsequentes. Nesse ponto, Lima Júnior (2025) oferece uma contribuição relevante, ao identificar certas barreiras de governança em órgãos de segurança pública, como a ausência de sistemas integrados, os dados pouco confiáveis, a resistência cultural e o descompasso entre metas estratégicas e operações diárias. Na perspectiva de nosso objetivo, tais barreiras mostram que a policêntrica depende de fluxos informacionais e organizacionais consistentes. Sem esses fluxos, a multiplicidade de centros pode ampliar a fragmentação, a perda de informação e a ambiguidade de responsabilidades.

Por isso, a policêntrica bem organizada não elimina as assimetrias. Ela as torna visíveis e, a partir dessa visibilidade, governáveis. Nesse cenário, a PM ocupa posição relevante no acoplamento inicial; a polícia judiciária exerce centralidade na investigação; o Ministério Público e o Judiciário atuam



nos registros da acusação, do controle, da garantia e da decisão; as Guardas Municipais podem contribuir em funções preventivas, patrimoniais, comunitárias e de ordenamento local; e as políticas sociais atuam na prevenção, na proteção social e na continuidade do cuidado.

Essa compreensão tem consequências diretas para a concepção institucional. Uma arquitetura policêntrica que ignore a anterioridade decisória da PM e a posição das demais instituições tende a produzir conflitos operacionais e disputas simbólicas de autoridade no território, como as descritas por Queiroz (2026). Também favorece a ambiguidade de responsabilidades e, em situações críticas, a paralisia decisória observada em muitos territórios.

Por outro lado, uma arquitetura que transforme essa anterioridade situada em comando permanente nega o caráter policêntrico do sistema e concentra riscos excessivos em um único nível. O equilíbrio está em explicitar essa anterioridade, delimitá-la por critérios objetivos, articulá-la aos demais centros e submetê-la a formas consistentes de rastreabilidade, revisão e responsabilização.

4. A POLÍCIA MILITAR COMO INSTITUIÇÃO DE ACOPLAMENTO E CENTRO DECISÓRIO ESTRUTURANTE

A partir do percurso conceitual já desenvolvido, cabe agora examinar como a posição da Polícia Militar se expressa na operação concreta da segurança pública. Já apresentamos os argumentos sobre a PM não estruturar o sistema porque comanda os demais atores, mas porque suas decisões iniciais, frequentemente, transformam situações abertas, instáveis e ainda ambíguas em fluxos institucionais de diversas naturezas, não apenas policiais. Essa função aparece, sobretudo, nos acoplamentos que ela estabelece com a Polícia Judiciária, o Corpo de Bombeiros Militar, as Guardas Municipais, a Assistência Social e a inteligência, entre outros.

O primeiro acoplamento relevante ocorre entre as polícias estaduais, pois a sua atuação ostensiva inicial, voltada à preservação da ordem pública, condiciona a etapa investigativa subsequente. Essa relação não se reduz ao encaminhamento formal da ocorrência à delegacia. Envolve a preservação do local, a qualidade da informação inicial, a tipificação preliminar, a condução dos envolvidos, a integridade da cadeia de custódia e a produção de elementos que orientam os primeiros atos da investigação criminal. Nesse campo, a adoção do Termo Circunstanciado de Ocorrência pelas Polícias Militares representou um avanço relevante no acoplamento institucional, ao simplificar e acelerar o registro dos fatos e a sua comunicação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, em grande parte do território nacional.

No entanto, quando esses fluxos são frágeis, a separação formal de competências não impede a perda da informação, o retrabalho, as disputas institucionais ou o comprometimento de todo o ciclo de resposta penal do Estado. É nesse ponto que a análise de Lima Júnior (2025) se torna relevante.



Ao examinar barreiras à adoção de boas práticas de governança em órgãos de segurança pública do Amazonas, o autor identifica problemas como ausência de sistemas integrados, dados pouco confiáveis, resistência cultural interna, limitações financeiras e descompasso entre as metas estratégicas e as operações diárias. Esses achados reforçam que o acoplamento entre o policiamento ostensivo e a investigação depende de governança, de protocolos compartilhados e da continuidade institucional, e não apenas da previsão formal de competências constitucionais.

O segundo acoplamento relevante ocorre com as Guardas Municipais. Nesse tema, identificamos que a ampliação das funções municipais de segurança exige o estabelecimento de critérios claros de complementaridade, de acionamento e de transferência de centralidade. Em eventos com violência armada, risco imediato à vida, grave ameaça ou necessidade de resposta coercitiva legítima, a atuação inicial da PM tende a ser funcionalmente necessária. Isso não diminui a importância das Guardas Municipais, mas delimita a função própria de cada corporação no ciclo de resposta. Sobre isso, Barros (2022) sustenta que as Guardas Municipais podem desempenhar um papel relevante em prevenção, mediação, proteção de bens e serviços municipais e cooperação local, mas a aproximação com atividades repressivas exige critérios específicos de diferenciação funcional, coordenação e controle.

O terceiro acoplamento envolve as políticas sociais. Muitas das ocorrências de baixa ou média intensidade, como em casos de violência doméstica, de surtos em saúde mental, conflitos comunitários e situações que envolvem crianças e adolescentes, revelam questões de fundo que não são essencialmente policiais. A PM atua nesses casos porque o problema já se converteu em risco, ameaça, desproteção ou envolveu algum nível de violência e exige a sua imediata estabilização.

Sobre isso, a literatura sobre respostas policiais a crises comportamentais e modelos de correspondência (Balfour *et al.*, 2022) mostra essa tensão entre intervenção inicial e continuidade por serviços especializados. Davies (2024) evidencia uma dinâmica semelhante em ocorrências de violência doméstica, nas quais quem é responsável pela primeira resposta precisa combinar a proteção imediata, a avaliação de risco, o registro, o encaminhamento e a articulação com as redes de apoio, sob pressão temporal.

No contexto brasileiro, Gonçalves (2023), ao analisar a Ronda Maria da Penha em Feira de Santana-BA, mostra que a PM pode estabilizar, proteger e encaminhar, mas a continuidade da intervenção depende de formação específica, de atuação da Rede de Proteção à Mulher e de articulação com a assistência psicossocial, com a Saúde, com o Sistema de Justiça e com outros serviços especializados, etapa que ultrapassa o controle e o escopo da atuação policial.

O quarto acoplamento ocorre com a inteligência. A presença territorial da PM produz dados relativos a padrões de deslocamento, pontos vulneráveis, atividades suspeitas e dinâmicas



comunitárias. Contudo, esses dados só adquirem valor sistêmico quando retornam ao planejamento operacional e circulam pelos canais adequados, com tratamento, validação e integração com a investigação criminal e com a inteligência estratégica. Sobre esse tema, Kvietinski (2021), ao discutir pressupostos para implantação de um sistema de gestão de recursos operacionais da Polícia Militar, trabalha com dados de ocorrências, turnos, batalhões, áreas de concentração delitiva e de pontos críticos, em Porto Alegre. No que interessa à nossa argumentação, o estudo elaborado pelo autor mostra que a informação produzida pela atividade ostensiva precisa retornar ao sistema como análise, priorização e ajustes na alocação de recursos. Sem esse retorno, a PM coleta os dados no território, mas o sistema perde a oportunidade de aprender e de se adaptar para oferecer melhores respostas.

Esses acoplamentos mostram que a centralidade da PM não deriva do modelo militarizado em si, nem de comando sobre os demais atores. Ela decorre da capacidade de converter ocorrências no território em registros, encaminhamentos, acionamentos e fluxos de resposta, não somente da PM, mas de todo o sistema governamental. Essa posição pode qualificar a atuação dos demais órgãos quando há critérios claros de interoperabilidade e de responsabilização pelas demandas. Porém, pode, igualmente, ampliar as ambiguidades, quando os limites, os registros e os fluxos de encaminhamento permanecem imprecisos.

Por essa razão, a função de acoplamento da PM exige uma concepção institucional cuidadosa. A mesma posição que permite estabilizar os riscos, traduzir demandas sociais e ativar outros órgãos também concentra vulnerabilidades. A partir dessa dupla condição, do reconhecimento de sua relevância sistêmica e dos decorrentes riscos de exposição institucional, torna-se necessário explicitá-los, juntamente com os critérios capazes de orientar a sua governança, tema que trataremos na seção seguinte.

5. RISCOS E CRITÉRIOS DE CONCEPÇÃO INSTITUCIONAL

Quanto mais intensa é a função de acoplamento de uma instituição, maior deve ser a atenção aos riscos associados à sua posição. As mesmas condições que tornam a Polícia Militar indispensável à resposta estatal inicial, como sua presença territorial, seu efetivo, sua capilaridade organizacional, sua discricionariedade situada e sua capacidade de acionar o restante do sistema governamental, também a expõem a pressões específicas. Esses riscos não são propriedades exclusivas das instituições militares, nem podem ser explicados apenas pelo formato jurídico-organizacional dessas corporações. Sua emergência é visível em qualquer centro decisório que reúna presença territorial, autoridade popularmente reconhecida, baixa visibilidade decisória, redes informais de comunicação e capacidade de condicionar a ação de outros atores.

Por essa razão, a centralidade funcional da PM não reduz a necessidade de acompanhamento



ético. Ao contrário, amplia a responsabilidade de conceber salvaguardas compatíveis com sua posição sistêmica, outro argumento que sustenta a utilidade do formato militarizado, e mais rígido, de órgãos que ocupem tal posição. Seguimos, nesse ponto, a compreensão de responsabilização institucional, formulada por Bovens (2007), segundo a qual o agente deve explicar e justificar sua conduta perante instâncias capazes de avaliar a sua atuação e, quando cabível, impor consequências. Essa formulação permite compreender a responsabilização não apenas como punição posterior, mas como relação institucional que exige a reconstrução da decisão, o judicioso exame das condições disponíveis no momento da ação, a avaliação das justificativas apresentadas e a correção de padrões porventura recorrentes.

A partir dessa perspectiva, os riscos associados à PM devem ser compreendidos como inerentes aos acoplamentos mal governados, e não como atributos naturais da instituição ou de sua natureza militar. Quando as equipes operam em ambientes de baixa capacidade de controle, podem ser tensionadas por redes criminosas, interesses econômicos escusos ou pressões políticas. Buscaglia (2003), ao examinar as relações entre crime organizado e corrupção no setor público, mostra que redes criminosas tendem a explorar fragilidades institucionais, controles insuficientes e incentivos desviados para proteger seus mercados ilícitos e reduzir os riscos operacionais. Essa vulnerabilidade nos ajuda a compreender a captura local como o processo pelo qual atores ilícitos, econômicos ou políticos passam a influenciar decisões, fluxos de informação e formas de atuação estatal em determinado território, desviando a autoridade pública de suas finalidades institucionais.

Convém distinguir, nesse ponto, ao menos três formas de acoplamento desviado. A primeira é a captura criminal, na qual as redes ilícitas procuram influenciar, intimidar, corromper ou antecipar a atuação estatal. A segunda é a captura político-institucional, na qual as estruturas policiais podem ser pressionadas por interesses eleitorais, patrimoniais, faccionais ou governamentais alheios ao interesse público. A terceira é o fechamento corporativo, no qual os vínculos internos de lealdade, originalmente relevantes para a coesão operacional sob risco, passam a bloquear a revisão, o dissenso e a responsabilização. Essas formas podem se sobrepor, mas não são idênticas. Por isso, não devem receber a mesma resposta institucional.

A coesão interna, necessária à atuação sob risco, pode converter-se em fechamento corporativo quando passa a proteger a organização contra o escrutínio legítimo. Westmarland e Conway (2020), ao discutirem ética e integridade policial, analisam o *blue code of silence* (código de silêncio policial) como padrão informal que dificulta a exposição de desvios e a responsabilização interna. A opacidade decisória também exige atenção, pois, como mostrou Lipsky (2010), as políticas públicas ganham existência concreta nas decisões situadas de agentes que interagem diretamente com a população. Na PM, essa dimensão é especialmente sensível porque muitas decisões ocorrem sob



urgência, com informação incompleta e baixa visibilidade externa.

A Tabela 1 sistematiza os principais riscos associados à posição de acoplamento inicial da Polícia Militar e os critérios institucionais correspondentes. Reúne os argumentos desenvolvidos sobre os riscos que identificamos ao longo do estudo, relacionando a posição sistêmica da PM às vulnerabilidades recorrentes e aos critérios de governança destinados a torná-las observáveis, controláveis e sujeitas a correção.

Tabela 1 – Riscos associados à posição de acoplamento inicial da Polícia Militar e critérios de governança institucional em arranjos policêntricos

Risco identificado	Vulnerabilidade associada	Critério correspondente	Função institucional do critério
Ambiguidade estratégica.	Indefinição sobre quem deve liderar, acionar, compartilhar ou transferir a resposta inicial.	Anterioridade decisória explícita.	Delimitar as situações em que a PM atua inicialmente e os momentos em que outros centros devem assumir ou compartilhar a centralidade.
Baixa rastreabilidade decisória.	Dificuldade de reconstruir critérios, informações disponíveis, responsáveis, justificativas e efeitos da decisão.	Rastreabilidade decisória.	Permitir controle posterior, aprendizagem institucional e responsabilização proporcional.
Fluxos informacionais fragmentados.	Perda de informação, duplicação de esforços, ocultação de padrões e acoplamentos disfuncionais.	Interoperabilidade informacional.	Qualificar a circulação de dados entre PM, Polícia Civil, Bombeiros, Guardas Municipais, Ministério Público, Judiciário, saúde, assistência social e inteligência.
Repetição de padrões sem revisão.	Rotinas previsíveis, baixa adaptação institucional e possibilidade de exploração por redes criminosas.	Aprendizagem institucional.	Transformar ocorrências críticas, quase falhas e desvios em revisão de protocolos, treinamento e ajuste operacional.
Previsibilidade explorável.	Rotinas operacionais rígidas, padrões repetidos de deslocamento, acionamento ou resposta, passíveis de antecipação por redes criminosas.	Variabilidade controlada, revisão adaptativa de protocolos e análise de padrões exploráveis.	Preservar coordenação e previsibilidade interna suficiente para a atuação estatal, sem converter rotinas operacionais em padrões facilmente antecipáveis por atores adaptativos.
Feedback repressivo perverso.	Respostas que reduzem temporariamente o risco, mas ampliam hostilidade, retração comunitária, reorganização criminal, perda de confiança ou escalada posterior da violência	Avaliação interinstitucional dos efeitos sistêmicos da intervenção.	Verificar se a resposta inicial reduziu riscos ou produziu efeitos adversos sobre confiança, cooperação, inteligência territorial, circulação de informações e escalada da violência.
Captura, fechamento corporativo e normalização de desvios.	Pressões locais, autoproteção institucional, códigos informais de silêncio e bloqueio à revisão externa.	Acompanhamento contínuo da integridade institucional.	Identificar sinais precoces de captura, proteger dissenso interno, fortalecer corregedorias e permitir auditoria transversal.

Fonte: Autoria própria

Essa correspondência não transforma a concepção institucional em matriz fixa. Ela apenas



ilustra a relação entre risco, vulnerabilidade e critério de governança. O que desejamos destacar é que a posição de acoplamento inicial da PM precisa ser reconhecida e tornar-se observável, de modo que as decisões tomadas nessa posição possam ser reconstruídas e corrigidas sem paralisar a atuação em tempo real. Por isso, os critérios seguintes devem ser compreendidos como formas de governar os acoplamentos, e não como restrições abstratas à ação policial.

O primeiro eixo envolve a anterioridade decisória explícita, a rastreabilidade decisória e a interoperabilidade informacional. Em sistemas policêntricos, a multiplicidade de órgãos pode gerar ambiguidade sobre quem deve liderar, acionar, compartilhar ou transferir a resposta inicial. Por isso, é necessário definir, nos planos normativo e operacional, as situações em que a PM deverá assumir a centralidade inicial, especialmente diante de risco imediato, violência armada, grave ameaça coletiva, potencial de escalada ou necessidade de resposta coercitiva legítima. Essa explicitação não elimina a discricionariedade situada, mas reduz a ambiguidade estratégica e cria uma base mais sólida para o controle posterior. Nesse ponto, a análise de Barros (2022) é especialmente relevante ao mostrar que a presença de múltiplos centros no território exige diferenciação funcional, sobretudo quando estão em jogo a manutenção ou a retomada da ordem pública, a coerção legítima e a resposta a situações de risco.

A rastreabilidade complementa essa explicitação porque as decisões críticas, sobretudo aquelas que envolvem o uso da força, a restrição de direitos, a omissão relevante ou alto risco de dano, devem deixar registros suficientes para análise posterior. Ela permite distinguir os erros operacionais, as adaptações legítimas às condições imprevistas, o abuso de autoridade e a falha sistêmica recorrente. Em relação a esse assunto, ao compararem batalhões da PM de São Paulo com e sem câmeras operacionais portáteis, Marcolino e Tavares (2022) identificaram a redução de mortes decorrentes de intervenção policial entre as unidades que utilizaram os equipamentos. O achado não transforma a tecnologia em solução autônoma, mas reforça a concepção de que decisões tomadas na borda entre sistemas precisam ser passíveis de auditoria posterior. Nessa perspectiva, a rastreabilidade protege o bom profissional, permite reconstituir as condições reais da ocorrência e favorece a aprendizagem institucional.

A interoperabilidade informacional, por sua vez, permite que os dados levantados pela PM no acoplamento inicial ganhem valor sistêmico, ao circular de forma qualificada entre os demais órgãos. Sistemas isolados, registros incompletos, bases incompatíveis e culturas organizacionais fechadas reduzem a capacidade de investigação, controle, inteligência e proteção social. Sobre isso, Lima Júnior (2025), ao examinar barreiras à adoção de boas práticas de governança em órgãos de segurança pública do Amazonas, identifica a ausência de sistemas integrados, dados pouco confiáveis, resistência cultural, limitações financeiras e descompasso entre metas estratégicas e operações diárias. Esses



achados situam a interoperabilidade para além da dimensão tecnológica: trata-se de problema de governança, continuidade institucional e cultura organizacional orientada à circulação responsável da informação.

O segundo eixo envolve a aprendizagem institucional, a previsibilidade explorável e o *feedback* repressivo perverso. Ocorrências críticas, operações de grande escala, incidentes com uso letal da força, vazamentos de informação e denúncias de desvio devem gerar ciclos sistemáticos de avaliação, de revisão de protocolos e de ajustes na formação e no treinamento. A aprendizagem não pode depender apenas de escândalos, nem ocorrer somente em momentos de crise ou de pressão externa. Ela precisa integrar a rotina institucional, de modo que os padrões recorrentes sejam identificados antes de se converterem em falhas graves. Nesse sentido, a aprendizagem conecta a rastreabilidade e a integridade: primeiro torna a decisão observável; depois, converte a observação em mudança de procedimentos, de formação e de supervisão.

A previsibilidade explorável acrescenta uma dificuldade própria dos sistemas adaptativos complexos, pois a demanda pela variabilidade controlada não implica improvisação permanente, nem abandono de protocolos. Significa realizar a revisão periódica dos padrões de patrulhamento, horários, rotas, formas de acionamento, concentração de efetivo e respostas operacionais que possam ser reconhecidas por redes criminosas. O objetivo não é tornar a ação estatal aleatória, mas impedir que a regularidade necessária à coordenação se converta em padrão facilmente antecipável por atores adaptativos adversários.

Também é necessário observar o risco de *feedback* repressivo perverso. Uma intervenção pode reduzir momentaneamente o risco, mas também produzir certos efeitos adversos no território, como a retração comunitária, o silêncio informacional, a perda de confiança, a reorganização criminal ou a escalada posterior da violência. Essa avaliação não deve permanecer restrita à cadeia de comando responsável pela operação. Em ocorrências críticas, operações reiteradas ou eventos com uso letal da força, a análise dos efeitos sistêmicos deve envolver, conforme o caso, a corregedoria, a inteligência, o planejamento operacional, o Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial, os órgãos de proteção social ou as instâncias interinstitucionais de acompanhamento. A finalidade não é substituir a decisão tomada sob risco por uma revisão idealizada *a posteriori*, mas identificar os padrões de consequência que a decisão inicial, isoladamente, não consegue revelar.

O terceiro eixo é o acompanhamento contínuo da integridade institucional. A integridade não deve ser tratada como controle episódico após a eclosão de desvios, mas como processo permanente de identificação de padrões anômalos, proteção ao dissenso interno e correção precoce de acoplamentos desviados. Essa exigência envolve a existência de corregedorias com autonomia real, capacidade técnica, transparência seletiva compatível com o risco operacional e conexão com formas



externas de controle. Nessa direção, Pereira (2023), ao examinar casos de policiais militares demitidos e envolvidos em processos judiciais, mostra que a responsabilização policial depende da interação entre corregedorias, Ministério Público, Judiciário, fóruns especializados e instâncias recursais. Esses achados reforçam a concepção de que responsabilizar, em sistemas policêntricos, não significa apenas punir condutas individuais. Implica a reconstrução de decisões, a avaliação de justificativas, a compreensão das condições institucionais, a correção de padrões e a aplicação das consequências proporcionais, quando necessário.

Esses critérios não esgotam a concepção institucional, mas oferecem uma base para uma reflexão inicial sobre como compatibilizar o acoplamento inicial, a anterioridade decisória e o devido controle democrático. Eles também preparam a hipótese seguinte: se a PM ocupa posição de acoplamento em situações de risco, a hierarquia militar não deve ser analisada apenas como fonte de problemas, mas também como possível estabilizadora da decisão. O que nos importa é saber quando um formato hierárquico mais rígido organiza responsabilidade, memória e revisão, o que trataremos a seguir.

6. HIERARQUIA COMO ESTABILIZADOR, NÃO COMO BLINDAGEM

O aspecto mais sensível de nossa argumentação é a relação entre hierarquia militar e governança policêntrica. Em parte dos debates sobre segurança pública, especialmente na literatura de orientação crítica, riscos como fechamento corporativo, baixa rastreabilidade decisória, captura local e uso inadequado da autoridade são associados, quase automaticamente, ao modelo militar. Essa associação precisa ser reexaminada, sobretudo quando converte a militarização em causa, quase exclusiva, dos problemas de violência policial.

Não obstante, parte relevante dessa literatura oferece advertências indispensáveis sobre violência estatal, baixa transparência, fechamento corporativo e fragilidades de controle. Para os fins deste estudo, interessa distinguir a crítica necessária aos usos problemáticos da autoridade policial da afirmação mais ampla de que a hierarquia militar seria, por si só, incompatível com a governança democrática da segurança pública.

Tais riscos não dependem exclusivamente do formato institucional da organização. Eles emergem, sobretudo, dos acoplamentos informais, das redes de lealdade, das zonas de ambiguidade e dos déficits de rastreabilidade que atravessam qualquer sistema policêntrico mal governado, inclusive os de natureza eminentemente civil. Por isso, a análise precisa deslocar o foco da existência da hierarquia militar para o exame das condições institucionais sob as quais ela se conecta ao território, aos demais centros decisórios e aos processos de controle e de suporte.

Quando compreendemos a PM como instituição de acoplamento entre o território e o arranjo



estatal de segurança pública, a hierarquia deve deixar de ser vista apenas como arranjo interno da corporação. Ela necessita ser analisada pela forma como organiza a passagem entre a decisão situada, o registro, a comunicação, o acionamento interinstitucional, a revisão e a responsabilização. Em eventos de risco, saber quem decide, quem autoriza, quem executa, quem registra e quem responde em cada etapa aumenta a confiabilidade da resposta e reduz as ambiguidades internas. Protocolos, doutrina e procedimentos padronizados não eliminam a discricionariedade situada, mas orientam o seu exercício dentro de limites conhecidos, treinados e posteriormente auditáveis.

A compatibilidade entre hierarquia e policentrismo depende, portanto, de procedimentos capazes de traduzir a decisão interna em fluxos compartilháveis com outros centros. A cadeia de comando vertical pode organizar a resposta sob risco, mas não substitui a articulação horizontal entre PM, Polícia Judiciária, Corpos de Bombeiros Militares, Guardas Municipais, Saúde, Assistência Social, Inteligência, Ministério Público e Poder Judiciário. Para funcionar em chave policêntrica, a hierarquia precisa transformar a decisão situada em informação compartilhável, registro auditável, acionamento interinstitucional e revisão posterior.

Essa tradução institucional exige quatro funções articuladas: (1) comando interno claro, que reduza a ambiguidade em situações críticas; (2) rastreabilidade decisória, capaz de reconstituir as informações disponíveis, as justificativas, os responsáveis e os efeitos da decisão; (3) canais horizontais de acionamento, destinados a conectar os centros conforme a natureza e as necessidades da ocorrência e dos envolvidos; e (4) ciclos de aprendizagem e controle, voltados a converter registros, ocorrências críticas e desvios em revisão de protocolos, aperfeiçoamento da formação e responsabilização proporcional. A hierarquia compatível com a governança policêntrica, portanto, não absorve os demais centros. Ela organiza a decisão inicial e a torna comunicável, passível de revisão e integrada aos demais fluxos institucionais.

Essa formulação não implica afirmar que apenas organizações militares possam produzir estabilidade decisória em contextos de risco. Arranjos civis, redes interinstitucionais, modelos de corresposta, protocolos de emergência e formas de autonomia profissional também podem gerar coordenação e confiabilidade, a depender do desenho institucional. O argumento que explicitamos é mais restrito: no caso brasileiro, dadas a atribuição constitucional das Polícias Militares, sua capilaridade territorial, seu efetivo e sua responsabilidade pela resposta ostensiva e pela preservação da ordem pública, a hierarquia militar deve ser analisada como uma estrutura efetivamente existente, capaz de estabilizar ou bloquear a governança policêntrica, conforme os acoplamentos que estabelece com os demais centros.

Essa possível função estabilizadora encontra respaldo na literatura sobre crises, acidentes organizacionais e organizações de alta confiabilidade. Em sistemas de alto risco, estruturas capazes de



combinar autoridade, comunicação, revisão e sensibilidade às operações de ponta aumentam a confiabilidade da resposta institucional (Perrow, 2011; Boin *et al.*, 2016; Weick; Sutcliffe, 2007). Essa combinação não se opõe necessariamente à hierarquia militar, desde que a cadeia de comando oriente a ação, escute suas extremidades operacionais e permita que a experiência da ponta retorne como informação institucional. Nessa direção, a cultura justa proposta por Dekker (2012) procura equilibrar aprendizagem organizacional e responsabilização individual, distinguindo falhas compreensíveis nas condições concretas de trabalho de condutas intencionais, temerárias ou incompatíveis com as responsabilidades profissionais. Essa distinção favorece o relato de incidentes, a identificação de fatores sistêmicos e a correção de padrões recorrentes, sem conduzir à punição indiscriminada nem à proteção indevida de desvios.

Além disso, a literatura brasileira recente também nos ajuda a questionar a interpretação simplificada sobre a hierarquia militar como mera obediência vertical. Nesse sentido, Prado (2023), ao analisar o Curso de Formação de Oficiais da PM de São Paulo, mostra que a formação de oficiais participa da socialização organizacional e da internalização de valores, papéis e expectativas institucionais.

Martins (2022), ao examinar os currículos de cursos de graduação em Ciências Policiais, indica que o ensino superior policial militar no Brasil não pode ser limitado ao treinamento operacional tradicional, pois envolve conhecimentos jurídicos, administrativos, sociais e técnicos necessários ao desempenho da função policial. Mendes (2023), por sua vez, ao investigar os sentidos do trabalho e o comprometimento organizacional entre policiais militares da Polícia Militar de São Paulo, identifica a utilidade social da atividade, as oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento e a cooperação entre colegas como elementos relevantes para a atribuição de sentido ao trabalho policial. Tomados em conjunto, esses estudos sugerem que a hierarquia militar pode funcionar como estabilizadora quando articulada à formação qualificada, ao desenvolvimento da identidade profissional, ao aprofundamento do sentido público do trabalho policial e à aprendizagem institucional, entre outros aspectos estruturantes das corporações policiais militares.

Essa interpretação sistêmica também nos permite reconhecer que tais corporações não se reduzem à hierarquia, embora ela seja um elemento diretamente relacionado ao propósito deste estudo. Sua forma organizacional envolve, entre outros, os seguintes aspectos: crenças e valores compartilhados; preservação da história institucional; trajetórias centenárias; transmissão de tradições entre gerações de policiais; ritos de pertencimento; orgulho associado aos símbolos próprios; disciplina coletiva; espírito de corpo; valorização da prontidão; *ethos* de cumprimento da missão; compromisso para o sacrifício da própria vida; continuidade doutrinária; e padrões de socialização profissional, que incluem, até mesmo, a chamada família militar. Esses elementos influenciam de maneira particular a



coesão, a identidade, a memória organizacional e a capacidade de ação sob pressão.

Sua menção é necessária porque a hierarquia militar não se manifesta como dimensão isolada, mas se articula a componentes históricos, simbólicos, culturais, doutrinários, relacionais e profissionais da organização, extensíveis aos familiares do militar. A redução do tema à existência de uma cadeia formal de comando produz uma simplificação extrema da vida institucional dessas corporações e limita a compreensão das condições em que a hierarquia favorece a coordenação, a coesão e a ação sob risco ou, em sentido contrário, dificulta a revisão e a responsabilização. Essa constatação também indica a necessidade da realização de estudos específicos sobre essas diferentes dimensões e sobre as formas pelas quais elas interagem em distintos contextos organizacionais. Contudo, o seu exame detalhado excede os limites deste estudo, que se concentra na hierarquia militar como possível estabilizadora da decisão em sistemas policêntricos de segurança pública.

Nesse contexto, a relação entre hierarquia, formação e identidade profissional torna-se ainda mais relevante quando se considera a decisão sob pressão. Sobre isso, Veloso (2024), em estudo com oficiais da Polícia Militar, examinou as relações entre modos de regulação emocional, estilos de tomada de decisão e características individuais. Guedes (2023), por sua vez, analisou o trabalho emocional de policiais militares, mapeou demandas emocionais da ocupação e avaliou treinamento em regulação emocional para identificar a redução de desregulação emocional e de estresse entre participantes de um grupo experimental. Essas contribuições reforçam que a decisão policial situada não depende apenas de comando formal ou de conhecimento normativo. Ela exige preparo emocional, julgamento, autocontrole, compreensão do contexto e capacidade de agir sob incerteza, o que inclui o desenvolvimento desses atributos em nível individual.

Esse aspecto nos permite distinguir entre estabilização e blindagem. A hierarquia estabiliza quando organiza responsabilidade, reduz ambiguidade interna, orienta a discricionariedade, preserva memória institucional e transforma ocorrências críticas em aprendizagem. Ela se converte em blindagem quando bloqueia revisão, protege desvios, desestimula o dissenso interno ou impede que informações relevantes circulem para instâncias externas de controle. Assim, a hierarquia militar não deve ser tratada como incompatível com a governança policêntrica. O problema surgirá caso ela se feche sobre si mesma e interrompa os fluxos de informação, de responsabilização e de aprendizagem que sustentam a legitimidade democrática do sistema como um todo.

A conclusão, portanto, não é que o modelo militarizado seja, por si só, solução ou problema. Em certos arranjos policêntricos, especialmente nas bordas operacionais de sistemas complexos adaptativos, a hierarquia pode elevar a resiliência institucional ao organizar a responsabilidade, preservar a memória, qualificar a decisão situada e fortalecer os acoplamentos entre resposta inicial, registro, revisão e controle posterior. A militarização torna-se problemática quando se converte em



supremacia institucional permanente, fechamento corporativo ou resistência ao controle. O desafio não é escolher entre hierarquia e policentrismo, mas conceber uma hierarquia capaz de estabilizar a ação inicial sem bloquear o controle, a circulação de informação e a aprendizagem institucional.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança pública brasileira não sofre apenas de falta de um modelo eficiente. Padece, sobretudo, com arquiteturas decisórias incapazes de articular comando, coordenação, autonomia e responsabilização em contextos de risco, incerteza e forte variabilidade territorial. A oposição entre centralização e fragmentação, embora recorrente, não permite a compreensão de como o sistema funciona na prática, pois obscurece os acoplamentos por meio dos quais diferentes órgãos produzem resposta estatal.

Neste estudo, argumentamos que a Polícia Militar ocupa posição estrutural no SUSP, porque atua no momento em que população, território, risco e Estado ainda não foram plenamente conectados por fluxos institucionais estáveis. Sua presença territorial capilarizada, seu efetivo, sua capacidade de resposta imediata e sua responsabilidade pela contenção inicial de riscos tornam suas decisões altamente consequentes para os demais órgãos do sistema. Essa centralidade, porém, não implica supremacia institucional. Ela expressa uma anterioridade decisória situada, ativada em contextos específicos e dependente de articulação com outros centros.

A principal contribuição do nosso estudo consiste em apresentar a Polícia Militar como instituição central no acoplamento do SUSP com os diversos territórios e populações. Essa formulação evita duas reduções opostas: tratar a PM apenas como órgão executor subordinado a decisões superiores, ou convertê-la em centro soberano do sistema. Sua função é relacional. Ela conecta população, território, risco imediato, dados e informações situadas e demais centros institucionais no primeiro momento da resposta estatal, em momentos de crise.

Desse modo, governar a segurança pública, em chave policêntrica, exige governar os seus acoplamentos. No caso da PM, isso significa explicitar a sua anterioridade decisória, qualificar os seus fluxos de informação, dar atenção aos seus pontos vulneráveis, evitar os acoplamentos desviados e fortalecer os seus vínculos legítimos com os demais órgãos e com a população. Sob essa ótica, mostramos que a hierarquia militar pode funcionar como estabilizador desse arranjo, desde que combinada à rastreabilidade decisória, a interoperabilidade informacional, a aprendizagem institucional, o acompanhamento contínuo da integridade e a proteção ao dissenso interno formalizado. O aspecto decisivo é conceber uma arquitetura de rede, no SUSP, que reconheça a posição de acoplamento inicial da PM na resposta sob risco e que a articule com os demais centros de modo estável, transparente e passível de revisão.



Reconhecemos os limites deste estudo por se tratar de uma análise teórico-conceitual, não de um estudo empírico. Não examinamos as variações subnacionais, nem os efeitos mensuráveis de diferentes desenhos de governança sobre indicadores de violência, confiança institucional ou integridade. Procuramos reduzir essa limitação por meio do diálogo com trabalhos acadêmicos empíricos que analisam dimensões específicas da atuação da Polícia Militar, incluindo a formação profissional, a organização territorial, a percepção pública, o policiamento comunitário, o uso de tecnologias de rastreabilidade, as respostas a situações de violência doméstica, a regulação emocional e a governança informacional. Ainda assim, sustentamos que o enquadramento proposto, baseado em policentrismo funcional, acoplamento inicial, anterioridade decisória, riscos e critérios de concepção institucional, oferece um ponto de partida mais realista do que as oposições simplificadoras entre centralização e fragmentação ou a mera desqualificação do modelo policial militar.

Essa formulação também reposiciona o papel do Governo Federal. Em uma arquitetura policêntrica, a União não precisa substituir a autonomia estadual, nem centralizar a decisão operacional para exercer função estruturante. Seu papel mais relevante pode estar na indução federativa de padrões mínimos de interoperabilidade, rastreabilidade, avaliação de riscos, compartilhamento de informações e aprendizagem institucional, construídos de forma colaborativa com estados, municípios e órgãos do sistema de justiça. Assim, a coordenação nacional não se confunde com um comando centralizado; ela pode funcionar como condição de integração entre centros autônomos.

Como agenda futura, três linhas de pesquisa parecem especialmente relevantes. A primeira consiste em operacionalizar, empiricamente, a anterioridade decisória, pela identificação dos tipos de ocorrência em que ela se mostre irreduzível, compartilhável ou transferível a outros centros. A segunda envolve examinar os processos pelos quais as cadeias hierárquicas verticais se conectam, ou deixam de se conectar, a fluxos horizontais de coordenação policêntrica. A terceira demanda estudos comparativos entre unidades federativas e, posteriormente, entre diferentes arranjos nacionais, para avaliar em que condições a hierarquia funciona como estabilizador decisório, como blindagem institucional ou como fonte de previsibilidade explorável.

Concluimos que o modelo militarizado de polícia não deve ser tratado como causa isolada da violência policial ou dos déficits da segurança pública brasileira, nem como solução autossuficiente para eles. A análise desenvolvida indica que a Polícia Militar atua nas bordas operacionais do sistema de segurança pública, onde situações ainda abertas, instáveis ou insuficientemente traduzidas em procedimentos estatais são interpretadas, estabilizadas, registradas e encaminhadas. Sua presença territorial, sua disponibilidade contínua, sua capacidade de resposta imediata e sua responsabilidade pela contenção inicial de riscos oferecem indicadores convergentes de que a instituição ocupa uma



posição estruturante no ciclo de resposta estatal, sem que isso implique supremacia sobre os demais centros decisórios.

Essa posição ultrapassa as relações internas do sistema de segurança pública. Na atuação cotidiana, a PM interage com a população, o território, outras instituições e estruturas governamentais. Ao transformar ocorrências em registros, acionamentos, encaminhamentos e fluxos institucionais, suas decisões iniciais podem qualificar ou comprometer etapas posteriores de investigação, proteção, cuidado, responsabilização e aprendizagem institucional.

Governar esse sistema exige, portanto, reconhecer a posição ocupada pela PM, explicitar os limites de sua anterioridade decisória, coordenar seus acoplamentos com os demais centros e submetê-la a controles compatíveis com sua função. Também exige compreender que essa centralidade é situacional e funcional: emerge em determinadas condições de risco, urgência, violência, desordem ou necessidade de resposta coercitiva legítima e deve ser compartilhada, transferida ou encerrada quando outros centros passam a reunir melhores condições institucionais para conduzir a resposta.

No limite do que este estudo permite sustentar, a hierarquia militar pode funcionar como estabilizadora da decisão inicial quando articulada à formação qualificada, à rastreabilidade, à interoperabilidade informacional, à aprendizagem institucional, ao acompanhamento da integridade e à responsabilização proporcional. Fora dessas condições, a mesma estrutura pode favorecer fechamento corporativo, baixa capacidade de revisão, exploração de rotinas previsíveis e concentração indevida de autoridade. É nesse horizonte, e não na alternância entre centralização abstrata e fragmentação desarticulada, que se abre a possibilidade de uma governança policêntrica efetiva, legítima e sustentável nessa parte do SUSP.

REFERÊNCIAS

- ALIGICA, Paul Dragos; TARKO, Vlad. Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and beyond. **Governance**, v. 25, n. 2, p. 237-262, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01550.x>
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- BALDWIN, Elizabeth; THIEL, Andreas; MCGINNIS, Michael; KELLNER, Elke. Empirical research on polycentric governance: critical gaps and a framework for studying long-term change. **Policy Studies Journal**, v. 52, n. 2, p. 319–348, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12518>.
- BALFOUR, Margie E.; Hahn Stephenson, Ashley; Delany-Brumsey, Ayana; Winsky, Jenna; Goldman, Matthew L. Cops, clinicians, or both? Collaborative approaches to responding to behavioral health emergencies. **Psychiatric Services**, v. 73, n. 6, p. 658-669, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1176/appi.ps.202000721>.
- BARROS, Anderson Rabelo. **As atribuições das Guardas Municipais: limitações à atuação de caráter policial repressivo**. 2022. 152 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2022. Disponível em: <https://ri.uea.edu.br/handle/riuea/1533>. Acesso em: 19 mai. 2026.



BOIN, Arjen; 'T HART, Paul; STERN, Eric; SUNDELIUS, Bengt. **The politics of crisis management: public leadership under pressure**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316339756>

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.

BUSCAGLIA, Edgardo. Controlling organized crime and corruption in the public sector. **Forum on Crime and Society**, v. 3, n. 1-2, p. 3-34, 2003.

CASTRO, Celso (org.). **A família militar no Brasil: transformações e permanências**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

CILLIERS, Paul. Boundaries, hierarchies and networks in complex systems. **International Journal of Innovation Management**, v. 5, n. 2, p. 135-147, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1142/S1363919601000312>.

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

CLARINDO, Maximilian Ferreira. A geografia da Polícia Militar do Paraná: conceitos espaciais na aplicação do policiamento. **RC-ESPM**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 152-170, jul. 2022. DOI: <https://doi.org/10.5935/2178-4590.20220014>.

DAVIES, Pamela. Policing domestic abuse: the onus on first responders. *Policing and Society*, v. 34, n. 6, p. 591-608, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/10439463.2024.2328173>.

DEKKER, Sidney. **Just culture: balancing safety and accountability**. 2. ed. Farnham: Ashgate Publishing, 2012. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315251271>.

GONÇALVES, Erica Lima. **“A polícia das mulheres”: percepções dos policiais militares sobre a implementação da Ronda Maria da Penha em Feira de Santana-BA**. 2023. 134 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/39958>. Acesso em: 19 mai 2026.

GUEDES, Hannah Dantas. **Trabalho emocional de policiais militares: do mapeamento de demandas emocionais ao treinamento em regulação emocional**. 2023. 163 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25662>. Acesso em: 19 mai. 2026.

GRIEVE, John G. D. The Stephen Lawrence Inquiry: a case study in policing and complexity. In: PYCROFT, Aaron; BARTOLLAS, Clemens (Orgs.). **Applying complexity theory: whole systems approaches to criminal justice and social work**. Bristol: Policy Press, 2014, p. 141-158. DOI: <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447311409.003.0008>.

HOLLAND, John H. Complex adaptive systems. **Daedalus**, v. 121, n. 1, p. 17-30, 1992.

JENSEN, Henrik Jeldtoft. **Complexity science: the study of emergence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108873710>.

KVIETINSKI, Egon Marques. **Policiamento preditivo: pressupostos para a implantação de um sistema de gestão de recursos operacionais da Polícia Militar**. 2021. 123 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Cidadã) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/233274>. Acesso em: 19 mai. 2026.

LEÓN, Lucas Pordeus. Aposta do governo, PEC da Segurança sofre resistências no Congresso. **Agência Brasil**, Brasília, 30 out. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-10/aposta-do-governo-pec-da-seguranca-sofre-resistencias-no-congresso>. Acesso em: 19 mai. 2026.

LESSING, Benjamin. **Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108185837>



LEVIN, Simon A. The problem of pattern and scale in ecology. **Ecology**, v. 73, n. 6, p. 1943-1967, 1992. DOI: <https://doi.org/10.2307/1941447>.

LEVIN, Simon A. Ecosystems and the biosphere as complex adaptive systems. **Ecosystems**, v. 1, n. 5, p. 431-436, 1998. <https://doi.org/10.1007/s100219900037>

LIMA JÚNIOR, Domingos Carneiro. **Barreiras à adoção de boas práticas de governança pelos órgãos de segurança pública do Estado do Amazonas**. 2025. 62 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2025. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminalri/9575/acervo/detalhe/592776>. Acesso em: 19 mai. 2026.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

MARCOLINO, Antonio César Ferrari; TAVARES, Gustavo Moreira. Impacto do uso das câmeras operacionais nas ocorrências de morte decorrente de intervenção policial na Polícia Militar do Estado de São Paulo. In: ENCONTRO DA ANPAD, 46., 2022, on-line. **Anais eletrônicos**. Maringá: ANPAD, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/5898d8095428ee310bf7fa3da1864ff7.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2026.

MARTINS, Isabel Cristina dos Santos. **Os desafios do ensino superior policial-militar no Brasil: um estudo de caso sobre currículos de cursos de graduação em Ciências Policiais**. 2022. 329 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/24288>. Acesso em: 19 mai. 2026.

MCGINNIS, Michael D.; OSTROM, Elinor. Reflections on Vincent Ostrom, public administration, and polycentricity. **Public Administration Review**, v. 72, n. 1, p. 15-25, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02488.x>.

MENDES, Fernando Edson. **Sentidos do trabalho e comprometimento organizacional: estudo com o efetivo operacional da Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 2023. 106 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-17072023-090407/publico/FernandoMendes.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2026.

MESSIAS, Lucas Nonato. **Instrumentos de gestão e condução das redes de proteção: uma avaliação da Rede de Comerciantes Protegidos da Polícia Militar em Lavras-MG**. 2023. 170 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufla.br/handle/1/58826>. Acesso em: 19 mai. 2026.

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>.

PEREIRA, Alisson Barbosa Calasãs. **Múltiplas accountabilities e capacidade de responsabilização nas organizações policiais**. 2023. 99 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/37248>. Acesso em: 19 mai. 2026.

PERROW, Charles. **Normal accidents: living with high-risk technologies**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2011. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt7srgf>.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. **Countering Adaptive Organized Crime: a strategic guide for public safety leaders**. Zenodo, 2026a. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/404862205>. Acesso em: 19 mai. 2026.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. Quando a centralização produz menos controle: complexidade e governança policêntrica na segurança pública. **Revista Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 1-40, 2026b. DOI:



<https://doi.org/10.56083/RCV6N1-088>.

Disponível

em:

<https://www.researchgate.net/publication/404862205>. Acesso em: 19 mai. 2026.

PRADO, Milton Morassi do. **O papel do Curso de Formação de Oficiais no processo de socialização organizacional dos oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 2023. 132 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-11072023-081857/>. Acesso em: 19 mai. 2026.

QUEIROZ, Guilherme. Guarda armada: enquanto prefeitura e PM não chegam a acordo no Rio, em São Paulo força municipal atua cada vez mais como polícia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 fev. 2026. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2026/02/06/enquanto-no-rio-forca-municipal-e-pm-nao-chegam-a-acordo-em-sao-paulo-guarda-metropolitana-atua-cada-vez-mais-como-policia.ghml>. Acesso em: 19 mai. 2026.

SILVA, Laura Angélica Moreira. **Capacidades estatais aplicadas à segurança pública: análise da execução orçamentária na política de segurança pública no Estado de Minas Gerais 2003-2014**. 2020. 225 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/cdf8f667-f985-4889-a271-334f2b2bd3e0/download>. Acesso em: 19 mai. 2026.

SOUZA, Celina. Estados: o elo perdido da cadeia federativa? In: SOUZA, Celina (org.). **E os estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2023. DOI: <https://doi.org/10.38116/9786556350509cap3>.

TREVISAN, Luis Antonio Pittol. **Mensuração das percepções públicas em relação às organizações policiais militares**. 2024. 254 f. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2024. Disponível em: <https://repositorio.udesc.br/bitstreams/46f5a018-db84-436b-b6fc-be116320308d/download>. Acesso em: 19 mai. 2026.

VELOSO, Camila Leão. **Regulação emocional e estilo decisional: um estudo com oficiais da Polícia Militar**. 2024. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/40728>. Acesso em: 19 mai. 2026.

WEICK, Karl E.; SUTCLIFFE, Kathleen M. **Managing the unexpected: resilient performance in an age of uncertainty**. 2. ed. San Francisco: Wiley, 2007.

WESTMARLAND, Louise; Conway, Steve. Police ethics and integrity: Keeping the “blue code” of silence. **International Journal of Police Science & Management**, v. 22, n. 4, p. 378-392, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1177/1461355720947762>.