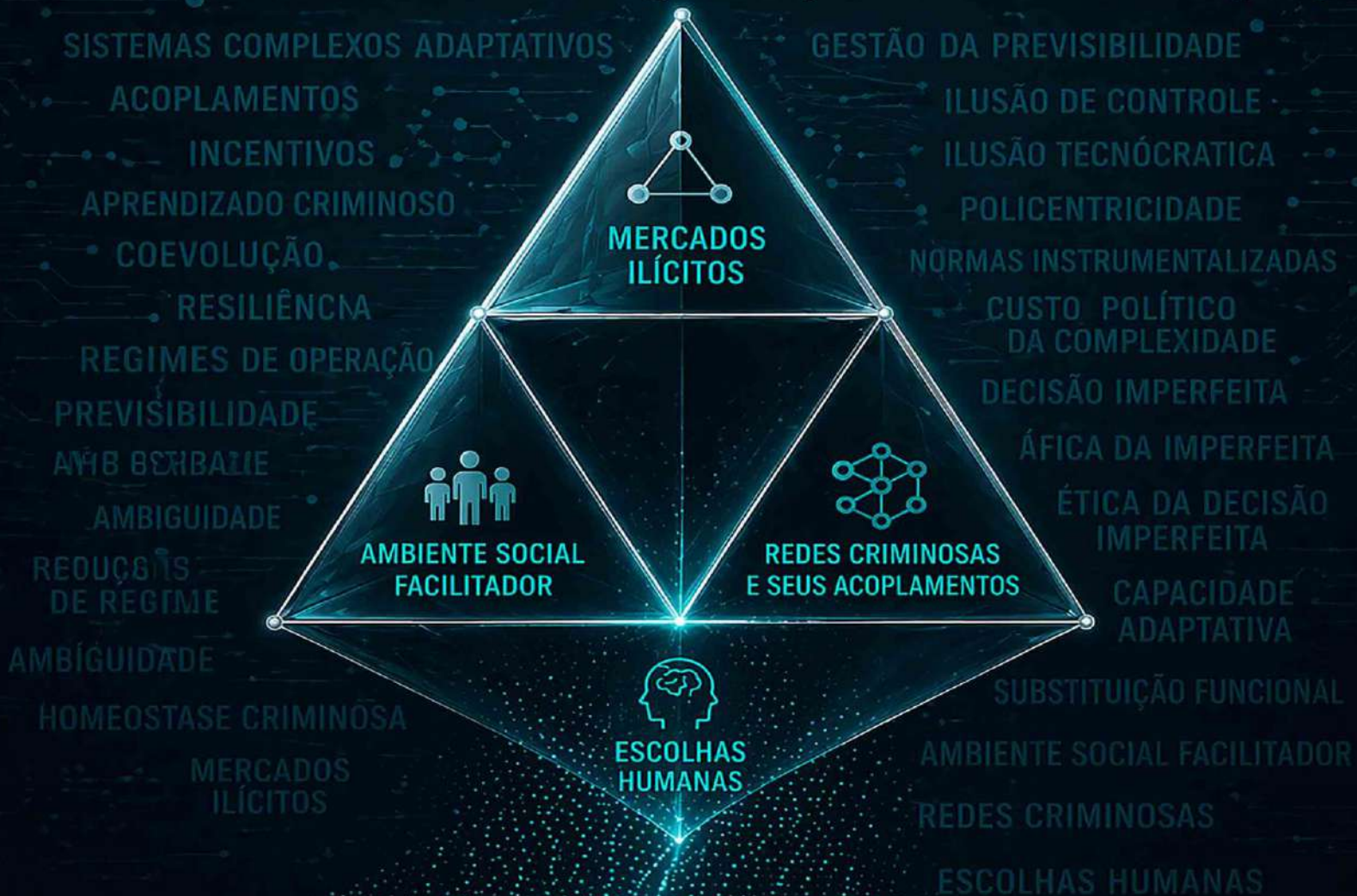


# O CRIME QUE APRENDE

Por que a segurança pública parece “**enxugar gelo**” e como quebrar a **resiliência** das organizações criminosas



Dr. Sergio Senna Pires

# O CRIME QUE APRENDE

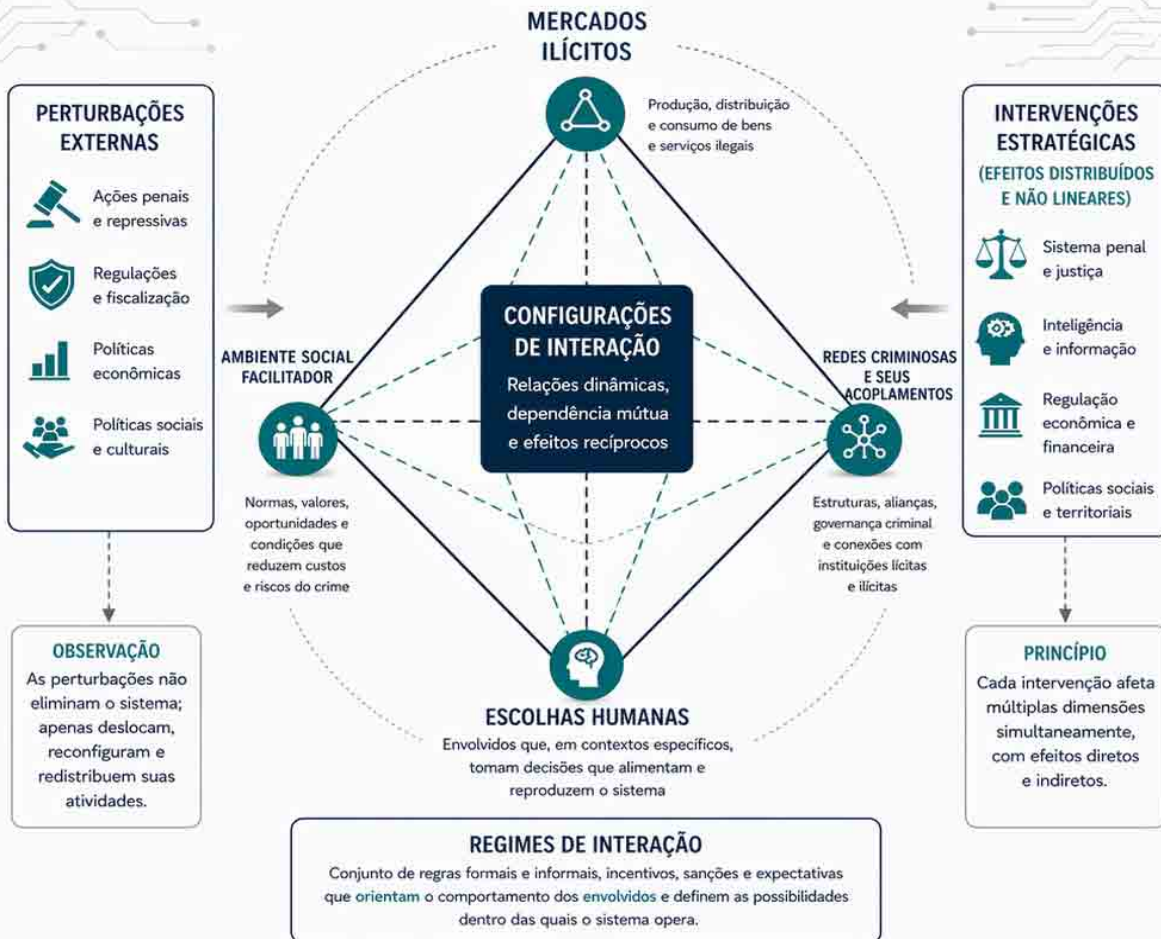
Por que a segurança pública parece "enxugar gelo" e  
como quebrar a resiliência das organizações  
criminosas

Sergio Senna Pires

2026

# O CRIME QUE APRENDE

POR QUE A SEGURANÇA PÚBLICA PARECE “ENXUGAR GELO”  
E COMO QUEBRAR A RESILIÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS



Este livro propõe um método para compreender o crime organizado: não como um desvio isolado, mas como um sistema adaptativo, complexo e resiliente, que aprende, se reinventa e se sustenta em configurações de interação dinâmicas.

## DA COMPREENSÃO À TRANSFORMAÇÃO



**Não existe solução definitiva.**

O caminho é entender, intervir com inteligência e persistir na construção de instituições e sociedades mais resilientes.

DR. SERGIO SENNA PIRES

Direitos autorais © 2026 Sergio F. Senna Pires

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Pires, Sergio Senna

O crime que aprende [livro eletrônico] : por que a segurança pública parece "enxugar gelo" e como quebrar a resiliência das organizações criminosas / Sergio Senna Pires. -- Brasília, DF : Ed. do Autor, 2026.

ePub

ISBN 978-65-02-06656-0

1. Ciências sociais 2. Criminalidade - Aspectos sociais 3. Organizações - Brasil 4. Segurança pública - Brasil 5. Violência (Direito penal) - Leis e legislação I. Título.

26-354650.0

CDU-34:351.78

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Segurança pública : Direito 34:351.78

Livia Dias Vaz - Bibliotecária - CRB-8/9638

Obra original, concebida por meio tradicional e revisada de acordo com o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS**

Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou armazenada em um sistema de recuperação, ou transmitida de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico, mecânico, fotocópia, gravação ou outro, sem a permissão expressa por escrito do autor.

E-mail: [sergio.senna.pires@gmail.com](mailto:sergio.senna.pires@gmail.com)  
<https://sergiosenna.com.br>

# NOTA AO LEITOR

Este trabalho se insere deliberadamente em um campo científico caracterizado por avanços recentes, no qual os conceitos, os métodos e os enquadramentos permanecem continuamente abertos à revisão, ao aprimoramento e à crítica. As propostas aqui apresentadas não pretendem encerrar o debate, mas contribuir para o seu avanço, ao oferecer um conjunto inicial de hipóteses, categorias analíticas e caminhos interpretativos. Contribuições, críticas qualificadas e desenvolvimentos futuros são não apenas esperados, mas constitutivos do próprio processo de aprofundamento desse campo de investigação. Portanto, se você tiver considerações a fazer, ficarei imensamente grato em recebê-las.

Sergio Senna  
sergio.senna.pires@gmail.com

*Costuma-se dizer que a árvore impede a visão da floresta, mas o tempo maravilhoso da pesquisa é sempre aquele em que o historiador mal começa a imaginar a visão de conjunto, enquanto a bruma que encobre os horizontes longínquos ainda não se dissipou totalmente, enquanto ele ainda não tomou muita distância do detalhe dos documentos brutos, e estes ainda conservam todo o seu frescor.*

*Seu maior mérito talvez seja menos defender uma tese do que comunicar aos leitores a alegria de sua descoberta, torná-los sensíveis como ele próprio o foi às cores e aos odores das coisas desconhecidas.*

PHILIPPE ARIES

# COMO ESTE LIVRO ESTÁ ORGANIZADO?

Organizamos a análise como um **percurso**, não como um manual de soluções. Cada parte enfrenta **uma pergunta distinta**, e o raciocínio só se completa quando essas respostas são consideradas em conjunto. A leitura pode ser feita por partes, mas o entendimento se fortalece quando o caminho completo fica visível. Por essa razão, repetimos alguns conceitos importantes ao longo de todo o conteúdo.

Antes de seguir adiante, vale explicar por que começamos desse modo. **Ir direto ao crime organizado** costuma levar a explicações rápidas e a **respostas já conhecidas**. Ao retomar primeiro **o problema da violência persistente**, abrimos espaço para olhar o fenômeno sem atalhos e nos prepararmos para a tomada de decisões mais conscientes, o que abordaremos nos capítulos seguintes.

Na primeira parte, retomamos reflexões sobre a violência que persiste em qualquer país. Em vez de tratá-la como simples deficiência de capacidade ou de empenho estatal, mostramos por que as concepções baseadas em falta de recursos, causalidade direta e comando central tendem a gerar frustração contínua e pouco aprendizado institucional. Mostramos, ainda, que a violência é um fenômeno ubíquo, persistente e está presente em homínídeos, desde antes do surgimento de nossa espécie.

Na segunda parte, deslocamos o olhar para o **crime organizado, compreendido no contexto de sistemas complexos adaptativos**. Não buscamos descrever grupos específicos, nem listar facções. O interesse está em entender como os mercados ilícitos, o ambiente social facilitador, a

resiliência das redes criminosas e as escolhas humanas se conectam, se ajustam, coevoluem e **reagem à pressão estatal**. Essa mudança de perspectiva altera a forma de interpretar os resultados, as falhas e as recomposições.

Na terceira parte, apresentamos o núcleo analítico do trabalho: o **Tetraedro das Organizações Criminosas** e a noção de regimes de operação do crime organizado. Aqui, deixamos a exposição em segundo plano e avançamos para o campo da decisão. Esclarecemos por que intervenções eficazes, em determinado contexto, produzem efeitos distintos em outro e **porque a simples repetição de estratégias já utilizadas costuma gerar erros previsíveis**.

Na parte final, **aplicamos** esse modo de pensar a **situações empíricas** contrastantes e traduzimos a análise em critérios decisórios utilizáveis, na prática, sem prometer domínio total dos cenários. Encerramos com uma reflexão direta sobre o custo político de governar em ambientes complexos e sobre **o que significa decidir de forma responsável em sistemas que aprendem**.

Você pode seguir esse percurso de forma contínua ou acessar trechos específicos conforme a sua necessidade. Gestores encontrarão, sobretudo nos capítulos centrais, referências para orientar decisões sob incerteza. Pesquisadores encontrarão uma arquitetura analítica capaz de gerar ideias integradoras de abordagens distintas, sem perda de rigor. Em ambos os casos, a intenção permanece a mesma: não oferecer respostas fáceis, mas tornar visíveis os limites, as escolhas e as consequências de nossas decisões.

# O QUE ESPERAR DESTE LIVRO?

Antes de mais nada, queremos agradecer pelo seu interesse em nosso conteúdo. Quanto ao que você vai ler, é necessário sermos honestos e diretos: não oferecemos soluções definitivas para o crime organizado nem um novo receituário de políticas públicas. Também não partimos da ideia de que falta ação do Estado ou qualquer das outras argumentações que você já viu por aí. Não fizemos isso, porque já estávamos cansados do mesmismo.

Então, nossa argumentação pretende ser inovadora e mais incômoda: a **violência persiste porque repetimos decisões sem compreendermos as razões para a persistência e ubiquidade** da violência. Além disso, essas decisões não dialogam com a forma como sistemas criminais complexos realmente funcionam.

Quem procura listas de boas práticas, classificações de políticas bem-sucedidas ou promessas de controle total não vai encontrar isso neste livro. O que fazemos é apresentar as razões pelas quais algumas intervenções até funcionam, mas só por um tempo; por que outras são bem-sucedidas, mas fracassam quando são repetidas; e por que mais investimento nem sempre se transforma em mais autoridade no território. Nosso principal objetivo é ajudar você a equacionar as suas estratégias.

Para isso, organizamos essa conversa em torno de três ideias simples, embora nada triviais. A primeira é que **o crime organizado aprende**. Ele se adapta, coevolui, se recompõe e reage à pressão estatal. Não funciona como um alvo estático. A segunda é que o **Estado não decide** a partir de um **único aspecto ou agência**. Na prática, ele atua de

forma policêntrica e desigual, com centros decisórios que aprendem em ritmos diferentes e nem sempre caminham na mesma direção. A terceira é que **decisões eficazes dependem** menos da escolha de instrumentos isolados e mais do reconhecimento do **regime de operação** em que um sistema complexo se encontra naquele momento. Neste trabalho, o termo regime de operação criminal designa o padrão relativamente estável de coordenação, adaptação e de acoplamento entre atores ilícitos, populações, mercados e instituições formais em um território. O conceito não descreve eventos isolados, mas torna visível o nível de organização e de complexidade no qual certos atores do sistema criminal operam, em determinado período de tempo. Para fins de simplificação textual, a partir deste ponto o termo será referido apenas como **regime de operação**. Não vamos te incomodar com demonstrações científicas, mas todo o conteúdo é lastreado em inúmeros estudos, que você pode acompanhar e tomar conhecimento no [plano de estudos](#) que preparamos para você.

Abordagens da complexidade tornam-se problemáticas quando prometem o que não conseguem entregar: simplificar a realidade e torná-la administrável, inteligível ou confortável. Neste trabalho, tratamos a complexidade não como algo a ser resolvido, mas como uma condição com a qual se decide, sob risco, conflito e aprendizagem adversa.

Parte da literatura reconhece que as políticas públicas operam em contextos complexos, mas tenta responder a esse reconhecimento com ajustes metodológicos, *checklists* ou classificações de complexidade. Essas iniciativas melhoram a descrição, mas preservam a suposição de que a complexidade pode ser “domada”, “domesticada” ou administrada por alguma escolha técnica mais adequada. O problema, como mostramos, não está apenas no método, mas no regime de funcionamento do sistema considerado.

É preciso reconhecer, também, que o retorno a enquadramentos tecnocráticos mais confortáveis é sempre um risco presente. A tecnocracia não é um desvio ocasional, mas uma tradição com mais de um século de consolidação institucional, capaz de formar prosélitos disciplinados, produzir linguagem própria e oferecer segurança simbólica em contextos de incerteza. Ela ajuda, e muito, na organização de rotinas, na padronização de procedimentos e na gestão de problemas delimitados. A questão surge

quando suas promessas de controle e previsibilidade são **transpostas** para contextos de complexidade adaptativa, nos quais **elas deixam de ser suficientes** para lidar com fenômenos persistentes.

Diante desse risco recorrente, defendemos a criação de ambientes híbridos de trabalho, nos quais distintas formas de racionalidade possam coexistir, sem serem confundidas. Enquanto uma parte da equipe opera com abordagens tradicionais, o que assegura continuidade operacional, estabilidade institucional e resposta a problemas bem delimitados, outra se dedica a leituras mais abertas à complexidade do sistema, voltadas ao planejamento sob incerteza, à identificação de transições de regime e à antecipação de efeitos não lineares. Essa separação funcional não elimina as tensões, mas reduz a probabilidade de que a técnica seja indevidamente sobrecarregada com tarefas que excedem a sua capacidade explicativa, ao mesmo tempo em que evita que a complexidade se converta em paralisia decisória.

Nesse arranjo, a tecnocracia não é descartada nem sacralizada. Ela é situada. E a decisão passa a incorporar, de forma explícita, o risco permanente de regresso ao confortável como parte do próprio processo de governar sob complexidade, e não como falha a ser corrigida ex-post.

O que buscamos oferecer é mais clareza para decidir melhor. Isso passa por reconhecer os limites, assumir escolhas difíceis e evitar os erros que se repetem há tempos. **O ganho não está em prometer mais controle**, mas em parar de tomar decisões que, intencionalmente ou não, **acabam por reforçar a própria persistência da violência**.

# COMO USAR ESTE LIVRO?

Não elaboramos a obra como se fosse um manual nem como obra apenas teórica. Nossa organização opera em três níveis distintos e o conteúdo pode ser apropriado conforme o seu interesse e a sua necessidade.

**Gestores e formuladores de políticas públicas** podem encarar o texto como **apoio ao enquadramento decisório**. Não dizemos o que fazer. Ajudamos, sobretudo, a reconhecer o que não se deve esperar de certas intervenções. Os capítulos centrais organizam perguntas relevantes, mas não apresentamos respostas prontas. A intenção é guiar você na busca de suas próprias respostas. O uso mais produtivo consiste em **aplicar a lógica dos regimes, dos acoplamentos e das escolhas difíceis à realidade concreta**, aceitando os seus próprios limites e incertezas contextuais.

**Leitores interessados em segurança pública**, direito ou políticas públicas podem recorrer ao texto como **contraponto a narrativas simplificadoras**. Oferecemos critérios para avaliar propostas, discursos e reformas, sem cair na armadilha da solução única ou da centralização salvadora e messiânica.

**Leitores acadêmicos** podem utilizá-lo como **guia de teses ou de princípios analíticos para pesquisas sobre crime organizado, violência e governança**. O Tetraedro das Organizações Criminosas e a lógica dos regimes permitem integrar diversas abordagens e métodos que já existem, sem reduzir o fenômeno a variáveis isoladas. A leitura pode seguir uma sequência contínua ou avançar por partes, conforme o seu interesse no debate teórico ou nos exemplos empíricos em jogo.

Lembramos que esse conteúdo rende mais quando usado de forma recorrente. Lê-se, aplica-se a um caso concreto, retorna-se aos conceitos e ajusta-se a interpretação. Não se trata de leitura rápida nem de material para consulta imediata. O valor está na **capacidade de ajudar você a reorganizar a forma de pensar a decisão estatal, em contextos complexos.**

Quem procura respostas fáceis não vai encontrar aqui o que espera. Quem precisa decidir em ambientes difíceis encontrará um modo mais sincero, profundo e consistente de fazê-lo.

Desejamos uma ótima leitura e que o conteúdo seja proveitoso no seu exercício profissional.

# ÍNDICE

## O CRIME QUE APRENDE

Nota ao leitor

Epígrafe

## COMO ESTE LIVRO ESTÁ ORGANIZADO?

O QUE ESPERAR DESTE LIVRO?

COMO USAR ESTE LIVRO?

Por que decidir bem não é suficiente?

As perguntas incômodas que DEVEMOS enfrentar

Quando combater organizações não desmonta o sistema

O Estado policêntrico e suas fraturas internas

Entre o desenho institucional e o funcionamento real do Estado

Conflito institucional é falha ou parte do funcionamento real?

Precedência decisória em sistemas sob pressão

Da compreensão sistêmica à decisão estatal

Um sistema criminal de baixa complexidade relativa

Aplicação - Milícias na Zona Oeste do Rio de Janeiro

Por que soluções funcionam em um contexto e fracassam em outro?

Apoios para decidir em ambientes de complexidade

Como pesquisar sistemas complexos sem perder o rigor?

Governar sob complexidade

Como aprofundar a sua compreensão após ler este livro?

[GLOSSÁRIO](#)

[REFERÊNCIAS](#)

[Sobre o autor](#)

[Livros deste autor](#)

# POR QUE DECIDIR BEM NÃO É SUFICIENTE?

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os países de grande escala territorial e demográfica aumentaram, de forma consistente, os investimentos em segurança pública. Ampliaram efetivos, endureceram leis, incorporaram tecnologias, reforçaram as capacidades repressivas e multiplicaram os programas setoriais. Ainda assim, a violência persiste, se adapta e, em muitos contextos, se reorganiza com rapidez. O paradoxo está aí: mais ação estatal não tem se traduzido, de modo sustentado, em mais segurança. Por que será que isso ocorre?

Na busca pela resposta, partimos da recusa em tratar esse paradoxo como falha pontual de política pública, erro técnico ou simples insuficiência ou incompetência operacional. Essas hipóteses são muito simples. A persistência da violência, sobretudo quando associada ao crime organizado, aponta para um problema mais profundo: o modo como decidimos em ambientes de complexidade estrutural. Em cenários com múltiplos centros decisórios, desigualdades territoriais, disputas institucionais e alta capacidade adaptativa de atores ilícitos, “decidir bem”

não significa, necessariamente, “decidir certo”. Muito menos implica resolver os problemas. Muitas escolhas são tecnicamente defensáveis, politicamente racionais e bem executadas, mas produzem efeitos limitados ou até contrários ao que se pretendia.

A literatura sobre segurança pública traz diagnósticos valiosos sobre fatores sociais, econômicos e institucionais ligados à violência. Também oferece um repertório amplo de políticas, programas e medidas. O que aparece com menos clareza é o problema da decisão em sistemas complexos: como escolher quando não há causalidade direta, quando os efeitos se espalham de forma desigual e quando uma intervenção bem-sucedida em um lugar fracassa ao ser aplicada em outro cenário?

Sustentamos que parte importante do desempenho frustrante das políticas de segurança não decorre da falta de alternativas, mas do uso de respostas **incompatíveis com o regime de operação do sistema observado**. Medidas pensadas para ambientes previsíveis acabam aplicadas onde há adaptação contínua. Ações elaboradas para estabilização local viram política permanente. Resultados de curto prazo passam por transformação estrutural. O efeito costuma se repetir: investimento crescente, retorno marginal decrescente e desgaste institucional para os gestores de segurança pública.

Para sairmos desse impasse, a nossa proposta é uma mudança de foco. Em vez de perguntar “qual política funciona”, a pergunta que orienta a nossa análise passa a ser outra: **em que tipo de sistema estamos decidindo e que tipo de decisão esse sistema admite?** Essa troca muda o debate. Saímos de causas isoladas e entramos na lógica dos regimes de operação. Saímos de soluções universais e passamos a elaborar intervenções condicionais. Saímos da promessa de controle total e entramos na gestão consciente de limites, de riscos e de escolhas difíceis.

O argumento que desenvolvemos é simples de enunciar, mas exigente em suas consequências: governar a segurança pública, em contextos de crime organizado, exige decidir por regimes, não por medidas isoladas. Isso implica reconhecer que sistemas diferentes exigem distintas intervenções, que nenhuma resposta resolve tudo e que **aprender tem custo político**. Implica, sobretudo, **abandonar a expectativa de eliminar a**

**incerteza** apenas com mais informação, mais centralização ou mais capacidade repressiva.

Mantendo isso em mente, organizamos essa proposta em quatro movimentos. No primeiro, retomamos o problema da violência persistente em países de grande escala territorial e mostramos por que soluções tradicionais falham quando ignoram a escala, a policentria e a adaptação dos sistemas criminais. No segundo, apresentamos um enquadramento que integra o crime organizado, a governança policêntrica e a complexidade, culminando na formulação da decisão por regimes e na apresentação do Tetraedro das Organizações Criminosas como um possível arquitetura de compreensão sistêmica. No terceiro, detalhamos um modo de transitar da compreensão para a decisão, com critérios para levantar informações relevantes, integrar dimensões e evitar erros recorrentes de transposição. No quarto, colocamos esse enquadramento à prova em casos empíricos, não para “ilustrar”, mas para tensionar os limites e os alcances da nossa proposta.

Não prometemos soluções prontas, nem um manual de boas práticas. Também não vendemos controle total nem garantias de sucesso. O objetivo é mais restrito e, ao mesmo tempo, mais ambicioso: sustentar um modo intelectualmente honesto e politicamente responsável de decidir sob complexidade, para reduzir os erros previsíveis, as expectativas irreais e as intervenções que, embora bem-intencionadas, reforçam a persistência da mesma violência que pretendem enfrentar.

Se o leitor procura respostas simples, este não é o caminho. Se, ao contrário, reconhecermos que governar a segurança pública hoje exige lidar com incerteza, conflito e adaptação contínua, então seguimos com um convite direto: **(re)pensar o problema antes de insistir nas soluções.**

# AS PERGUNTAS INCÔMODAS QUE DEVEMOS ENFRENTAR

## *CAPÍTULO 1*

### **1.0. Por que mais do mesmo produz o mesmo resultado?**

Este capítulo enfrenta o pressuposto confortável de que a violência e o crime organizado podem ser controlados por ajustes técnicos incrementais, como novas leis, mais recursos ou reorganizações administrativas. Essa compreensão preserva a narrativa de neutralidade técnica e desloca o problema para a execução. O argumento central é que, em contextos de criminalidade organizada, tais respostas tendem a gerar adaptação criminosa, não transformação estrutural e manutenção dos padrões previsíveis que estabilizam a ordem ilícita.

### **Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Este capítulo ajuda a **enquadrar corretamente o problema**. Ele orienta a decisão entre tratar a violência como falha técnica corrigível ou como expressão de um **regime geral de operação criminal** sustentado por escolhas reiteradas. Esse enquadramento define se a ação estatal continuará

reagindo a sintomas ou se passará a interferir no padrão que organiza a ordem ilícita.

### **Que decisão central precisa ser tomada?**

A decisão central é **assumir ou evitar o caráter político da segurança pública**. Tratar o problema a partir de sua dimensão técnica preserva o conforto institucional e a previsibilidade. Tratá-lo como estrutural redistribui responsabilidades, altera prioridades e impõe custos que não podem ser terceirizados nem ocultados pela linguagem administrativa.

### **Que pressuposto confortável este capítulo enfrenta?**

O capítulo confronta a crença de que boas leis, mais recursos ou rearranjos formais bastam para alterar os resultados. Esse pressuposto ignora que organizações criminosas aprendem, se adaptam, coevoluem e exploram os padrões estáveis das respostas estatais. Mantê-lo significa aceitar a previsibilidade explorável como condição permanente.

### **Que erro recorrente este capítulo ajuda a evitar?**

Evita confundir o aumento de esforço com mudança de estratégia. Evita tratar a escalada da violência como soma de episódios isolados. Evita, sobretudo, responder à adaptação criminosa com a repetição das estratégias estatais. O erro central é insistir em respostas previsíveis diante de adversários que operam a partir da antecipação dessas respostas.

### **Qual é o custo real de não decidir?**

O custo não é a paralisia, mas a **estabilização de um equilíbrio disfuncional**. O que é, inegavelmente, observado no Brasil. O Estado segue produzindo ação sem transformação, enquanto as redes criminosas aprofundam coordenação, proteção interna e capacidade de captura dos recursos mobilizados para o seu enfrentamento. A ordem ilícita **não confronta** o Estado. **Ela se acomoda às suas rotinas**.

## Nota de coerência interna

Este capítulo não busca adesão. **Delimita o campo de escolha.** Quem rejeitar esse enquadramento carregará essa discordância como tensão analítica ao longo do livro. Isso é deliberado.

---

### 1.1 A universalidade histórica da violência e o paradoxo do cuidado

A violência não é um fenômeno moderno, nem um desvio circunstancial associado à urbanização, ao Estado contemporâneo ou às economias ilícitas recentes. As evidências arqueológicas indicam que ela acompanha a trajetória humana desde muito antes da constituição de sociedades complexas, da escrita ou de formas institucionais de poder. Marcas traumáticas em esqueletos pré-históricos, padrões de fraturas compatíveis com agressão interpessoal e indícios de mortes violentas estão presentes em registros que remontam a cerca de 75 mil anos.

Entre esses achados, a caverna de Shanidar, no atual território do Iraque, ocupa posição emblemática. Ali foram identificados restos de neandertais com lesões graves, amputações, fraturas incapacitantes, danos cranianos, que não apenas evidenciam episódios de violência, mas também revelam algo igualmente relevante: indivíduos severamente feridos sobreviveram por longos períodos, o que pressupõe cuidado coletivo, proteção e algum grau de organização social voltada à preservação da vida. A violência e o cuidado, portanto, não emergem como polos opostos em momentos distintos da história, mas como dimensões coexistentes desde os estágios mais remotos da experiência humana, até mesmo antes do aparecimento de nossa espécie.

Esse dado é decisivo para o enquadramento teórico adotado neste trabalho. Ele sugere que a violência não pode ser compreendida apenas como falha moral, patologia individual ou colapso institucional. Ela aparece, desde suas origens, como **expressão de decisões humanas situadas**<sup>[1]</sup>, tomadas em contextos de escassez, conflito, hierarquia e assimetria de poder, ao mesmo tempo em que coexistem práticas de cooperação, proteção e normatividade compartilhada.

A persistência histórica da violência indica, assim, que sua erradicação completa nunca foi uma condição empírica da vida humana. O que varia ao longo do tempo não é a sua existência, mas as formas pelas quais ela se apresenta, como é regulada, distribuída, legitimada, oculta ou enfrentada. Em sociedades simples, essas regulações eram difusas, baseadas em laços diretos e normas implícitas. Em sociedades complexas, elas passam a ser mediadas por sistemas jurídicos, instituições estatais, economias formais e informais e narrativas políticas concorrentes. Ainda assim, o núcleo decisório permanece: **alguém decide impor a sua vontade a outro, em condição de assimetria, à revelia de normas vigentes, assumindo ou ignorando o potencial de dano decorrente.**

É nesse sentido que a definição de violência adotada neste trabalho se mostra transversal ao tempo histórico. Ao concebê-la como expressão de desejos ou decisões, que promove assimetria, desconsidera normas e é orientada à produção potencial de dano, evita-se tanto a naturalização quanto a patologização do fenômeno. A violência não é um impulso cego nem um resíduo pré-civilizatório de barbárie. Ela é uma forma recorrente de resolução assimétrica de conflitos, acionada quando determinados limites normativos deixam de operar como freios efetivos às decisões.

Essa perspectiva permite compreender por que a ampliação histórica das capacidades institucionais do Estado não eliminou a violência. Estados modernos expandiram suas capacidades de controle, punição e mediação. Ao mesmo tempo, aumentaram a escala das decisões, ampliaram a distância entre decisores e afetados e densificaram os sistemas normativos. Esse processo introduz uma condição estrutural adicional: **a instrumentalização da ambiguidade.**

Utilizamos esse conceito para designar o uso intencional e estratégico de zonas de indeterminação normativa e interpretativa como recurso de ação. A ambiguidade deixa de ser apenas limitação do sistema jurídico. Ela passa a operar como elemento funcional nas configurações de interação. Diferentes atores mobilizam interpretações conforme seus interesses e posições relativas de poder.

Nesse contexto, a ambiguidade não atua de forma neutra. **Ela aprofunda a assimetria de poder.** Atores com maior capacidade institucional, política ou cognitiva passam a definir, na prática, o alcance das normas. Essa dinâmica se conecta diretamente à definição de violência adotada neste trabalho, entendida como a imposição assimétrica de decisões em desconsideração às expectativas normativas. A ambiguidade reduz a previsibilidade dessas expectativas e amplia o espaço para imposições seletivas.

O efeito prático é duplo e apenas aparentemente paradoxal. A mesma estrutura normativa pode sustentar tanto a aplicação rigorosa de sanções quanto a produção de zonas de impunidade. Em um caso, interpretações restritivas ou expansivas legitimam a intensificação punitiva. Em outro, leituras alternativas ou lacunas interpretativas permitem a não aplicação da norma. Não se trata de inconsistência. Trata-se de exploração estratégica da ambiguidade.

O resultado não é a supressão da violência. O que ocorre é sua reconfiguração sistêmica. Há deslocamentos territoriais, especialização de práticas, aprendizado estratégico e adaptação contínua dos atores. A instrumentalização da ambiguidade atua como operador central dessa dinâmica, ao permitir que a violência se reorganize não apenas contra o sistema, mas também por meio dele.

Ao reconhecer a violência como fenômeno universal, historicamente persistente e estruturalmente ligado ao processo decisório humano, evita-se o erro de enquadrá-la como simples falha de capacidade estatal ou como exceção a uma ordem supostamente pacificada. Esse reconhecimento não implica resignação, mas **realismo analítico**. Ele desloca o debate do ideal de erradicação total para o problema mais exigente, e mais honesto, da gestão responsável de sistemas nos quais a violência é uma possibilidade sempre presente, ainda que regulável e mitigável.

É a partir desse aspecto que se torna possível compreender por que, em países continentais, a violência persiste, apesar do investimento crescente, da expansão institucional e do endurecimento normativo. O

problema central não está na ausência de decisão, mas na aplicação reiterada de modelos decisórios incompatíveis com sistemas complexos, adaptativos e historicamente caracterizados pela coexistência entre conflito e cooperação. É esse erro de enquadramento que o restante do capítulo se propõe a examinar.

---

## **1.2 O falso diagnóstico da insuficiência**

A violência persistente em países de grande escala territorial e populacional costuma ser explicada por diagnósticos deveras conhecidos e deveras confortáveis. Faltariam recursos, as leis seriam inadequadas, a vontade política seria insuficiente ou a coordenação estaria falhando. As variações mudam, mas a premissa é a mesma: o problema estaria na falta de ação estatal. Se o Estado investisse mais, coordenasse melhor ou agisse com mais firmeza, a violência diminuiria.

Esse raciocínio ignora um paradoxo recorrente. Países continentais investem elevados e crescentes volumes de recursos em segurança pública, ampliam estruturas repressivas, endurecem normas e acumulam décadas de experiência operacional. Ainda assim, convivem com padrões duradouros de violência, de reorganização do crime e de deslocamento territorial de atividades ilícitas. O problema, portanto, não está apenas na quantidade de ação, mas na forma como as decisões são tomadas, encadeadas e mantidas ao longo do tempo.

A insistência no diagnóstico da insuficiência produz um efeito político previsível. Ela legitima ciclos sucessivos de expansão institucional, endurecimento normativo e centralização simbólica, sem exigir a revisão das premissas que orientam a ação estatal. O fracasso aparece como circunstancial, nunca estrutural. Quando os resultados não ocorrem, repete-se a mesma lógica, em vez de questionar sua adequação ao sistema enfrentado.

O que emerge aqui é um erro de enquadramento. A violência persistente não decorre da ausência de decisão, mas da reprodução de decisões adequadas a sistemas simples ou apenas complicados, aplicadas a realidades que já funcionam como sistemas complexos. Em países

continentais, o Estado atua em ambientes caracterizados por heterogeneidade territorial extrema, múltiplos centros decisórios, disputas institucionais, economias ilícitas integradas e alta capacidade adaptativa dos atores criminosos.

Nessas condições, as decisões concebidas como respostas técnicas universais tendem a produzir efeitos parciais, deslocamentos indesejados ou ciclos recorrentes de recomposição da violência, não por insuficiência de autoridade estatal, mas por inadequação entre o modelo decisório adotado e os regimes de operação efetivos no sistema.

É precisamente nesse aspecto que a escala e a diversidade territorial deixam de ser variáveis contextuais e passam a constituir elementos estruturantes da dinâmica da violência, impondo limites concretos às estratégias centralizadas e às soluções uniformes.

---

### **1.3 Escala, heterogeneidade e efeitos não lineares**

A escala importa! Em países continentais, as políticas públicas não operam em ambientes homogêneos. As intervenções concebidas no plano nacional atravessam centros urbanos densos, periferias precárias, áreas rurais extensas, fronteiras permeáveis e sistemas prisionais sobrecarregados. Cada contexto apresenta dinâmicas próprias, ritmos distintos e formas específicas de interação entre Estado, sociedade e mercados ilícitos.

Essa diversidade não é neutra. Ela produz efeitos não lineares. Em nosso contexto, entende-se por não linearidade a ausência de proporcionalidade entre causa e efeito, na qual pequenas variações podem produzir grandes consequências e vice-versa, e efeitos semelhantes podem resultar de condições distintas. Uma ação que reduz a violência em um território pode deslocá-la para outro. Uma medida eficaz no curto prazo pode estimular adaptação criminosa no médio prazo. Um arranjo institucional viável em determinada região pode se mostrar impraticável em outra, não por falha local, mas por diferenças estruturais. Em sistemas dessa natureza, decisões não se propagam de forma proporcional nem previsível; elas interagem com contextos distintos, o que gera resultados emergentes

que escapam ao controle central e desafiam os modelos decisórios baseados em causalidade linear.

O problema se agrava quando políticas são avaliadas apenas por efeitos imediatos ou localizados. Em sistemas de grande escala caracterizados pela não linearidade, sucessos pontuais **não se acumulam automaticamente** em impacto sistêmico. Com frequência, ocorre o inverso: intervenções concentradas reforçam padrões de deslocamento, especialização e aprendizado criminal. O que aparece como êxito em um recorte restrito pode, no conjunto, contribuir para a persistência, ou até para a sofisticação, do problema que se pretende enfrentar.

Essa dinâmica desafia a intuição tecnocrática. A suposição de que boas políticas, quando replicadas, produzem bons resultados em escala ignora que **a própria replicação altera o sistema para outra configuração**. À medida que o Estado estabiliza certos territórios, o crime aprende, migra e se reorganiza. A política deixa de ser resposta externa e passa a integrar o ambiente estratégico considerado pelos atores ilícitos. **O efeito agregado não é a eliminação progressiva da violência, mas a sua redistribuição e sua contínua reconfiguração** em padrões que escapam à lógica simples de planejamento e controle.

Esse deslocamento é fundamental para compreendermos por que o aumento do esforço estatal não se traduz, necessariamente, em redução proporcional da violência. Ao contrário, em contextos complexos, a intensificação das intervenções tende a produzir ganhos cada vez menores, o que prepara o terreno para um segundo fenômeno recorrente em países continentais: o descompasso entre investimento crescente e o retorno efetivo.

---

## 1.4 A tentação tecnocrática

A dificuldade em lidar com efeitos não lineares e com a adaptação criminal não é apenas empírica. Ela é também cognitiva e institucional. Grande parte das decisões em segurança pública continua orientada por uma intuição tecnocrática segundo a qual problemas

complexos podem ser controlados pela combinação adequada de especialização técnica, dados suficientes e instrumentos corretos.

Essa intuição não é descabida em contextos simples ou apenas complicados. Em ambientes relativamente estáveis, nos quais as relações de causa e efeito são proporcionais e repetíveis, a especialização técnica produz ganhos reais de eficiência. O problema surge quando esse mesmo modo de decidir é transposto, sem revisão, para sistemas caracterizados por interdependência, adaptação contínua e aprendizagem adversa.

Essa transposição se torna particularmente sedutora porque, na prática, **ela frequentemente funciona em alguma medida**. Sistemas sociais reais raramente operam sob um único regime de complexidade. Eles são **híbridos**, conformados pela coexistência de subsistemas simples, complicados e complexos. Em determinados segmentos, como territórios específicos, mercados residuais, padrões de criminalidade menos organizados ou momentos de desorganização episódica, soluções técnicas produzem resultados visíveis, mensuráveis e politicamente relevantes.

Esses resultados parciais não são ilusórios. Eles decorrem do fato de que, nessas camadas mais simples do sistema, a relação entre intervenção e resultado permanece relativamente proporcional. **O equívoco não está em reconhecer esses ganhos, mas em extrapolá-los indevidamente para o funcionamento do sistema como um todo**. O que resolve problemas em um sistema simples pode ser insuficiente, ou até contraproducente, quando aplicado a regimes adaptativos complexos que coexistem no mesmo território.

Em sistemas criminais complexos, a intervenção técnica não opera como correção externa neutra. Ela altera o próprio ambiente estratégico no qual os atores ilícitos decidem. Dados gerados por operações, padrões de alocação de recursos, tempos de resposta institucional e critérios de priorização tornam-se insumos para a adaptação criminal. **A tecnocracia, ao buscar reduzir a incerteza decisória do Estado, frequentemente reduz também a incerteza enfrentada pelo crime**.

Esse deslocamento ajuda a explicar por que políticas tecnicamente bem desenhadas podem produzir efeitos paradoxais. O problema não reside na qualidade técnica isolada das medidas, mas na

suposição implícita de que alguma operação aritmética de bons resultados locais gera, automaticamente, bom desempenho sistêmico. Em sistemas híbridos e complexos, a coerência técnica parcial pode coexistir com desorganização estratégica global.

Ao insistir em enquadramentos tecnocráticos, o debate público tende a transformar os limites estruturais em falhas de execução, as disputas políticas em ruído contingente e a adaptação criminal em desvio inesperado. Com isso, preserva-se a promessa de controle, mas se sacrifica a aprendizagem institucional. A resposta ao fracasso passa a ser mais do mesmo: mais dados, mais centralização simbólica, mais instrumentos especializados.

Aqui devemos fazer um importante esclarecimento. Reconhecer os limites da tecnocracia não implica rejeitar o conhecimento técnico nem a especialização. Implica recolocá-los em seu devido lugar. Em contextos de complexidade adaptativa, a técnica deixa de ser solução e passa a ser insumo de decisão, subordinado à leitura dos diferentes regimes de funcionamento em coexistência, às interdependências entre eles e aos custos políticos associados a cada escolha.

É precisamente esse deslocamento, da confiança excessiva na técnica para a responsabilidade explícita da decisão, que se torna necessário para compreender por que investir mais, agir mais e decidir mais pode produzir avanços localizados e, ainda assim, falhar diante da persistência estrutural da violência.

---

## **1.5 Investimento crescente e retornos marginais decrescentes**

Outro aspecto recorrente em países continentais é o descompasso entre o investimento e o resultado. Os gastos em segurança crescem de forma contínua, seja pela ampliação de efetivos, pela adoção de novas tecnologias, pela construção de unidades prisionais ou pela expansão de programas setoriais. Ainda assim, os ganhos em redução sustentada da violência costumam ser modestos, instáveis ou concentrados em áreas específicas.

É um equívoco considerar que esse fenômeno ocorra apenas por má gestão ou desperdício, o que também existe. Entretanto, ele reflete um padrão típico de retornos marginais decrescentes em sistemas complexos. À medida que o Estado amplia suas capacidades em determinados domínios, o sistema criminal se ajusta. O esforço aumenta, mas o impacto adicional diminui.

O quadro se torna mais crítico quando os investimentos se concentram em respostas de alta visibilidade política. Repressão ostensiva, endurecimento penal, encarceramento em massa ou neutralização de lideranças produzem sinais claros de ação, mas raramente alteram os incentivos estruturais que sustentam a atividade criminosa. O resultado tende a se repetir: contenção temporária, seguida de recomposição adaptativa.

---

## **1.6 Policentria estatal e coordenação imperfeita**

Ao contrário da imagem frequentemente projetada no debate público, o Estado em países continentais não atua como um ator único. Ele opera de forma policêntrica, mesmo sem explicitar esse modelo, com múltiplos centros decisórios, competências distintas, interesses institucionais próprios e capacidades desiguais. Essa policentria não é um desvio. É uma condição estrutural de Estados extensos e heterogêneos.

O problema surge quando essa policentria se torna desbalanceada. Sob pressão política e midiática, decisões se recentralizam no plano simbólico, enquanto a implementação permanece distribuída. Órgãos disputam protagonismo, recursos e narrativas de sucesso. A coordenação tende a ocorrer por episódios de crise, não como prática permanente.

Essa configuração dificulta o aprendizado coletivo. Ajustes acontecem localmente, mas raramente se acumulam como conhecimento sistêmico. Cada centro decisório reage segundo seus próprios incentivos e interesses, sem que o conjunto incorpore essas lições de forma integrada. Para o crime organizado, essa fragmentação amplia a previsibilidade explorável. O Estado decide muito, mas o faz de forma pouco articulada.

---

## 1.7 Violência como propriedade sistêmica, não como desvio

Em países continentais, a violência associada ao crime organizado não pode ser tratada como exceção marginal à ordem estatal. Ela emerge como propriedade sistêmica de arranjos institucionais, econômicos e sociais interdependentes. Mercados ilícitos respondem a demandas reais, redes criminosas aprendem com a repressão, ambientes institucionais intermitentes reduzem os custos de adesão ao ilícito e as decisões individuais se ajustam a esse conjunto.

Esse enquadramento não normaliza o crime nem reduz a sua gravidade. Ele desloca a análise do campo moral para o campo decisório. Enquanto a violência for tratada como anomalia a ser eliminada somente por vontade política ou por força repressiva, as políticas tenderão a reproduzir os ciclos de contenção temporária e de adaptação criminal.

Reconhecer a violência como propriedade sistêmica implica aceitar que resultados que a eliminem são provisórios, senão até mesmo ilusórios. Implica também admitir que intervenções eficazes podem ser parciais, temporárias e territorialmente limitadas, sem que isso represente fracasso. O erro não está em alcançar resultados incompletos, mas em confundi-los com controle estrutural.

---

## 1.8 O problema da pergunta errada

O debate sobre segurança pública em países continentais permanece preso à pergunta errada: qual política funciona? Essa formulação pressupõe que existam soluções corretas, transferíveis e escaláveis, capazes de produzir efeitos previsíveis. Essa expectativa ignora a natureza adaptativa dos sistemas envolvidos e alimenta as recorrentes frustrações.

A pergunta relevante é outra: **em que tipo de sistema estamos decidindo e quais tipos de decisão esse sistema admite?** Essa mudança desloca o debate do plano instrumental para o plano analítico. Exige a compreensão sobre os regimes de operação, os limites estruturais e inevitáveis escolhas, diante da exiguidade de recursos do Estado.

Então, ao longo deste capítulo, estabelecemos esse ponto de partida. A persistência da violência em países continentais não decorre da falta de decisão, mas da aplicação reiterada de decisões incompatíveis com o regime de complexidade do sistema considerado. A partir daqui, avançamos para a ressignificação do crime organizado como um sistema adaptativo complexo e para a construção de um modo mais responsável de compreensão e de decisão, orientado por abordagens que partem da interação entre múltiplos elementos interdependentes, da emergência de padrões coletivos, da não linearidade e da adaptação ao contexto. Neste enquadramento, os resultados não se explicam pela soma das partes nem se deixam governar por relações causais lineares ou por expectativas de controle centralizado, o que impõe limites claros à previsão e desloca o foco para a compreensão de regimes de funcionamento.

---

### **Síntese e implicações**

Ao final deste capítulo, é importante reter uma ideia central: o problema da violência persistente não é técnico nem operacional. Ele é decisório. Enquanto esse enquadramento não for revisto, países continentais continuarão investindo mais para obter menos, celebrando sucessos localizados e acumulando frustrações no conjunto do sistema.

No próximo capítulo, avançamos um passo além. Examinamos o crime organizado não como um conjunto de grupos isolados, mas como sistema adaptativo complexo, capaz de aprender, se reconfigurar, tirar proveito e explorar o próprio Estado.

# QUANDO COMBATER ORGANIZAÇÕES NÃO DESMONTA O SISTEMA

## *CAPÍTULO 2*

### **2.0 Antes de concordar ou discordar, mude o enquadramento**

Este capítulo não oferece receitas operacionais nem listas de ações replicáveis. Orientamos o gestor a reconhecer que combater organizações criminosas isoladas não equivale a desmontar o sistema que as sustenta. A leitura propõe um deslocamento analítico: da neutralização de alvos visíveis para a compreensão dos padrões de operação, dos incentivos e dos acoplamentos que garantem adaptação, recomposição e aprendizado cruzado. Ao longo do texto, você é convidado a revisar pressupostos, calibrar suas expectativas e assumir os custos políticos associados a decisões que produzem menos efeitos simbólicos imediatos, mas maior consistência estratégica no médio e longo prazo

### **Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Ajuda a evitar um erro estrutural de enquadramento. O gestor passa a distinguir entre combater organizações criminosas isoladas e interferir no sistema relacional que as sustenta. Essa distinção **orienta**

**escolhas sobre as prioridades operacionais**, desenho de políticas e expectativas realistas de resultado, **o que reduz o risco** de sucessos táticos que produzem fracasso estratégico.

### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão envolve tratar o crime organizado como um conjunto de organizações desconectadas ou reconhecê-lo como um sistema articulado por incentivos, acoplamentos funcionais e aprendizado cruzado. Essa escolha define se a intervenção incidirá sobre indivíduos e estruturas visíveis ou sobre padrões de operação que garantem resiliência e recomposição contínua.

### **Que pressuposto implícito precisa ser questionado?**

**Estão em risco as crenças** de que remover lideranças, fragmentar territórios ou desarticular núcleos visíveis **gera colapso sistêmico**. Esse pressuposto ignora a substituição funcional, a redundância organizacional e a capacidade adaptativa dos criminosos. Preservá-lo mantém o foco nas formas enquanto a lógica de reprodução permanece intacta.

### **Onde se concentra o custo político raramente assumido?**

O **custo político** aparece quando se admite que **operações espetaculares podem fracassar** mesmo quando bem-sucedidas no plano tático. Reconhecer esse limite reduz ganhos simbólicos imediatos, fragiliza as métricas tradicionais e exige uma coordenação persistente, o que **não rende capital político rápido**.

### **Que erro recorrente precisa ser evitado?**

Confundir fragmentação aparente com desorganização real conduz a diagnósticos equivocados. Disputas internas, conflitos territoriais e reorganizações rápidas não indicam colapso, mas **adaptação**. O erro

central é subestimar a capacidade de recomposição funcional das redes criminosas.

### **Consequências da não decisão?**

A manutenção do enfoque atual leva o Estado a remover peças enquanto o sistema reorganiza o tabuleiro. Fluxos estratégicos, disciplina interna e aprendizado adverso permanecem ativos. O resultado não é estagnação, mas progressiva ampliação da assimetria da aprendizagem contra o próprio Estado.

---

## **2.1 Crime organizado como sistema adaptativo complexo**

Ainda tratamos o crime organizado, em grande parte, como um conjunto de organizações delimitadas, identificáveis e hierarquicamente estruturadas. Falamos em facções, cartéis, milícias ou quadrilhas como se fossem unidades relativamente estáveis, com liderança definida, território próprio e estratégia coerente. Essa compreensão tem utilidade jurídica e operacional, muito embora seja insuficiente para compreender a persistência do fenômeno ao longo da História da humanidade.

O problema não está em negar a existência dessas organizações. Elas existem. Ele reside em supor que elas explicam, por si, a operação do sistema criminal. Quando focamos apenas nos atores visíveis, descrevemos formas organizacionais, mas deixamos de fora as dinâmicas que permitem ao crime sobreviver à repressão, à neutralização de lideranças e à desarticulação de redes específicas.

Quando um grupo é enfraquecido e outro ocupa o seu espaço, o diagnóstico dominante costuma registrar um sucesso. Do ponto de vista sistêmico, porém, pouco se altera. As funções permanecem ativas, os mercados seguem operando, as decisões individuais continuam sendo tomadas e o ambiente institucional mantém níveis suficientes de previsibilidade. Confunde-se mudança na forma organizacional com a transformação do sistema.

Esse equívoco orienta políticas centradas na eliminação de atores, não na modificação das dinâmicas que sustentam o fenômeno. A ação estatal se concentra em lideranças, estruturas e territórios visíveis, enquanto o sistema criminal se ajusta de forma silenciosa e invisível, com a redistribuição de funções, alteração de rotas e a reorganização das redes. O resultado se repete com frequência: ação intensa, seguida de rápida recomposição.

---

## 2.2 Sistemas adaptativos e aprendizagem criminal

Ao tratar o crime organizado como sistema adaptativo, o foco da análise muda. A pergunta deixa de ser quem controla o crime e passa a ser: **como o crime aprende?** Sistemas adaptativos incorporam experiências passadas, ajustam comportamentos e exploram regularidades do ambiente. Não dependem de comando central. Funcionam por interação, retorno de informação e seleção de práticas eficazes. Esses padrões expressam regimes distintos de operação criminal, conforme anteriormente definido.

No caso do crime organizado, a repressão estatal atua como estímulo recorrente. Cada operação, mudança legal ou ajuste de política revela prioridades, capacidades, tempos de resposta e limites da ação pública. Redes criminosas observam, testam e ajustam. O que não funciona é abandonado. O que funciona é reproduzido, adaptado, transformado e ampliado. Essa dinâmica não exige sofisticação elevada além da constante compreensão dos ambientes.

Esse aprendizado se acumula. Experiências anteriores orientam decisões futuras tanto no plano organizacional quanto no individual. A prisão de lideranças estimula a descentralização. O bloqueio de rotas incentiva a diversificação. O aumento da repressão ostensiva desloca atividades para espaços menos visíveis. Nesse contexto, o sistema reage menos à intensidade da ação estatal do que à sua previsibilidade.

Aqui surge uma assimetria estrutural. O Estado aprende de forma lenta, fragmentada e politicamente custosa. O crime aprende de modo distribuído, pragmático e orientado à sobrevivência. Não se trata de

falha moral. Trata-se de diferença estrutural entre sistemas decisórios distintos.

---

### 2.2.1 Sistemas adaptativos não são metáforas

Quando falamos em sistema adaptativo complexo, não usamos uma metáfora explicativa. Descrevemos uma lógica de operação distinta da causalidade linear que orienta grande parte das políticas públicas. Em sistemas desse tipo, partes possuem autonomia relativa, interagem de forma não linear e produzem efeitos coletivos emergentes que não podem ser deduzidos pela simples soma (ou outra operação) entre os seus componentes.

Isso significa que intervenções não produzem efeitos proporcionais nem plenamente controláveis. Pressões geram respostas diferenciadas, redistribuição de funções e reorganização estratégica. O sistema não entra em colapso quando pressionado. **Ele se reconfigura!**

É importante separar adaptação simples de complexidade adaptativa. Sistemas adaptativos podem ajustar comportamentos de forma relativamente previsível, como a redistribuição de efetivo ou a alteração pontual de rotinas operacionais após um aumento localizado de ocorrências, com retorno ao padrão anterior quando a pressão diminui. Sistemas adaptativos complexos operam em outro patamar. Eles combinam múltiplos agentes interdependentes, não linearidade, emergência de padrões coletivos e aprendizagem distribuída, de modo que as respostas à pressão não se limitam a ajustes locais, mas envolvem reconfigurações mais amplas das relações que conectam seus componentes. Nessas condições, mudanças em um elemento tendem a produzir ajustes em outros, não por comando hierárquico, mas por interdependência funcional, permitindo ao sistema reorganizar-se e alcançar novos patamares temporários de estabilidade mesmo quando partes são removidas ou alteradas.

Essa distinção é decisiva. Sistemas apenas adaptativos admitem correções técnicas relativamente previsíveis. Sistemas adaptativos complexos incorporam a própria intervenção como parte do ambiente estratégico, aprendem com ela e reorganizam continuamente seus

acoplamentos internos. É por isso que respostas eficazes em contextos simples ou apenas complicados costumam falhar quando transpostas, sem revisão, para sistemas criminais complexos.

---

### **2.3 Mercado, rede e decisão - Funções antes de atores**

Uma compreensão sistêmica exige inverter a ordem habitual da análise. Antes dos atores, vêm as funções. Mercados ilícitos existem porque cumprem funções concretas. Oferecem bens, serviços ou proteção em condições percebidas como mais acessíveis, previsíveis ou vantajosas que as alternativas formais. Quando, anedoticamente, certo Presidente da República fez menção de que “os traficantes são vítimas dos usuários”, ele talvez tenha se referido de que não existe mercado sem consumidores. Por mais que se deseje apenas vitimizar o usuário, é possível encontrar uma funcionalidade da sua presença em um mercado ilegal. Redes criminosas existem porque viabilizam coordenação, circulação de informação e gestão de riscos. Decisões individuais ativam o sistema porque respondem a incentivos e restrições reais.

Quando a ação estatal incide apenas sobre atores visíveis, essas demais funções permanecem intocadas. Eliminar um grupo não elimina a demanda que sustenta o mercado. Prender lideranças não altera a lógica decisória que reduz o custo de aderir ao ilícito. Intervir em um território não impede que a função reapareça em outro.

Essa dissociação entre forma e função explica por que os resultados imediatos não se convertem em efeitos duradouros. O sistema ajusta suas formas organizacionais para preservar as funções primordiais. A repressão atinge manifestações visíveis, mas a lógica subjacente permanece em operação.

O crime organizado, portanto, não é um problema de atores isolados, mas de acoplamentos funcionais entre mercados, redes, ambiente institucional e decisões humanas. Ignorar essa interdependência equivale a intervir em sintomas e jamais chegar às reais causas de tão sério problema.

---

## 2.4 Adaptação como resposta racional

A adaptação criminal costuma ser tratada como sinal de perversidade ou de sofisticação excepcional. Essa compreensão moraliza um processo que é racional, se observado do ponto de vista sistêmico. Em ambientes de repressão contínua, adaptar-se não é **uma escolha** extraordinária. É a única condição **de sobrevivência** viável.

Essa racionalidade não exige planejamento central nem visão de longo prazo. Ela emerge da repetição de decisões locais orientadas por retorno de informação. Práticas eficazes permanecem. Práticas ineficazes desaparecem. O sistema seleciona os comportamentos da mesma forma que os mercados selecionam produtos. É como um processo Darwiniano de seleção natural!

Surge daí um efeito paradoxal. Quanto mais previsível a ação estatal, mais eficiente se torna a adaptação criminal. Operações padronizadas, ciclos regulares e respostas setoriais reduzem a incerteza enfrentada pelos atores ilícitos. A repressão deixa de desorganizar e passa a integrar o cálculo cotidiano. Qual tem sido a pressão constante da legislação em segurança pública? Padronização, previsibilidade, controle. Quando essa concepção entrar no radar como aquela que contribui para a expansão do crime, estaremos na direção certa.

A persistência da violência, em termos de crime organizado, então, não decorre somente da falta de repressão, mas do excesso de legibilidade por parte dos criminosos. O Estado age muito, mas de forma previsível. O crime responde ajustando-se! Simples assim!

---

## 2.5 Escala, redundância e resiliência

Em países continentais, a escala amplia a capacidade adaptativa do sistema criminal ao tempo que diminui as capacidades do Estado em enfrentá-lo. A diversidade territorial oferece múltiplos ambientes de teste. Estratégias que falham em um contexto podem ser ajustadas em outro, pois os mercados operam com redundância. Redes distribuem funções para reduzir vulnerabilidades. A prisão de um líder criminoso raramente

interrompe os fluxos sistêmicos. É o que a experiência nos mostra de forma incontestável.

Essa redundância expressa resiliência, que é extremamente capaz de absorver os choques. A repressão intensa pode reduzir os atividades locais visíveis, mas dificilmente compromete o sistema como um todo. O crime migra, se fragmenta, se especializa ou se invisibiliza.

Ao mesmo tempo, a escala dificulta o aprendizado estatal, pois as lições não se transferem automaticamente. A coordenação federativa é custosa. A padronização ignora contextos. O resultado é um descompasso persistente entre a velocidade de adaptação criminal e a capacidade estatal de realizar os seus ajustes estratégicos.

---

## **2.6 Por que a pergunta deve mudar?**

Reconhecer o crime organizado como sistema adaptativo complexo não produz respostas normativas imediatas. Produz as melhores perguntas. Em vez de “como eliminar o crime”, passamos a “como alterar as condições que tornam sua transformação estável”.

Isso desloca o foco da repressão isolada para a análise de regimes de operação, pois sistemas distintos toleram medidas de enfrentamento igualmente distintas. Há contextos nos quais certas estabilizações locais são possíveis. Há outros em que a adaptação neutraliza as intervenções setoriais. Em situações de desorganização aguda, a prioridade é conter o dano. Se o crime aprende, as políticas elaboradas sob a concepção de enfrentar atores estáticos e causalidade linear tendem a falhar. Decidir bem, nesse cenário, exige a compreensão sobre como o sistema reage, onde é sensível e que decisões são compatíveis com cada regime de operação criminal.

Essa mudança de pergunta também redefine o critério de sucesso. O objetivo deixa de ser a supressão imediata de manifestações visíveis e passa a ser a modificação das condições que sustentam a recorrência e a capacidade de recomposição. Com isso, a intervenção passa a considerar efeitos indiretos, deslocamentos e adaptações como parte

constitutiva do problema, e não como externalidades imprevistas. Ao orientar a decisão por essa lógica, o Estado amplia sua capacidade de atuar de forma seletiva e estratégica, priorizando pontos de maior sensibilidade sistêmica e evitando ações que, embora eficazes no curto prazo, reforçam a estabilidade do sistema no longo prazo.

---

### **Síntese e implicações**

Nossa tese central é simples: o crime organizado persiste porque aprende. Aprende com a repressão, com a fragmentação estatal, com a previsibilidade das políticas e com necessidades sociais não atendidas. Essa aprendizagem não é exceção. É uma regra em sistemas complexos.

No próximo capítulo, deslocamos o foco para o outro polo da equação. Examinamos o Estado não como ator unitário, mas como arranjo policêntrico que orienta decisões, conflitos e possibilidades de coordenação. Sem compreender essa estrutura, não avançaremos da crítica para um modo mais responsável de decidir em ambientes complexos.

# O ESTADO POLICÊNTRICO E SUAS FRATURAS INTERNAS

## *CAPÍTULO 3*

### **3.0 A violência responde a relações lineares ou a dinâmicas complexas? Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Ajuda a **romper** com expectativas **ingênuas** de controle. O gestor passa a compreender por que intensificar uma única variável seja de presença policial, ou repressão penal ou investimento localizado raramente produz efeitos duradouros. Esse enquadramento orienta escolhas mais prudentes, reduz falsas promessas de resultado e evita políticas que aparentam sucesso enquanto deslocam o problema no sistema.

### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão central envolve tratar a violência como fenômeno linear, controlável por relações simples de causa e efeito, ou reconhecê-la como resultado de interações não lineares entre atores, instituições, territórios e incentivos. Essa escolha condiciona tanto o desenho das intervenções quanto a **expectativa realista sobre seus efeitos**.

### **Que pressuposto implícito precisa ser questionado?**

Predomina a suposição de que aumentar a intensidade em um ponto do sistema produz redução proporcional do problema como um todo. **Esse pressuposto ignora efeitos emergentes**, deslocamentos territoriais, adaptação comportamental e recomposição de redes, características típicas de sistemas complexos.

### **Onde se concentra o custo político raramente assumido?**

O custo político aparece quando se admite que políticas orientadas por causalidade linear produzem **ganhos** comunicáveis, porém **frágeis**. Abandonar essa lógica exige tolerar incerteza, aceitar resultados não imediatos e sustentar decisões cuja avaliação não se resume a indicadores simples de curto prazo.

### **Que erro recorrente precisa ser evitado?**

Reduzir a complexidade a modelos explicativos simplificados gera intervenções que resolvem um ponto e desorganizam outros. Tratar deslocamento da violência como sucesso local, ignorar efeitos de segunda ordem e desconsiderar acoplamentos institucionais sustenta ciclos contínuos de instabilidade.

### **Consequências da não decisão?**

A insistência em respostas lineares consolida padrões previsíveis de atuação estatal. Esses padrões são observados, testados e explorados por atores criminais, que ajustam comportamento com maior velocidade. O efeito acumulado é a erosão progressiva da capacidade estratégica do Estado.

---

## **3.1 O mito do Estado unitário**

Grande parte do debate sobre segurança pública ainda parte de uma imagem implícita do Estado como ator único, dotado de vontade

coerente, de capacidade de comando e controle e de racionalidade estratégica integrada. A partir dessa compreensão, os problemas surgem como ruídos contingentes: descoordenação passageira, disputa política ou ausência momentânea de liderança. Corrigidos esses desvios, a ação estatal tenderia a se (re)alinhar e produzir resultados consistentes.

Essa imagem não se sustenta em países continentais, pois o Estado não decide como um sujeito único. Decide por meio de múltiplos centros institucionais, distribuídos em níveis federativos distintos, com competências sobrepostas, incentivos próprios e capacidades desiguais. A policentria não aparece como exceção e nem como falha transitória. Ela é a forma usual de operação em contextos extensos, diversos e politicamente fragmentados.

O erro recorrente não está em reconhecer essa multiplicidade, mas em tratá-la como problema a ser eliminado. A busca por unidade decisória costuma ser apresentada como solução técnica neutra, quando se ignora que a diversidade institucional responde à própria heterogeneidade territorial, social e política desses países. Reduzir a policentria, na prática, significa reduzir a capacidade adaptativa estatal, não ampliá-la!

---

### **3.2 Policentria como condição estrutural**

A policentria estatal resulta da combinação entre federalismo, especialização funcional e diferenciação organizacional. Ministérios, secretarias, forças de segurança, órgãos de justiça, agências reguladoras e governos subnacionais operam como centros decisórios relativamente autônomos, ainda que formalmente conectados por normas de coordenação e de relacionamento.

Essa estrutura possui potencial adaptativo relevante, pois permite a apresentação de respostas sensíveis ao contexto local, experimentação institucional e redundância funcional. Em tese, amplia a resiliência diante de choques e crises. Esse potencial, porém, depende da forma como a policentria é exercida.

No campo da segurança pública, essa governança raramente se estabiliza. A coordenação tende a surgir de forma episódica, acionada por

crises, picos de violência ou pressão da opinião pública. A cooperação entre centros decisórios esbarra em disputas políticas, competição por recursos, assimetrias persistentes de poder, prestígio institucional e capacidade de influência, além de ciclos distintos de responsabilização. Em arranjos desse tipo, nos quais múltiplos centros decisórios são formalmente autônomos, mas operam sob desequilíbrios estruturais, as decisões não se articulam de forma cumulativa nem convergem para objetivos comuns. O resultado é uma policentria desbalanceada, caracterizada por coordenação intermitente, competição interinstitucional e produção de efeitos fragmentados.

Muito pouco disso decorre de falha moral ou incompetência individual. Cada centro decisório responde a seus próprios riscos, prazos e expectativas. A racionalidade local é coerente; o efeito agregado, contudo, permanece fragmentado.

---

### **3.3 Coordenação episódica e aprendizagem fragmentada**

A coordenação estatal em segurança pública costuma operar sob lógica excepcional. Grandes operações, crises agudas ou eventos de alta exposição pública geram esforços temporários de integração. Informações circulam, discursos se alinham e resultados aparecem. Passado o momento crítico, a coordenação se dissolve.

Esse padrão impede a consolidação da aprendizagem institucional. Lições extraídas em episódios específicos não se transformam em rotinas permanentes. Os ajustes ocorrem localmente, sem se converterem em conhecimento compartilhado e cada órgão aprende isoladamente, sem alterar o funcionamento do conjunto.

Esse modo de operar contrasta, diretamente, com o sistema criminal. Enquanto o Estado aprende de forma lenta, formal e politicamente custosa, o crime aprende de maneira distribuída, pragmática e contínua. A assimetria não está nas capacidades individuais, mas na arquitetura da aprendizagem coletiva.

O efeito se acumula ao longo do tempo quando o Estado decide, repetidas vezes, sem incorporar, plenamente, os efeitos sistêmicos de decisões anteriores. Os criminosos, no entanto, incorporam cada

enfrentamento como insumo estratégico. A repressão, portanto, ensina mais ao sistema criminal do que ao próprio Estado que a conduz.

---

### **3.4 Policentria desbalanceada e previsibilidade explorável**

O que denominamos de policentria desbalanceada produz padrões reconhecíveis de ação estatal. Centros decisórios distintos atuam sobre domínios diferentes, em ritmos próprios e com prioridades variáveis. Para observadores externos, essa atuação pode parecer desorganizada; para o sistema criminal, ela se torna progressivamente inteligível e, sobretudo, explorável.

A previsibilidade não emerge da coordenação, mas da repetição. O crime aprende onde o Estado investe mais, quais órgãos atuam primeiro, quanto tempo dura a pressão repressiva, quais medidas são politicamente sustentáveis e em que pontos a articulação interinstitucional tende a falhar. Essas regularidades reduzem a incerteza enfrentada pelos atores ilícitos e orientam processos contínuos de especialização adaptativa.

Um exemplo particularmente ilustrativo desse fenômeno encontra-se na política criminal, mais especificamente no campo do processo penal. Trata-se de um domínio normativo estruturalmente estável, que não admite reconfigurações frequentes sem comprometer as garantias fundamentais. As regras processuais são, por definição, públicas, reiteradas e previsíveis. Essa estabilidade não é um defeito do sistema; é uma condição necessária do Estado de Direito. Contudo, em contextos de criminalidade organizada, essa mesma estabilidade passa a integrar o ambiente estratégico considerado pelos atores criminosos.

Ao longo do tempo, organizações criminosas deixam de reagir apenas à repressão material e passam a operar cognitivamente sobre o próprio funcionamento do sistema jurídico-processual. Desenvolvem expertise específica para explorar as margens técnicas, inconsistências procedimentais, falhas formais na produção e preservação da prova, nulidades decorrentes de detalhes processuais e assimetrias de capacidade entre investigação, acusação e julgamento. A desqualificação de provas por vícios técnicos, embora juridicamente legítima, passa a ser incorporada

como estratégia deliberada de neutralização da ação estatal. Em suma, uma das estratégias mais eficazes é a **instrumentalização da ambiguidade**, anteriormente apresentada.

Esse aprendizado não é casual nem improvisado. Ele decorre da observação reiterada de padrões decisórios, da previsibilidade dos ritos e da repetição de respostas institucionais. Em cenários mais sofisticados, não é sequer implausível supor que atores criminosos passem a atuar politicamente para ampliar, complexificar ou tensionar determinadas regras procedimentais, não com o objetivo de fortalecer garantias em abstrato, mas de maximizar zonas de atrito operacional e oportunidades de invalidação da ação estatal.

A norma, nesse contexto, não é violada; ela é instrumentalizada. Esse processo evidencia como regras estáveis e práticas reiteradas deixam de operar apenas como limites externos à ação criminosa e passam a integrar os acoplamentos internos do sistema criminal, reconfigurando relações, especializações e fluxos decisórios de modo funcional à sua reprodução adaptativa. Nesse movimento, o que foi concebido como restrição pode ser incorporado como referência estratégica, orientando a antecipação de riscos e a exploração de margens de manobra. Como resultado, a própria previsibilidade institucional, quando não criticamente avaliada, tende a ser convertida em recurso operacional pelos atores que se busca conter.

Forma-se, assim, um paradoxo decisório. Quanto mais o Estado atua de modo fragmentado, visível e normativamente previsível, mais informação estratégica produz para o sistema criminal. A ação estatal deixa de operar como elemento disruptivo e passa a integrar o cálculo decisório dos atores ilícitos. A policentria, em vez de ampliar a capacidade de resposta, alimenta uma previsibilidade explorável.

Esse efeito não decorre da existência de múltiplos centros decisórios em si, mas da ausência de procedimentos estáveis de correção, coordenação adaptativa e aprendizagem interinstitucional. Uma policentria equilibrada não pressupõe comando único nem flexibilização arbitrária de normas estruturantes. Ela exige capacidade coletiva de reconhecer padrões

exploráveis, ajustar práticas, redistribuir esforços e aprender de forma integrada ao longo do tempo.

---

### 3.5 Centralização simbólica e fragmentação prática

Diante das dificuldades de coordenação efetiva, a resposta política mais frequente é a centralização simbólica. Discursos de comando unificado, reformas normativas centralizadoras e criação de instâncias superiores de coordenação prometem resolver a fragmentação.

Na prática, a implementação permanece distribuída e os incentivos locais pouco se alteram. A centralização opera no plano narrativo e normativo, enquanto a decisão cotidiana segue policêntrica. Essa dissociação produz efeitos ambíguos que elevam as expectativas de controle, mas não modificam a operação real dos sistemas envolvidos.

Quando os resultados não aparecem, o fracasso é atribuído à resistência local, à execução imperfeita ou à falta de compromisso dos entes subnacionais. **Raramente se questiona a adequação do modelo decisório adotado.** Para o crime organizado, a centralização simbólica fornece sinais adicionais sobre prioridades políticas, janelas temporais de pressão e limites da capacidade estatal de sustentar um enfrentamento prolongado.

---

### 3.6 Implicações para a decisão em segurança pública

Reconhecer o Estado como um sistema policêntrico desbalanceado altera, de forma substantiva, o próprio enquadramento do problema decisório em segurança pública, pois desloca o foco da busca por uma política “correta” ou ideal para a necessidade de decidir em um ambiente caracterizado por fragmentação estrutural, sobreposição de competências e ausência de um centro capaz de controlar o conjunto de maneira contínua e eficaz. Nessa condição, a questão central deixa de ser a formulação de soluções normativamente desejáveis e passa a ser a orientação de decisões possíveis quando a coordenação plena é inalcançável e quando cada centro decisório opera sob incentivos, riscos e horizontes próprios.

Esse reconhecimento, contudo, não conduz à paralisia nem à renúncia à ação estatal. Ao contrário, ele impõe uma redefinição mais realista do papel da decisão pública, que deixa de perseguir a promessa implícita de controle total e passa a operar, conscientemente, sobre os limites estruturais explicitamente identificados. Decidir, nesse contexto, significa **reduzir a previsibilidade explorável** produzida pela repetição de padrões decisórios, ajustar o tipo de intervenção ao regime de operação dominante dos sistemas criminais identificados e criar condições institucionais para a correção de trajetórias e a concretização da aprendizagem ao longo do tempo, **em vez de apostar em soluções definitivas ou comandos centralizados a partir de indivíduos luminares ou salvadores da pátria.**

É nesse aspecto que a nossa argumentação prepara o terreno para o passo seguinte da análise. Se o crime organizado aprende de forma rápida, distribuída e pragmática, enquanto o Estado decide sob fragmentação institucional, ciclos políticos curtos e altos custos de revisão, o problema central não reside na ausência de ação ou de capacidade operacional, mas na assimetria estrutural de aprendizagem que se estabelece entre os dois sistemas. É essa assimetria, mais do que qualquer outro déficit isolado, que condiciona os resultados observados e que exige ser enfrentada de modo explícito nos capítulos seguintes.

---

### **Síntese e implicações**

A ideia central é incômoda, mas clara: o Estado não falha por ser policêntrico. Ele falha quando sua policentria opera sem estratégias de aprendizagem, correção e coordenação adaptativa. Ignorar essa condição leva à repetição de decisões previsíveis, ao aumento de esforço com baixo retorno e ao reforço de dinâmicas que sustentam a persistência da violência.

No próximo capítulo, avançaremos diretamente sobre esse aspecto, ao examinarmos a assimetria de aprendizagem e a produção da previsibilidade explorável, ponto de inflexão entre diagnóstico e método.

# ENTRE O DESENHO INSTITUCIONAL E O FUNCIONAMENTO REAL DO ESTADO

## *CAPÍTULO 4*

### **4.0 O Estado opera como está desenhado ou como realmente funciona? Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Ajuda a **separar** desenho **institucional** de funcionamento **real**. O gestor passa a identificar onde organogramas, competências legais e protocolos formais não explicam como decisões, recursos e informações efetivamente circulam no território. Esse deslocamento evita reformas cosméticas e orienta intervenções sobre regimes reais de coordenação. Ou pelo menos serve para melhorar a consciência situacional sobre porque certas políticas não vão funcionar.

### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão envolve escolher entre intervir com base em estruturas formais ou reconhecer regimes concretos de operação. Trata-se de decidir se o enfrentamento ao crime organizado será orientado por normas e arranjos

declarados ou pela observação empírica de como decisões são de fato produzidas sob pressão.

### **Que pressuposto implícito precisa ser questionado?**

Predomina a crença de que clareza normativa e **delimitação formal de competências** garantem coordenação efetiva. Esse pressuposto ignora as sobreposições informais, as disputas silenciosas e as zonas cinzentas nas quais decisões relevantes são tomadas, fora do desenho institucional oficial.

### **Onde se concentra o custo político raramente assumido?**

O custo político aparece quando se explicita que **descoordenação persistente** não decorre da ausência de regras, mas de incentivos que desestimulam a cooperação real. Enfrentar esse aspecto exige a coragem de reconfigurar os espaços de poder consolidados, reduzir ambiguidades convenientes e expor os arranjos que sobrevivem, justamente, por não serem formalizados.

### **Que erro recorrente precisa ser evitado?**

**Confundir** criação de instâncias, comitês ou protocolos com **coordenação efetiva** sustenta uma ilusão de controle. O erro recorrente é investir em integração formal enquanto se preservam incentivos que premiam o isolamento institucional, a competição por protagonismo ou o exercício informal de responsabilidades.

### **Consequências da não decisão?**

A manutenção do foco em estruturas formais permite que a coordenação permaneça declaratória. Na prática, as decisões seguem fragmentadas, as respostas tornam-se previsíveis e os atores criminais exploram as lacunas entre o desenho institucional e o funcionamento real do sistema.

---

## **4.1 A assimetria de aprendizagem e a previsibilidade explorável**

### **4.1.1 Aprender não é apenas acumular informação**

No debate sobre segurança pública, a aprendizagem é frequentemente tratada como um processo de acúmulo incremental de dados, de refinamento técnico ou de incorporação de experiências previamente rotuladas como bem-sucedidas. Essa compreensão se aproxima do que Paulo Freire descreveu como uma concepção bancária do conhecimento, na qual informações são depositadas na expectativa de que, por si mesmas, produzam mudanças. Parte-se da premissa de que ampliar a base informacional seria suficiente para que o Estado ajustasse suas políticas e, quase automaticamente, alcançasse melhores resultados. Esse deslocamento, no entanto, posiciona o problema no lugar errado.

Aprender não se reduz a saber mais nem a dispor de maior volume de informação, mas a conseguir transformar a experiência acumulada em alteração consistente de padrões de decisão e de comportamento institucional. Em sistemas complexos como os que estruturam a segurança pública, a informação não é escassa: diagnósticos são produzidos de forma recorrente, relatórios circulam entre órgãos e avaliações se acumulam ao longo do tempo. O obstáculo central, portanto, não é a ignorância, mas a dificuldade estrutural de aprender como sistema, isto é, de converter conhecimento disponível em revisão efetiva de práticas, prioridades e formas de intervenção.

Essa limitação não é circunstancial nem decorre de falhas pontuais de gestão. Ela está enraizada na própria arquitetura decisória do Estado, na forma como responsabilidades são distribuídas entre múltiplos centros institucionais e, sobretudo, na maneira como o erro é tratado politicamente. Aprender, nesse contexto, exige rever prioridades consolidadas, reconhecer falhas publicamente e aceitar custos políticos associados à mudança de rota. Em ambientes caracterizados por alta exposição midiática, ciclos políticos curtos e pressão permanente por resultados imediatos, as condições necessárias para a mudança raramente se combinam, o que ajuda a explicar por que a aprendizagem estatal tende a ser lenta, fragmentada e defensiva, mesmo diante de evidências reiteradas de retorno marginal decrescente das políticas adotadas.

---

## 4.2 Como o crime aprende?

O crime organizado aprende de forma radicalmente distinta. Sua aprendizagem é pragmática, distribuída e orientada à sobrevivência e ao lucro, sem depender de relatórios formais, validação institucional ou consenso amplo. Ela emerge da repetição de decisões locais guiadas por retorno direto, em que cada interação com o Estado fornece informação imediatamente acionável.

Figura 1 – Previsibilidade explorável pela aprendizagem criminal



Fonte: Elaborada pelo autor

Cada operação policial, mudança legal ou ajuste administrativo revela padrões que o sistema criminal observa atentamente: onde a repressão se concentra, quanto tempo ela dura, quais territórios permanecem menos vigiados, quais instituições falham em se articular e quais respostas se mostram previsíveis. A partir dessas regularidades, o sistema ajusta rotas, diversifica mercados, fragmenta redes, redistribui funções e recalibra decisões individuais.

Essa aprendizagem ocorre inclusive quando há perdas relevantes. A prisão de lideranças expõe vulnerabilidades e incentiva a

descentralização; o bloqueio de fluxos financeiros estimula inovação; a repressão ostensiva desloca atividades para espaços menos visíveis. Cada enfrentamento impõe custos, mas também produz conhecimento estratégico. A vantagem do crime não está em genialidade excepcional, mas no baixo custo de aprender: ajustes não exigem justificativa pública, erros não geram crise política e mudanças podem ser implementadas rapidamente.

---

#### **4.2.1 Operadores de baixa restrição moral e o custo reduzido de aprender**

A diferença entre a aprendizagem estatal e a aprendizagem criminal não é apenas organizacional ou institucional. Em muitos contextos, ela também é mediada por perfis decisórios específicos que reduzem, drasticamente, o custo de adaptação do sistema criminal.

Parte da literatura organizacional descreve a existência de indivíduos capazes de operar com elevada eficácia em ambientes ambíguos, fragmentados e moralmente opacos, caracterizados por baixa sensibilidade a constrangimentos empáticos, alta capacidade de manipulação interpessoal e facilidade para transitar entre regras formais e informais sem experimentar conflito interno significativo. Esses perfis não são exceções patológicas isoladas, mas recursos funcionais em certos tipos de arranjo institucional.

Em sistemas criminais complexos, esses operadores cumprem um papel estratégico: eles aceleram a aprendizagem ao eliminar freios internos que, no Estado, estão associados à responsabilização pública, à necessidade de justificação normativa, à transparência e ao medo do erro visível, com as suas consequências. No crime organizado, decisões oportunistas podem ser tomadas, testadas e descartadas rapidamente, sem custo reputacional relevante e sem necessidade de consenso organizacional amplo.

Essa característica ajuda a explicar por que o crime aprende rápido mesmo quando perde. A prisão de parceiros, o fracasso de uma rota ou a exposição de um esquema não produzem crise interna prolongada.

Produzem ajuste, adaptação. A ausência de remorso, lealdade institucional ou compromisso normativo permite tratar o erro apenas como informação, e não como falha moral ou política.

Em contextos de policentria desbalanceada, esses perfis de indivíduos tornam-se ainda mais eficazes. A fragmentação estatal cria múltiplos centros decisórios previsíveis, com rotinas, linguagens e tempos distintos. Operadores capazes de circular entre esses centros, explorar lacunas de coordenação e adaptar narrativas conforme o interlocutor convertem a previsibilidade burocrática em vantagem estratégica. Não apenas reagem à ação estatal, mas aprendem ativamente com ela.

O nosso argumento central não é atribuir causalidade psicológica ao funcionamento do sistema, nem reduzir a explicação a traços individuais. É outro: **em sistemas nos quais aprender custa pouco, perfis que minimizam freios internos funcionam como aceleradores da adaptação**, enquanto o Estado permanece limitado por estruturas que tornam o erro politicamente caro, moralmente reprovável, institucionalmente arriscado e pessoalmente desastroso.

Essa assimetria não substitui a explicação sistêmica, antes a reforça. Mostra que a aprendizagem criminal rápida não é apenas resultado de flexibilidade organizacional, mas também da presença de agentes capazes de explorar, com fria eficiência, as previsibilidades que o próprio Estado produz.

---

### 4.3 A lentidão estrutural da aprendizagem estatal

O Estado aprende lentamente não por incapacidade técnica, mas por constrangimentos institucionais e políticos. A aprendizagem estatal passa por regras formais, hierarquias administrativas, ciclos orçamentários e disputas entre órgãos, níveis de governo e entre pessoas. Qualquer ajuste relevante exige coordenação entre centros decisórios, negociação de responsabilidades e gestão cuidadosa de narrativas públicas.

O custo do erro é elevado. Reconhecer falhas implica desgaste político, exposição midiática e, não raras vezes, responsabilização individual. Nesse ambiente, o incentivo dominante deixa de ser maximizar

a aprendizagem e passa a ser evitar ou ocultar o erro visível. Como consequência, decisões tendem a reproduzir padrões conhecidos, mesmo quando seus efeitos se mostram cada vez mais limitados.

Esse processo produz um efeito cumulativo. O Estado decide, reiteradamente, a partir de esquemas familiares, enquanto o crime, em paralelo, ajusta-se de forma contínua. A diferença de ritmo gera uma assimetria estrutural de aprendizagem que se amplia ao longo do tempo e passa a orientar o próprio ambiente decisório.

---

#### **4.4 Da assimetria de aprendizagem à previsibilidade explorável**

A assimetria de aprendizagem produz um efeito específico e decisivo: **a previsibilidade explorável**. Quando o Estado aprende lentamente e decide de forma repetitiva, suas ações tornam-se legíveis para o sistema criminal. Prioridades, tempos de resposta, limites operacionais e padrões de coordenação passam a ser antecipáveis.

Um exemplo eloquente desse fenômeno pode ser observado nas centenas de operações policiais realizadas, ao longo de décadas, em territórios dominados por facções criminosas no Rio de Janeiro. Desde pelo menos o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, incursões armadas, cercos territoriais, ocupações temporárias e ações de retomada episódica passaram a compor o repertório recorrente de resposta estatal. Ao longo de mais de trinta anos, diferentes governos, comandos policiais e estratégias declaradas se sucederam. O padrão estrutural de intervenção, entretanto, permaneceu notavelmente estável.

Essas operações variam em intensidade, escala e duração, mas compartilham regularidades reconhecíveis: deflagração concentrada em determinados horários, progressão por eixos conhecidos, enfrentamento inicial, apreensões pontuais, prisões seletivas e retirada posterior. O controle territorial formal é interrompido temporariamente, mas raramente substituído por presença estatal contínua, serviços públicos estáveis ou reconfiguração duradoura das condições que sustentam a governança criminosa local.

O lançamento do programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), a partir de 2008, representou uma tentativa explícita de romper esse ciclo. Diferentemente das operações episódicas, a proposta buscava estabelecer presença policial permanente, reduzir confrontos armados ostensivos e criar condições para a entrada de políticas sociais. No plano conceitual, tratava-se de uma inflexão relevante. No plano sistêmico, contudo, o programa manteve as mesmas fragilidades decisivas.

A ocupação territorial promovida pelas UPPs não foi acompanhada, de forma consistente e sustentada, pela reconfiguração dos acoplamentos institucionais necessários para alterar o regime de operação do sistema. A coordenação interinstitucional permaneceu frágil, os serviços públicos chegaram de forma desigual, a sustentação política oscilou e os incentivos econômicos do mercado ilícito permaneceram intactos. Com o tempo, as próprias UPPs passaram a operar sob forte previsibilidade: localização fixa, efetivos limitados, regras de engajamento restritas e isolamento operacional em relação a outras dimensões da política pública.

O sistema criminal respondeu de forma adaptativa. Facções deslocaram lideranças, reorganizaram rotas, reforçaram estratégias de controle social indireto, exploraram lacunas institucionais e aguardaram o enfraquecimento progressivo do programa. Quando a sustentação política e orçamentária das UPPs se reduziu, **o sistema criminal já havia internalizado o novo arranjo como mais uma variável do ambiente estratégico.** A retirada parcial ou o esvaziamento das unidades não produziu colapso criminoso: resultou em sua recomposição.

O aspecto central da nossa argumentação não é negar os efeitos imediatos, tanto das operações tradicionais quanto das UPPs. Houve redução temporária de confrontos em determinados territórios, aumento da circulação de serviços privados, melhora localizada de indicadores e sensação de maior controle estatal em fases iniciais. O principal problema emerge quando se observa o comportamento do sistema ao longo do tempo. Passados meses ou anos, as facções recompuseram funções, substituíram lideranças, retomaram influência territorial e ajustaram seus acoplamentos internos e o domínio territorial se ampliou.

Esse padrão indica que, para o sistema criminal, tanto a repressão episódica quanto a ocupação territorial permanente deixaram de operar como eventos disruptivos e passaram a ser tratadas como custos previsíveis de operação. Moradores, olheiros, operadores logísticos e lideranças aprenderam a antecipar os ciclos de intensificação e retração do Estado. A ação estatal, ainda que juridicamente legítima e operacionalmente sofisticada, passou a integrar o processo decisório do crime.

Essa previsibilidade não decorre de fragilidade institucional nem de incompetência das forças de segurança. Ela é fruto da regularidade das ações. Políticas padronizadas, formatos operacionais reiterados e arranjos institucionais que não se ajustam ao longo do tempo produzem expectativas estáveis. O crime aprende mais rápido porque aprende de forma integrada, contínua e orientada à sobrevivência. O Estado aprende de forma fragmentada, episódica e politicamente condicionada.

O resultado é um descompasso estrutural de aprendizagem. Enquanto o Estado remove peças visíveis e altera estratégias sem alterar o regime de operação considerado, o sistema criminal reorganiza o tabuleiro. A repressão deixa de perturbar e passa a ser compensada. Não desmonta o sistema; apenas o força a operar dentro de outros parâmetros já conhecidos. Com isso, consolida-se um ciclo em que a intervenção estatal é absorvida como variável previsível, sem alterar as condições que sustentam a continuidade do sistema.

Após mais de três décadas de operações recorrentes e mais de uma década da experiência das UPPs, a evidência empírica converge para a mesma conclusão: **não houve transformação estrutural duradoura** do sistema criminal nos territórios afetados. O que se observa é persistência, adaptação e recomposição contínua. Isso não aponta somente para falha moral ou técnica do Estado, hipóteses válidas se considerado um sistema híbrido de causas, mas também para erros de enquadramento decisório. Enfrentar organizações visíveis, mesmo com presença territorial, **sem interferir nos padrões de operação que garantem a sua resiliência sistêmica**, produz movimento e custo político, mas não produz o desejado desmonte do sistema criminal.

---

## 4.5 O paradoxo da ação intensiva

A partir desse ponto, emerge um paradoxo incômodo. Quanto mais intensamente o Estado age de forma previsível, mais contribui para a adaptação do sistema criminal. **O esforço aumenta, mas o efeito disruptivo diminui.** A violência persiste não por ausência de ação, mas por ação reiterada em moldes incompatíveis com a dinâmica do sistema. Os operadores da segurança estão sempre sobrecarregados, mas os efeitos de seu trabalho não são percebidos ou até mesmo valorizados.

Isso ajuda a explicar a frustração recorrente de gestores e operadores. A sensação de “enxugar gelo” não nasce da falta de empenho, de capacidade técnica ou de compromisso institucional, mas da repetição de decisões que reforçam a previsibilidade explorável. O sistema criminal responde exatamente como se espera de um sistema adaptativo: ajustando-se às intervenções, incorporando-as ao seu funcionamento e neutralizando seus efeitos estruturais ao longo do tempo.

A expressão “enxugar gelo”, contudo, não é apenas uma metáfora de inutilidade. Ela cumpre uma função analítica importante ao remeter a atividades que são **necessárias, embora insuficientes**, para interromper a dinâmica criminoso. As ações repressivas, as operações territoriais e as respostas emergenciais não desmontam o sistema, mas reduzem certos danos imediatos, contêm riscos agudos e evitam colapsos localizados.

É nesse sentido que outro adágio popular revela sua sabedoria prática: *“se parar de enxugar o gelo, alguém pode morrer afogado”*. Interromper essas ações não leva à transformação estrutural, mas à ampliação imediata do risco. O erro, portanto, não está em enxugar o gelo, mas em **confundir contenção com solução**. Quando as atividades necessárias são tratadas como suficientes, o Estado se condena a repetir esforços que não alteraram o **regime de operação** que sustenta a violência.

O desafio decisório não é escolher entre enxugar ou não o gelo, mas reconhecer que, sem intervenções capazes de alterar os padrões sistêmicos de adaptação, a política pública se limita a evitar o pior, sem jamais produzir mudança duradoura.

---

#### **4.6 Por que o problema decisório muda?**

Reconhecer a assimetria de aprendizagem e a previsibilidade explorável altera o próprio enquadramento da decisão estatal. A questão deixa de ser agir mais ou agir melhor e passa a ser agir de modo menos previsível e mais ajustável. Isso não significa improvisar, mas aceitar a perturbação de padrões estabelecidos, conviver com incerteza e institucionalizar correção contínua.

Entretanto, esse deslocamento é politicamente desconfortável, pois reduz o controle narrativo, aumenta o risco e exige tolerância a resultados não imediatos. Por isso, tende a ser evitado. Sem enfrentá-lo, as políticas de segurança continuarão a produzir contenções temporárias e a desencadear adaptações duráveis nas organizações criminosas.

---

#### **4.7 Sociedade, mídia e a coprodução da previsibilidade**

A previsibilidade explorável não é produzida apenas pela ação estatal. Ela emerge de um ambiente decisório coproduzido por mídia, atores políticos e segmentos da sociedade que influenciam diretamente o ritmo, a forma e a duração das intervenções.

A mídia exerce um papel ambíguo. Ao dar visibilidade à violência, pode pressionar por respostas necessárias, o que é indispensável. Ao operar sob ciclos curtos de atenção, tende a favorecer ações rápidas, espetaculares e facilmente mensuráveis, o que realimenta o desejo por decisões previsíveis e concentradas em operações ostensivas e narrativas de sucesso imediato.

Para o sistema criminal, esses ciclos funcionam como indicadores. Picos de repressão seguidos de retração, foco territorial recorrente e personalização de lideranças reduzem a incerteza e facilitam a adaptação. Mesmo a cobertura crítica passa a integrar o ambiente apreendido pelo crime.

A sociedade também atua de forma ambivalente. Em alguns contextos, amplia a capacidade estatal de compreensão territorial e sustenta as intervenções de médio prazo. Em outros, torna-se vetor involuntário de

estabilização de ordens ilícitas, seja por coação, dependência funcional ou cálculo de sobrevivência. Reconhecer esse papel não implica atribuir culpa, mas incorporar esses atores à análise como parte do ambiente decisório real.

---

### **Síntese e implicações**

A ideia central é direta: a persistência da violência em países continentais está associada a uma assimetria estrutural de aprendizagem entre Estado e crime organizado. Enquanto o crime aprende rapidamente a cada enfrentamento, o Estado o faz de forma lenta e fragmentada. Essa diferença transforma a ação estatal em informação estratégica para os criminosos, o que produz uma previsibilidade explorável.

A consequência é clara. Se aprender custa e prever é perigoso, decidir em sistemas adaptativos exige outro enquadramento. No próximo capítulo, avançamos nesse deslocamento e introduzimos o conceito que articula diagnóstico e ação, que nos permitirá sair da crítica para o método: **os regimes de operação.**

# CONFLITO INSTITUCIONAL É FALHA OU PARTE DO FUNCIONAMENTO REAL?

## *CAPÍTULO 5*

### **Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Ajuda a **abandonar a expectativa irreal** de harmonia permanente entre instituições. O gestor passa a compreender que conflitos não indicam, por si, disfunção, mas refletem mandatos distintos, culturas organizacionais e assimetrias de posição no sistema. Esse enquadramento orienta escolhas mais realistas de coordenação e reduz tentativas ineficazes de homogeneização forçada.

### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão envolve tratar os conflitos institucionais como desvios a serem eliminados ou **reconhecê-los como elementos estruturais de arranjos policêntricos** que precisam ser administrados. Essa escolha define

se a coordenação buscará consenso artificial ou convivência regulada entre centros decisórios distintos.

### **Que pressuposto implícito precisa ser questionado?**

Persiste o pressuposto de que a integração plena e consenso contínuo são condições necessárias para eficácia. Esse pressuposto ignora funções desiguais, culturas organizacionais próprias e incentivos frequentemente divergentes. Eliminar o conflito implica, na prática, eliminar também certas capacidades específicas.

### **Onde se concentra o custo político raramente assumido?**

O custo político surge quando se explicita que coordenação efetiva exige **o reconhecimento de precedências funcionais e a aceitação de assimetrias decisórias**, em determinados contextos. Tornar essas precedências visíveis reduz a margem de ambiguidade política, limita a possibilidade de negociações informais e enfrenta resistências de atores que se beneficiam da indefinição.

### **Que erro recorrente precisa ser evitado?**

Tratar os conflitos institucionais como falhas morais ou problemas de vontade obscurece sua raiz estrutural. O **erro** recorrente é **impor soluções uniformes** a funções desiguais, o que produz paralisia decisória, sobreposição operacional e disputas silenciosas por autoridade no território.

### **Consequências da não decisão?**

A recusa em lidar com as assimetrias funcionais preserva os conflitos latentes. As decisões passam a ser tomadas por força, oportunidade ou informalidade, e não por critérios claros. Esse ambiente amplia vulnerabilidades internas e favorece a exploração por atores externos.

---

## 5.1 De causas a regimes de operação

### 5.1.1 O esgotamento da explicação causal

A violência persistente costuma ser explicada por meio de listas de causas. Identificam-se fatores sociais, econômicos, institucionais ou operacionais que supostamente explicariam o fenômeno: desigualdade, ausência estatal, corrupção, falhas policiais, mercados ilícitos, encarceramento em massa, corrupção generalizada. Essas explicações, em si mesmas, não estão erradas. O problema é que **elas são insuficientes**.

A dificuldade surge quando as causas passam a operar como atalhos decisórios, convertendo-se, automaticamente, em soluções. Em sistemas complexos, os fatores não atuam de forma isolada nem produzem efeitos necessariamente proporcionais. Eles coexistem, interagem, se reforçam ou interferem de maneira contingente. A presença de um elemento não gera um resultado específico, assim como a remoção de outro não garante uma transformação estrutural.

Esse limite torna-se evidente ao observarmos que as políticas orientadas por diagnósticos de causalidade direta falham de forma recorrente, o que todos nós já estamos cansados de observar no cenário nacional. Corrige-se um componente e o problema reaparece em outro domínio. A causalidade não desaparece, mas se redistribui. O sistema compensa a intervenção e se ajusta. Persistir na busca pela “causa correta” acaba por criar uma armadilha analítica e política: reforça as expectativas de controle, as “legítimas” e sucessivas escaladas de intervenção e, ao final, produz uma profunda frustração generalizada. **Quando os resultados não se sustentam, a resposta dominante costuma ser a intensificação do esforço, não a revisão do enquadramento utilizado para a compreensão do fenômeno a ser enfrentado.**

---

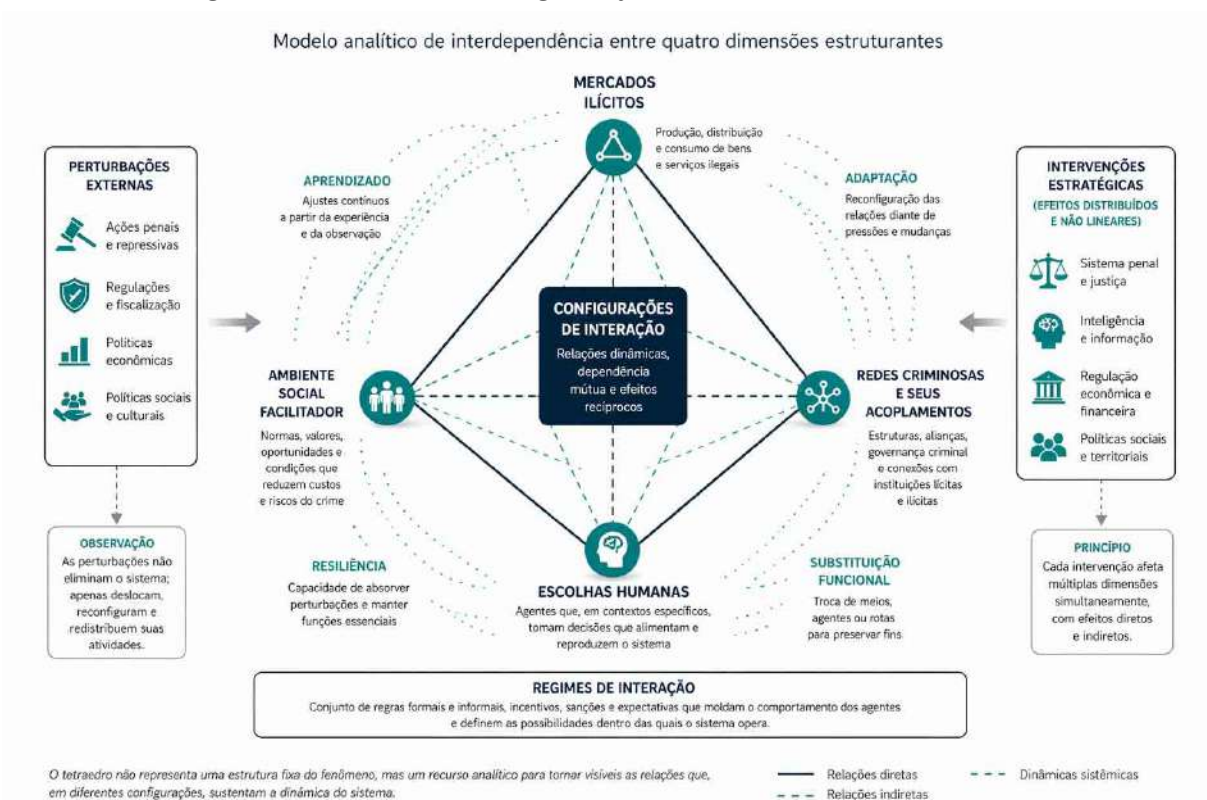
## 5.2 Sistemas funcionam por regimes, não por causas isoladas

Abandonar a causalidade linear não implica relativismo nem a renúncia às explicações que aí estão. Implica deslocar o foco da análise. Em vez de perguntar o que causa a violência, a pergunta passa a ser **como o**

**sistema está funcionando**, neste momento, para a sua ocorrência e o que a mantém.

Tomando a lógica do Tetraedro das Organizações Criminosas em conta, os regimes de operação descrevem padrões relativamente estáveis de interação entre os mercados ilícitos, a capacidade de adaptação das redes criminosas, o ambiente institucional e as decisões humanas. Um regime não é fixo nem permanente, mas apresenta coerência suficiente para produzir resultados previsíveis no médio prazo. Trata-se de uma regularidade operacional, não de uma essência.

Figura 2 - O Tetraedro das Organizações Criminosas



Fonte: Elaborada pelo autor

Essa abordagem parte de uma constatação fundamental: **o mesmo conjunto de fatores pode gerar efeitos visíveis distintos, dependendo da forma como se acoplam.** O que importa não é apenas o que existe, mas como os elementos interagem, se reforçam ou se neutralizam. Pensar por regimes permite a compreensão do porquê políticas semelhantes produzem efeitos radicalmente diferentes em contextos

aparentemente semelhantes ou, pelo menos, comparáveis. Em muitos casos, o problema não está na execução, mas na incompatibilidade entre o tipo de intervenção adotada e o regime de operação dominante do sistema alvo.

---

### 5.3 Três regimes recorrentes em contextos de crime organizado

Com base na análise empírica acumulada ao longo do livro e no acúmulo trazido pelas ciências da complexidade, identificamos três regimes recorrentes em contextos de crime organizado. Alertamos, no entanto, que eles não esgotam a realidade nem devem ser tratados como categorias rígidas. Funcionam como tipos analíticos, destinados a orientar a tomada de decisões, sob complexidade, em um determinado momento no tempo.

O primeiro é o regime de **estabilização local**. Nele, as relações de causa e efeito tornam-se parcialmente legíveis. Nesses contextos, as intervenções técnicas produzem resultados mensuráveis em territórios específicos. Os indicadores de violência podem melhorar, os mercados podem ser contidos e as redes podem ser desarticuladas por algum tempo. Sem considerar o acoplamento entre domínios, porém, esses efeitos tendem a se desfazer à medida que o sistema criminal complexo se recompõe, diante da estabilidade das ações estatais de enfrentamento.

O segundo é o regime de **adaptação contínua**. Nesse caso, o sistema responde rapidamente às intervenções, recompondo mercados, redes e decisões. A previsibilidade explorável é elevada. As políticas setoriais produzem deslocamentos, não transformação. Intervir exige perturbação estratégica, experimentação controlada e procedimentos permanentes de redirecionamento das ações, conforme as adaptações ocorrem.

O terceiro é o regime de **desorganização episódica**, caracterizado por perda momentânea de controle territorial, escaladas abruptas de violência e ruptura de rotinas institucionais. Aqui, a prioridade não é transformar o sistema, mas conter danos, interromper ciclos críticos e restabelecer condições mínimas de governabilidade. É o caso, por exemplo, dos territórios dominados pelo crime organizado no Rio de Janeiro. As ações a serem conduzidas nesse regime são aquelas que promovam a sua

estabilização e a regressão para os regimes mais previsíveis de adaptação contínua ou de estabilização local.

É muito importante lembrar que esses regimes podem coexistir na mesma base territorial ou sucederem-se ao longo do tempo em um mesmo espaço. O erro recorrente está em tratar regimes diferentes como se fossem equivalentes do ponto de vista decisório e do emprego das medidas de enfrentamento.

---

#### 5.4 O erro da transposição acrítica

Grande parte das políticas de segurança fracassa por transposição acrítica. Intervenções que funcionam em um regime específico são replicadas em outros, sem considerar a alteração das propriedades sistêmicas. O sucesso localizado é convertido em modelo universal. É o caso, por exemplo, de diversas iniciativas de policiamento de proximidade ou comunitário.

Quando uma ação técnica produz **bons resultados** em um regime de estabilização local, **ela tende a ser elevada à condição de solução geral**. Ao ser aplicada em contextos de adaptação contínua, seus efeitos se dissipam rapidamente e, paradoxalmente, reforçam a previsibilidade explorável. O fracasso subsequente costuma ser atribuído à falta de intensidade ou de meios, não à inadequação do tipo de decisão adotada.

Essa lógica alimenta ciclos de escalada com retorno marginal decrescente. Age-se mais, comunica-se mais, emprega-se mais recursos, mas aprende-se pouco e os problemas continuam.

---

#### 5.5 Regimes como problema político, não apenas analítico

A noção de regime desloca o problema decisório para o centro da política. A questão deixa de ser qual política adotar e passa a ser que tipo de decisão é compatível com o regime observado e se os atores políticos têm coragem de assumir certo conjunto de medidas que sejam eficazes para

o regime considerado. Normalmente surge a dúvida até mesmo do grau de envolvimento dos atores políticos com as atividades criminosas.

Esse deslocamento tem implicações importantes e diretas. Regimes distintos envolvem custos distintos. Estabilizações locais geram resultados rápidos e comunicáveis. Perturbações adaptativas produzem incerteza e efeitos ambíguos. Contenções emergenciais exigem força, coordenação excepcional e tolerância a desgaste institucional.

Decidir sob complexidade exige que esses custos sejam explicitados e assumidos. O erro não está em optar por intervenções de curto prazo, mas em apresentá-las como soluções estruturais para criar expectativas que o próprio sistema, em seu modo adaptativo, se encarrega de frustrar.

---

## 5.6 A origem do Tetraedro e a metáfora do fogo

A passagem da análise causal para a análise por regimes de operação exige uma arquitetura conceitual sensível às interdependências e aos acoplamentos entre dimensões distintas. O **Tetraedro das Organizações Criminosas** surge desse esforço como um recurso analítico para representar funções sistêmicas que se sustentam mutuamente, e não como transposição literal de modelos físicos.

A referência ao Tetraedro do Fogo é deliberadamente limitada. Seu valor não está na equivalência entre fenômenos, mas na intuição de que certos processos dependem da interação funcional entre componentes distintos, e não de um único fator isolado. No crime organizado, entretanto, essa interdependência opera em um ambiente social adaptativo, no qual as funções podem ser redistribuídas, substituídas e recombinaadas ao longo do tempo.

Por essa razão, intervenções isoladas raramente produzem colapso sistêmico. A pressão sobre uma dimensão tende a ativar ajustes compensatórios nas demais, o que é suficiente para preservar a capacidade operacional do sistema. O tetraedro, nesse sentido, não aponta para uma lógica de supressão, mas para a necessidade de compreender **como diferentes funções se articulam para sustentar a resiliência criminal**.

No Tetraedro das Organizações Criminosas, cada dimensão corresponde a uma função indispensável à sustentabilidade do sistema:

- mercados e recursos ilícitos operam como combustível;
- o ambiente social e institucional facilitador atua como comburente;
- desejos, motivações e decisões humanas funcionam como ignição;
- redes criminosas adaptativas cumprem o papel da reação em cadeia.

Cada uma dessas funções será examinada a seguir, bem como os limites da própria metáfora quando aplicada a sistemas sociais complexos e adaptativos.

---

## **5.7 O limite da metáfora e a especificidade do crime organizado.**

### **Por que o crime não é um incêndio?**

A analogia do incêndio é útil justamente porque expõe, por contraste, os limites da compreensão linear, aplicadas ao crime organizado. No caso do fogo, a dinâmica é bem conhecida. Um incêndio depende da combinação simultânea de quatro elementos: **combustível, comburente, calor e reação em cadeia**. Cada um deles é passivo no sentido físico: não aprende, não se reorganiza e não reage estrategicamente à tentativa de supressão. Por isso, a lógica do combate ao fogo é relativamente direta.

Se retirarmos o combustível, o fogo se extingue. Se abafamos o comburente, o fogo se extingue. Se resfriarmos abaixo do ponto de ignição, o fogo se extingue.

É exatamente essa passividade que permite a existência de **extintores universais**, cada um adequado a um tipo de incêndio: água para resfriar, pó químico para interromper a reação, CO<sub>2</sub> para retirar oxigênio. O incêndio não muda de comportamento ao perceber o tipo de extintor utilizado. Ele simplesmente é apagado.

No crime organizado, essa lógica não se aplica. O sistema criminal se estrutura a partir de recursos e mercados ilícitos, redes

criminosas, ambiente social e institucional facilitador e decisões humanas, todas dimensões ativas, reflexivas e adaptativas. **Sob pressão, não colapsam: se reorganizam.**

Quando o Estado tenta “retirar o combustível” atacando um mercado ilícito específico, o sistema desloca sua base econômica para outro mercado. Quando tenta “abafar o comburente” por meio de repressão institucional, o sistema adapta suas formas de proteção, captura ou infiltração. Quando tenta “resfriar” por meio de aumento de custo penal ou pela ostensividade, as decisões individuais reavaliam o risco e o retorno, sem necessariamente abandonar o sistema criminoso. Em outras palavras, **o crime aprende com o seu “extintor”**.

Figura 3 – O paradoxo do extintor universal



Fonte: Elaborada pelo autor

Essa é a diferença decisiva. No incêndio, não existe aprendizagem. No crime organizado, cada intervenção estatal gera **feedback estratégico**. Operações, reformas legais, mudanças institucionais

e até discursos públicos produzem informação que o sistema criminal incorpora em seus cálculos futuros.

**Por isso, não existem políticas universais equivalentes a extintores.** Não há uma intervenção que, aplicada corretamente, elimine o fenômeno de forma definitiva. O que existe são **estabilizações temporárias**, frequentemente confundidas com controle estrutural.

O erro recorrente das políticas públicas é tratar cada dimensão do crime como se fosse um elemento inerte, acreditando que sua supressão isolada produzirá o colapso do sistema. Essa compreensão ignora que, diferentemente do fogo, o crime organizado **não queima até acabar**. Ele **se move, se adapta e se recompõe**.

Essa constatação não invalida a metáfora do incêndio. Pelo contrário, ela a torna mais instrutiva. O problema não é usar a analogia, mas levá-la longe demais. O crime não é um incêndio a ser apagado. É um sistema a ser **lido, perturbado e contido**, sem a ilusão de que exista um extintor definitivo.

É exatamente essa diferença que justifica a transição, neste livro, da lógica das causas para a lógica dos **regimes de operação** e, mais adiante, para um **método decisório consciente da adaptação, da incerteza e do custo político da escolha**.

---

## **5.8 Regimes como ponte entre diagnóstico e método**

Este capítulo cumpre uma função estratégica: fazer a ligação entre diagnóstico e método. Sem a noção de regimes, qualquer proposta decisória tende a recair na tecnocracia ou na abstração excessiva.

Ao identificar o regime dominante, o Estado delimita o espaço real de intervenção, reduz expectativas irreais e evita certos erros previsíveis de transposição. A decisão deixa de buscar o controle total e passa a buscar o ajuste sob limites reconhecidos.

Neste enquadramento, o método deixa de ser entendido como uma sequência fixa de etapas e passa a operar como um guia de reflexão

orientado pela leitura do regime, permitindo calibrar intensidade, timing e combinação das ações.

Com isso, evita-se tanto a importação acrítica de soluções quanto a paralisia analítica, ao mesmo tempo em que se preserva a coerência entre diagnóstico, intervenção e efeitos esperados ao longo do tempo.

---

### **Síntese e implicações**

A ideia central é direta: a persistência da violência não pode ser compreendida nem enfrentada por explicações causais isoladas. Em países continentais, o crime organizado exige uma compreensão orientada por **regimes de operação** do crime organizado. Reconhecer o regime dominante não implica sucesso. Garante algo mais modesto, porém muito valioso: a redução da probabilidade de erro estrutural.

No próximo capítulo, essa base conceitual é operacionalizada. Apresentamos, de forma sistemática, as quatro dimensões do Tetraedro das ORCRIM, que permitem identificar padrões, acoplamentos e regimes de operação de modo comparável e orientado à decisão.

# PRECEDÊNCIA DECISÓRIA EM SISTEMAS SOB PRESSÃO

## *CAPÍTULO 6*

### **6.0 Todos decidem em pé de igualdade quando o risco é imediato? Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Ajuda a lidar com uma das ficções mais persistentes do desenho institucional. O gestor passa a reconhecer que, em situações de risco imediato, as decisões não ocorrem em condições de paridade funcional. Esse reconhecimento protege quem decide primeiro, reduz informalidade e orienta arranjos mais coerentes com o funcionamento real do sistema.

### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão central envolve reconhecer ou negar a **existência de assimetrias estruturais** que produzem precedência decisória em contextos críticos. Essa escolha define se o desenho institucional refletirá o funcionamento real da decisão sob pressão ou continuará sustentando igualdade apenas formal.

## **Que pressuposto implícito precisa ser questionado?**

É recorrente a suposição de que reconhecer precedências funcionais equivale a instituir hierarquias permanentes ou supremacia jurídica. Esse pressuposto **confunde precedência situada** com comando geral e bloqueia as discussões necessárias sobre tempo crítico, irreversibilidade de efeitos e responsabilidade diferenciada.

## **Onde se concentra o custo político raramente assumido?**

O custo político aparece quando **se explicita** que as **decisões iniciais** organizam, condicionam ou limitam **decisões subsequentes de outros atores**. Tornar isso visível afeta equilíbrios institucionais, reduz disputas simbólicas e exige assumir, publicamente, responsabilidades diferenciadas em situações específicas.

## **Que erro recorrente precisa ser evitado?**

**Negar assimetrias decisórias não elimina seus efeitos**. O erro recorrente é preservar a aparência de igualdade funcional enquanto as decisões críticas ocorrem informalmente, sem critérios claros e sem proteção institucional adequada para quem decide primeiro.

## **Consequências da não decisão?**

A manutenção da ambiguidade desloca precedências para o plano informal. Decisões passam a ser resolvidas por improviso, relações pessoais ou imposição fática. Esse ambiente fragiliza a coordenação, **expõe os operadores** e amplia a capacidade de exploração por atores criminosos.

---

## **6.1 Identificando regimes de operação em sistemas criminais complexos**

### **6.1.1 Por que regimes e não tipologias de crime**

A análise convencional do crime organizado tende a operar por classificações. Identificam-se atores, territórios ou modalidades de atividade: facções, milícias, cartéis, crime transnacional, crime local. Essas

tipologias cumprem funções importantes, sobretudo nos planos jurídico, administrativo e operacional. Elas organizam dados, orientam competências e permitem delimitar responsabilidades. O problema é que dizem muito pouco sobre como o sistema reage às intervenções estatais, ao longo do tempo.

O conceito de regime desloca essa análise. Ele não se concentra em quem são os atores nem em quais crimes predominam, **mas em como o sistema está funcionando em determinado momento**. Regimes correspondem a padrões dinâmicos de interação entre mercados ilícitos, redes criminosas, ambiente institucional e decisões humanas. Eles não são escolhidos nem planejados. **Emergem da forma como essas dimensões se acoplam**, se reforçam e se ajustam mutuamente, considerados determinado território e/ou determinada população.

Essa distinção é decisiva para a estratégia estatal. Dois territórios com organizações aparentemente semelhantes podem operar sob regimes distintos, respondendo de maneira diferente às mesmas intervenções. Da mesma forma, um único território pode transitar entre regimes ao longo do tempo, sem que isso implique mudança relevante na composição dos atores. Ignorar essa variabilidade conduz à aplicação mecânica e irrefletida de decisões incompatíveis com a dinâmica observada, o que gera frustração recorrente e aprendizado limitado.

---

## 6.2 Regime como propriedade emergente do sistema

Regimes de operação não resultam da vontade de um ator isolado, nem de um método. Eles resultam das propriedades emergentes do sistema, formadas a partir da interação contínua entre decisões descentralizadas, respostas institucionais e processos adaptativos sucessivos. Não existe um centro capaz de escolher ou impor um regime. Ele se estabiliza porque, dadas determinadas condições, certos padrões de ação tornam-se recorrentes e funcionalmente eficazes para os atores envolvidos.

Para a nossa argumentação, entende-se por emergência o processo pelo qual padrões estáveis de comportamento coletivo surgem a

partir de interações locais entre múltiplos atores, sem coordenação central e sem que esses padrões estejam previamente contidos ou planejados em qualquer unidade isolada do sistema. Em outras palavras, o sistema produz propriedades que não podem ser reduzidas às intenções, capacidades ou decisões de seus componentes individuais, mas que, ao mesmo tempo, retroagem sobre esses mesmos componentes, ao orientar e limitar as suas possibilidades de ação.

Essa característica ajuda a explicar por que os regimes de operação tendem a ser resistentes à mudança. Intervir em um único elemento do sistema raramente altera o padrão principal. O choque inicial é compensado, os custos são internamente redistribuídos e as interdependências que sustentam o regime se recompõem, muitas vezes, com rapidez surpreendente.

Um exemplo esclarecedor pode ser observado nos regimes de contrabando de cigarros em regiões de fronteira. Nesses casos, o próprio ponto de partida do problema costuma estar em uma ingenuidade recorrente do processo legislativo associada às políticas conhecidas como **impostos sobre o pecado**, isto é, a elevação deliberada de tributos sobre produtos considerados socialmente indesejáveis, como forma de desestimular o seu consumo. Essa lógica parte da suposição normativa de que o encarecimento do produto reduzirá a demanda, desconsiderando contextos de renda restrita, elasticidade limitada e forte atratividade do mercado paralelo.

Quando a política tributária torna o produto legal artificialmente inacessível para parcelas relevantes da população, cria-se uma oportunidade estrutural para o mercado ilícito. **O consumo não desaparece; desloca-se.** O sistema criminal passa a ocupar exatamente o espaço econômico aberto pela decisão estatal, convertendo o diferencial de preço em base econômica de sustentação do regime criminoso.

Nesse contexto, uma grande apreensão policial, por mais volumosa que seja, incide apenas sobre o domínio dos mercados ilícitos. A resposta do sistema é previsível: perdas financeiras são redistribuídas entre os integrantes da rede, rotas são ajustadas, pontos de passagem são substituídos e, em poucas semanas, o fluxo volta a operar. A demanda pelo produto mais barato persiste, a estrutura local de proteção permanece e a

lógica econômica que sustenta o esquema não é afetada. O regime não é transformado: apenas se adapta.

Esse exemplo evidencia que o problema não começa na repressão, mas na formulação da política pública, quando se presume que o comportamento do consumidor se alinhará, automaticamente, ao objetivo normativo do legislador. **Ao ignorar as respostas adaptativas previsíveis, o imposto sobre o pecado deixa de operar como instrumento de saúde pública e passa a funcionar, na prática, como indutor indireto de mercados ilícitos e da criminalidade organizada.** A despeito da clareza desse raciocínio, a frequência da adoção da solução de aumento de preços nos parece mais uma política possivelmente intencional e alinhada à criação de mercados ilícitos.

Por isso, mudanças mais profundas exigem perturbações que atinjam múltiplos domínios ou, ao menos, certos acoplamentos críticos que sejam capazes de desorganizar a lógica dominante de operação do sistema.

Do ponto de vista decisório, essa constatação é desconfortável. **O Estado não muda regimes por decreto, plano ou narrativa.** O máximo que pode fazer é criar condições para transições, evitar reforçar regimes indesejados e reduzir a previsibilidade explorável que sustenta sua estabilidade. A decisão deixa de ser um ato de controle e passa a ser um exercício de influência limitada sob incerteza estrutural.

---

### **6.3 O regime de estabilização local**

O regime de estabilização local caracteriza-se pela presença de causalidade parcialmente inteligível. Intervenções técnicas produzem efeitos observáveis em territórios delimitados. A violência pode cair, mercados ilícitos podem ser contidos por algum tempo e redes criminosas podem ser desarticuladas com relativo sucesso. Há, nesse regime, uma **sensação de governabilidade operacional.**

Esse padrão tende a emergir quando o ambiente institucional oferece previsibilidade formal mínima, as redes criminosas apresentam algum grau de centralização e os mercados ilícitos dependem, fortemente,

do controle territorial. Nessas condições, ações focais conseguem produzir resultados mensuráveis, sobretudo no curto prazo.

O risco central não está na intervenção em si, mas na compreensão de seus efeitos. Estabilizações locais e temporárias são frequentemente interpretadas como transformação estrutural. Quando convertidas em modelo universal e transpostas, indiscriminadamente, para outros contextos, perdem a eficácia e passam a alimentar processos adaptativos mais acelerados e em escala mais ampla, o que contribui para a recomposição do sistema em regimes ainda mais resistentes.

---

#### **6.4 O regime de adaptação contínua**

No regime de adaptação contínua, a capacidade do sistema criminal de aprender e de se recompor supera a capacidade estatal de impor transformações duráveis. As intervenções produzem deslocamentos rápidos, diversificação de mercados e reconfiguração de redes. A previsibilidade explorável é elevada, e a ação estatal passa a integrar o próprio cálculo estratégico do crime.

Esse regime tende a emergir quando redes são distribuídas, mercados apresentam alta elasticidade e o ambiente institucional opera com regras informais relativamente estáveis. Mesmo diante do aumento de custos operacionais, decisões individuais permanecem racionais. **A repressão deixa de ser um choque excepcional e passa a funcionar como custo ordinário da atividade ilícita.**

O varejo de drogas em áreas urbanas densas ilustra bem esse funcionamento. Operações policiais ostensivas podem desarticular pontos específicos de venda, prender operadores locais e gerar uma redução momentânea da oferta em determinado território. No entanto, a demanda permanece, a base social de consumidores não se altera e a estrutura econômica do mercado ilícito continua intacta. Como resposta, o sistema desloca os pontos de venda, fragmenta os estoques, reduz a sua visibilidade, ajusta os horários e substitui rapidamente os operadores da base.

Nesse contexto, cada intervenção fornece informação valiosa: quais áreas recebem mais atenção policial, quanto tempo dura a pressão

repressiva, quais práticas reduzem risco de abordagem e quais os arranjos territoriais oferecem maior proteção informal. A repressão passa a ser antecipada, incorporada e neutralizada por ajustes sucessivos de baixa escala, porém cumulativos. O resultado não é o colapso do mercado, mas a sua contínua adaptação.

A lógica econômica permanece simples. Enquanto a demanda persistir e o ambiente institucional não alterar de forma significativa o limiar decisório dos envolvidos, consumidores, vendedores e intermediários, **o sistema continuará a se reorganizar**. A repressão, isoladamente, não interrompe o regime. Apenas redefine os seus contornos operacionais.

Nesse contexto, as políticas setoriais produzem efeitos limitados ou contraproducentes. Intensificar ações técnicas não resolve o problema. O núcleo da dificuldade não está na execução, mas na incompatibilidade entre o tipo de decisão adotado e o regime dominante. Persistir nesse padrão reforça a adaptação e aprofunda a assimetria de aprendizagem.

---

## **6.5 O regime de desorganização episódica**

O regime de desorganização episódica manifesta-se por rupturas abruptas no funcionamento do sistema criminal. Observam-se escaladas súbitas de violência, disputas abertas por território, colapso temporário de rotinas institucionais e perda momentânea de controle sobre áreas específicas. Nesses contextos, a causalidade torna-se opaca, os sinais são contraditórios e a prioridade decisória deixa de ser a transformação estrutural do sistema.

Esse regime emerge, com frequência, a partir de tentativas de expansão territorial ou invasão de áreas controladas por facções rivais, como é recorrente no Rio de Janeiro. Nessas situações, confrontos armados intensos rompem equilíbrios informais, previamente estabelecidos, produzem picos de letalidade e expõem a população a risco imediato. O sistema criminal entra em estado de instabilidade aguda, no qual alianças são incertas, cadeias de comando se reconfiguram e decisões individuais tornam-se mais erráticas.

É nesse momento crítico que a ação estatal corre o risco de ser invisivelmente mobilizada em favor de um dos contendores. Caso o sistema decisório estatal já esteja capturado por grupos criminosos, as forças de segurança podem ser instrumentalizadas em favor de algum deles. Essa é uma das possíveis razões pelas quais existem operações policiais sem pé nem cabeça e para as quais não há explicação que realmente resista a uma análise mais profunda, a despeito do esforço realizado pelas autoridades para explicá-las. É óbvio que não devemos esperar que qualquer autoridade que esteja capturada pelo crime organizado seja confessa. Ninguém vai explicitar nada disso. O dever probatório é de quem aponta a possibilidade.

Diante desse cenário, e pressupondo-se a boa fé, a atuação estatal obedece a um imperativo distinto daquele observado em regimes de estabilização ou de adaptação contínua. As forças de segurança tendem a priorizar a contenção do dano, a proteção da população e a limitação da expansão do conflito, em vez de buscar a desarticulação simultânea de todos os grupos envolvidos. Cercos territoriais são estabelecidos, rotas são bloqueadas e a mobilidade armada é restringida, mas as forças legais evitam engajar-se, de forma direta e simultânea, contra múltiplos adversários em confronto aberto.

Essa postura não decorre de hesitação, mas de cálculo institucional sob incerteza extrema. Intervir de modo indistinto contra facções rivais em conflito pode ampliar a quantidade de cenários de enfrentamento, aumentar o risco para agentes e civis e produzir efeitos imprevisíveis sobre a dinâmica do território. Em muitos casos, a estratégia implícita consiste em aguardar a recomposição mínima do sistema, isto é, a interrupção do confronto aberto e a redefinição provisória do controle territorial, para então operar com maior previsibilidade.

Nesse regime, intervenções estruturais tendem a fracassar, não por falta de mérito, mas por ausência de condições mínimas de estabilidade e de segurança. A prioridade decisória não é aprender nem reformar, mas conter, estabilizar e impedir o colapso completo da governabilidade local. Trata-se de uma lógica de gestão de crise, não de transformação.

A decisão estatal, portanto, concentra-se em restabelecer condições básicas de operação institucional, mesmo que isso implique

soluções provisórias, elevado custo político e desconforto público. Somente após a superação da fase de desorganização aguda é que se torna possível reintroduzir decisões orientadas à aprendizagem, à perturbação estratégica ou à alteração de acoplamentos centrais do sistema.

---

## 6.6 Regimes mistos e dinâmicas de transição

Na prática, os regimes raramente se apresentam em estado puro. Um mesmo território pode exibir estabilização local em determinados domínios, adaptação contínua em outros e episódios pontuais de desorganização. Além disso, regimes se transformam ao longo do tempo, frequentemente em resposta às próprias intervenções estatais.

Ações repressivas intensas podem gerar estabilização temporária ou precipitar a desorganização. Por exemplo, políticas sociais bem articuladas podem reduzir as tensões locais sem alterar a adaptação sistêmica. **Compreender essas transições é tão importante quanto identificar o regime dominante.**

O erro recorrente está em interpretar qualquer mudança como progresso, pois nem toda transição melhora e fortalece a governabilidade. Algumas apenas deslocam o problema para um regime mais difícil de administrar, com maior custo político e menor capacidade de correção.

---

## 6.7 Implicações para a decisão estatal

Identificar o regime dominante não oferece respostas prontas. Aumenta, contudo, a inteligibilidade sobre os limites que temos para operar. Delimita o espaço real de decisão e indica o que pode ser feito sem reforçar a dinâmica que se pretende conter. Ajuda a evitar erros previsíveis, como aplicar decisões típicas de estabilização local em contextos de adaptação contínua ou insistir em reformas estruturais durante uma desorganização aguda.

Decidir por regimes implica aceitar as imperfeições, reconhecer que regimes concorrentes podem persistir por longos períodos e que o sucesso deve ser avaliado pela redução da previsibilidade explorável e pelo

aumento da capacidade de correção institucional, não pela eliminação imediata do fenômeno.

---

### **Síntese e implicações**

Este capítulo mostrou que os **regimes de operação** são fruto do conjunto de propriedades emergentes de sistemas criminais complexos e adaptativos. Estabilização local, adaptação contínua e desorganização episódica não são rótulos descritivos, mas padrões dinâmicos que delimitam o espaço real da decisão e da ação estatal.

No próximo capítulo, o foco se desloca do diagnóstico para a escolha. A pergunta deixa de ser em que regime estamos e passa a ser como decidir quando o regime é conhecido e o controle total é impossível. É nesse ponto que o nosso método decisório será explicitado.

# DA COMPREENSÃO SISTÊMICA À DECISÃO ESTATAL

## *CAPÍTULO 7*

### **7.0 Coordenação nacional significa comando ou indução? Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Ajuda a diferenciar coordenação que integra de coordenação que recentraliza. O gestor passa a **avaliar** se a atuação nacional reduz as ambiguidades decisórias e fortalece as capacidades distribuídas ou se **apenas concentra visibilidade política**, mantendo gargalos operacionais intactos no território.

### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão envolve definir se a coordenação nacional será exercida como comando direto e uniformizador ou como **indução estratégica orientada à articulação de capacidades distribuídas**. Essa escolha condiciona o equilíbrio entre integração sistêmica e autonomia funcional local. Mais do que uma opção organizacional, trata-se de uma definição sobre como o Estado reconhece e opera diante da diversidade de contextos, capacidades e dinâmicas territoriais.

### **Que pressuposto implícito precisa ser questionado?**

Persiste a suposição de que maior centralização normativa e maior controle formal ampliam, automaticamente, a eficácia do sistema. Esse pressuposto **ignora assimetrias territoriais**, capacidades desiguais e o fato de que decisões críticas continuam ocorrendo localmente, sob pressão e com informação incompleta.

### **Onde se concentra o custo político raramente assumido?**

O custo político aparece quando se aceita abrir mão de controle direto sobre decisões locais, tolerar a variação territorial e **compartilhar o mérito pelos resultados**. Esse movimento reduz o protagonismo central, dilui os ganhos simbólicos e enfrenta resistências em arenas políticas nacionais. É tido por alguns como um verdadeiro "tiro no pé", inaceitável.

### **Que erro recorrente precisa ser evitado?**

Confundir coordenação com direção hierárquica conduz a arranjos que concentram autoridade simbólica, mas **deixam intactos os limites operacionais**. O erro recorrente é padronizar onde a flexibilidade seria mais eficaz e centralizar decisões que não podem ser deslocadas dos territórios.

### **Consequências da não decisão?**

A manutenção de coordenação centralizadora reforça as respostas previsíveis, amplia a distância entre norma e prática e **estimula a adaptação adversa**. O sistema aparenta integração, mas opera com baixa capacidade de aprendizagem e alto custo político acumulado.

Nesse cenário, a padronização excessiva tende a produzir conformidade formal sem efetividade material, enquanto as dinâmicas locais continuam a se reorganizar à margem das diretrizes centrais. O resultado é a cristalização de um arranjo que preserva a aparência de controle, mas reduz progressivamente a capacidade de intervenção qualificada.

Além disso, a ausência de revisão desse modelo aprofunda assimetrias internas, pois unidades com maior capacidade adaptativa passam a contornar ou reinterpretar as diretrizes, enquanto outras permanecem rigidamente vinculadas a elas. Isso fragmenta a ação estatal, compromete a coordenação real e dificulta a circulação de aprendizagem entre níveis e territórios. Com o tempo, o custo não se manifesta apenas em ineficiência, mas na erosão da confiança institucional, uma vez que os resultados deixam de corresponder às expectativas geradas pelo próprio desenho centralizador.

---

## **7.1 Por que decidir em sistemas complexos exige um método aprimorado?**

### **7.1.1 O enganoso salto da descrição para a ação**

Um erro recorrente no enfrentamento ao crime organizado consiste em supor que bons diagnósticos conduzem, automaticamente, a boas decisões. Mapeiam-se mercados ilícitos, descrevem-se redes criminosas, identificam-se falhas e, ao final, presume-se que a ação correta decorre, logicamente, desse conjunto de análises. Esse salto, contudo, não se sustenta quando o objeto da decisão é um sistema complexo adaptativo!

Em sistemas dessa natureza, a descrição não ordena prioridades nem indica, por si só, o tipo de intervenção que o sistema é capaz de absorver sem reforçar a sua própria dinâmica. Muito menos, tal descrição pode mostrar quais seriam as dinâmicas mais disruptivas. Esse é um segundo passo, pois a compreensão sistêmica pode revelar interdependências, acoplamentos e padrões recorrentes, mas não define, automaticamente, a forma para o enfrentamento. Identificar um problema não equivale a definir como agir sobre ele. Quando essa mediação é ignorada, o resultado tende a ser tecnicamente sofisticado, politicamente defensável e, ao mesmo tempo, estruturalmente ineficaz.

O que está em jogo, nesse ponto, é o próprio significado de método. Longe de se confundir com um conjunto fixo de etapas a serem seguidas de forma linear, método deve ser compreendido como um guia de reflexão orientado à tomada de decisão em contextos de incerteza. Ele não

prescreve respostas, mas organiza o modo como problemas são interpretados, alternativas são avaliadas e consequências são antecipadas. Em sistemas complexos, nos quais relações são dinâmicas e os efeitos frequentemente não são proporcionais às causas, o método assume uma função estruturante: orientar a atenção, explicitar pressupostos e tornar visíveis as implicações das escolhas possíveis. É nesse sentido que o método deixa de ser uma sequência e passa a ser uma arquitetura de pensamento voltada à ação.

O problema, portanto, não reside na qualidade da análise produzida, mas na ausência de um método capaz de transformar a compreensão sistêmica em decisão estatal consciente de limites, riscos e efeitos não intencionais. Sem essa compreensão, a política pública oscila entre a tecnocracia e a repetição.

---

## **7.2 Por que um método é necessário?**

A decisão estatal em segurança pública ocorre sob três constrangimentos simultâneos, que não podem ser eliminados por vontade política nem por aprimoramento técnico isolado.

O primeiro é a incerteza estrutural. Em sistemas criminais complexos, não há causalidade estável nem previsibilidade plena. Intervenções produzem efeitos não lineares, frequentemente desproporcionais e, por vezes, contraditórios.

O segundo é a policentria desbalanceada. Múltiplos centros decisórios atuam de forma parcialmente coordenada, sem sinergia do conjunto. As decisões são tomadas em diferentes níveis, com lógicas próprias, ritmos distintos e incentivos nem sempre convergentes.

O terceiro é o custo político da aprendizagem. Errar é visível, expõe gestores e compromete as narrativas. Aprender, portanto, cobra um preço elevado, sobretudo em contextos de alta exposição midiática e curtos ciclos eleitorais de quatro anos.

Na ausência de método, a tendência dominante é reproduzir padrões conhecidos. Prioriza-se o que é mensurável, visível e defensável no curto prazo diante da opinião pública. Intervenções eficazes em contextos

específicos são convertidas em soluções gerais. O sistema criminal aprende com rapidez e o Estado repete o que fez.

O método que propomos não elimina esses constrangimentos. Ele os reconhece a partir deles. Seu objetivo é reduzir erros previsíveis, evitar a transposição automática de decisões entre regimes distintos e deslocar a decisão do automatismo para a responsabilidade analítica.

---

### **7.3 O princípio central**

#### **Decidir por regimes, não por instrumentos**

O ponto de partida do método é simples, mas exigente: não se escolhem instrumentos antes de reconhecer o regime de operação dominante no sistema. Os instrumentos nunca são neutros. Cada tipo de intervenção pressupõe determinadas propriedades do ambiente no qual será aplicada, como grau de previsibilidade, capacidade de recomposição e estabilidade institucional mínima.

Decidir por regimes significa inverter a lógica dominante da política pública. Em vez de, previamente, selecionar um repertório de ações e buscar onde aplicá-las, o decisor começa por identificar se o sistema opera sob estabilização local, adaptação contínua ou desorganização episódica. Só então define o tipo de decisão compatível, já reconhecendo seus limites de escala, duração e prováveis impactos.

Esse princípio evita dois erros recorrentes. O primeiro é insistir na intensificação de ações incompatíveis com o regime observado, sob a expectativa de que mais esforço produzirá mais resultado. O segundo é tratar sucessos localizados como evidência de transformação estrutural, o que legitima as transposições indevidas.

---

### **7.4 Os seis movimentos da decisão sob complexidade**

A passagem da compreensão sistêmica à decisão estatal não ocorre por intuição nem por improviso. Ela exige um encadeamento deliberado de movimentos analíticos. Não se trata de um roteiro operacional

nem de um manual de aplicação, mas de uma sequência lógica mínima que organiza a decisão sob a complexidade.

O primeiro movimento consiste na identificação de padrões dominantes. A compreensão do Tetraedro das ORCRIM não deve produzir inventários descritivos, mas reconhecer propriedades recorrentes do sistema, como elasticidade de mercados, capacidade de recomposição de redes, estabilidade informal do ambiente institucional e limiar decisório reduzido.

O segundo movimento é o reconhecimento do regime dominante. Com base nesses padrões, identifica-se sob qual regime se está decidindo. Esse reconhecimento não rotula territórios nem atores. Ele delimita as possibilidades reais de intervenção.

O terceiro movimento envolve a delimitação do espaço efetivo de intervenção. **Nem tudo o que é desejável é factível.** Aqui, distingue-se onde a ação tende a produzir apenas deslocamento e onde pode gerar efeitos sistêmicos mais relevantes.

O quarto movimento é a escolha do tipo de decisão compatível com o regime observado. Em contextos de estabilização local, decisões técnicas podem funcionar, desde que assumidas como temporárias. Em regimes de adaptação contínua, a prioridade desloca-se para reduzir a previsibilidade explorável e perturbar os padrões recorrentes. Em situações de desorganização episódica, a decisão precisa concentrar-se na contenção de danos e na regressão do regime aos dois menos complexos.

O quinto movimento consiste na explicitação das trocas inevitáveis envolvidas. Toda decisão redistribui riscos, custos e responsabilidades. Tornar isso explícito reduz as disputas internas, evita as narrativas contraditórias e protege a coordenação mínima necessária.

Por fim, o sexto movimento é a institucionalização da aprendizagem. A decisão já nasce com critérios de correção. Indicadores de adaptação indesejada, momentos de reavaliação e parâmetros de ajuste precisam estar definidos desde o início, sob pena de a experiência se perder em disputas interpretativas posteriores.

Esses seis movimentos não encerram a decisão, mas a orientam como processo contínuo de ajuste sob incerteza. Eles funcionam como uma

disciplina analítica que impede tanto a simplificação excessiva quanto a dispersão interpretativa, mantendo a coerência entre leitura do sistema, escolha de intervenção e revisão de trajetória. Ao serem incorporados como prática institucional, esses movimentos permitem que o Estado atue não apenas reagindo aos efeitos visíveis, mas intervindo sobre as condições que sustentam a persistência e a adaptação do sistema criminal ao longo do tempo.

Figura 4 – Fluxograma decisório



Fonte: Elaborada pelo autor

## 7.5 Decidir sem ilusões de controle

O método proposto não promete controle total nem elimina a incerteza. Ele parte do reconhecimento de que o controle é estruturalmente limitado em sistemas complexos, ou seja da racionalidade limitada, o que é muito real. Decidir bem, nesse contexto, não significa eliminar o problema, mas evitar reforçar a sua persistência por meio de padrões decisórios previsíveis.

Isso exige aceitar as soluções imperfeitas, os resultados ambíguos e as trajetórias não lineares. Exige abandonar a expectativa de

que mais informação, mais centralização ou mais repressão produzirão, automaticamente, mais segurança. A decisão responsável opera por ajuste contínuo, não por fechamento definitivo.

---

## **7.6 O custo político da decisão responsável**

Decidir por regimes cobra um preço político elevado. Esse tipo de decisão tende a reduzir a visibilidade imediata das ações estatais, dificulta a construção de narrativas simples de sucesso e exige tolerância pública à ambiguidade, ao ajuste contínuo e à ausência de resultados espetaculares no curto prazo. Em um ambiente político caracterizado por ciclos eleitorais curtos, pressão midiática constante e expectativa social por respostas rápidas, esse custo funciona como forte óbice à adoção de decisões mais responsáveis do ponto de vista sistêmico.

Por essa razão, as decisões previsíveis e reiteradas, mesmo quando já demonstraram baixo retorno estrutural, costumam ser politicamente mais seguras do que intervenções ajustadas ao regime dominante. Incurções ostensivas, operações concentradas no território e ações de choque produzem sinais claros de ação estatal, geram imagens fortes, permitem mensuração imediata e oferecem proteção narrativa aos decisores. O problema é que essa proteção política frequentemente se sustenta à custa de efeitos sistêmicos adversos. Isso considerando uma abordagem ingênua, a partir da qual não incluímos a corrupção e o próprio envolvimento do Estado com a criminalidade. Nesse segundo cenário tudo se complica ainda mais.

O caso das incurções recorrentes em áreas de uso aberto de drogas, como as chamadas cracolândias, é ilustrativo. Do ponto de vista político e comunicacional, a ação é facilmente justificável: há presença visível do Estado, redução momentânea da concentração de usuários e sensação imediata de retomada do espaço público. Do ponto de vista sistêmico, contudo, o efeito predominante não é a retração do mercado, mas a sua fragmentação e dispersão. Usuários, vendedores e intermediários se espalham por áreas adjacentes, recriando pontos de venda menores, de

maior mobilidade e menos visíveis, o que dificulta tanto a intervenção policial quanto o acesso de políticas sociais e de saúde.

Nesse processo, o mercado não é desorganizado; ele se torna mais adaptativo. A repressão pontual eleva os custos localizados, mas também orienta a evolução do sistema para o estabelecimento de rotas alternativas, para novos padrões de ocupação urbana e para inovadoras formas de reduzir a exposição. O resultado é um sistema mais distribuído, menos legível e mais resiliente. O custo político que parecia evitado no curto prazo reaparece, ampliado, no médio e no longo prazos, sob a forma de maior complexidade operacional, persistência do problema e desgaste progressivo da credibilidade institucional.

Decidir de forma responsável sob complexidade implica aceitar os riscos controlados e abrir mão de ganhos simbólicos imediatos. Significa sustentar estratégias que não produzem imagens fortes nem resultados instantâneos, mas que reduzem a previsibilidade explorável, articulam a repressão com políticas sociais e operam com ajustes graduais. Essas decisões tendem a ser mais difíceis de comunicar, mais vulneráveis à crítica e menos politicamente compensatórias no curto prazo.

Sustentamos, portanto, que a irresponsabilidade não está em errar sob incerteza, mas em insistir em padrões decisórios já conhecidos por alimentar a adaptação do sistema criminal. O método proposto ao longo deste livro não elimina o risco inerente à decisão em sistemas complexos. Ele faz algo mais realista e politicamente relevante: torna o risco explícito, discutível e, por isso mesmo, governável no plano institucional. Ao deslocar a decisão do automatismo para a responsabilidade consciente, cria-se espaço para a realização de escolhas menos confortáveis, porém mais coerentes com a dinâmica real dos problemas que se pretende enfrentar.

---

## **Síntese e implicações**

Este capítulo apresentou o núcleo decisório do nosso conteúdo. Argumentamos que a passagem da compreensão sistêmica à ação estatal exige método, não improvisação. Decidir por regimes, explicitar as decisões

inevitáveis e institucionalizar a aprendizagem não garantem sucesso, mas reduzem os erros estruturais recorrentes.

No próximo capítulo, esse método será empiricamente tensionado. Nossa análise deixa o plano conceitual e enfrenta um caso concreto, ao examinarmos como as decisões estatais interagem com regimes de operação, no contexto do roubo de celulares em áreas urbanas.

# UM SISTEMA CRIMINAL DE BAIXA COMPLEXIDADE RELATIVA

## *CAPÍTULO 8*

### **8.0 Quando a técnica funciona — e quando não deve ser transposta? Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Este capítulo ajuda o gestor a identificar um erro recorrente na concepção de políticas públicas: **confundir eficácia contextual com validade geral**. Ao analisar um caso em que intervenções técnicas produzem resultados consistentes, mostramos que o problema central não está na técnica em si, mas no **regime de operação do sistema** ao qual ela é aplicada. Essa distinção permite calibrar as expectativas, evitar as extrapolações e reduzir as decisões mal enquadradas em contextos complexos.

### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão envolve reconhecer se o sistema enfrentado admite **relações legíveis entre intervenção e resultado** ou se opera sob **adaptação**

**contínua.** Essa escolha define se as decisões técnicas focalizadas, repetíveis e previsíveis tendem a produzir um controle incremental ou se, ao contrário, reforçam a aprendizagem adversa e a recomposição criminosa. O capítulo orienta o gestor a decidir **quando a técnica funciona, e quando não.**

### **Que pressuposto implícito precisa ser questionado?**

Está em risco a crença de que o sucesso de uma política pública confirma sua **aplicação universal.** Esse pressuposto ignora que sistemas distintos respondem de forma igualmente distinta a intervenções semelhantes. Nosso conteúdo questiona a ideia de que os resultados positivos observados em contextos de menor complexidade autorizam sua aplicação, automática, em sistemas mais densos, politicamente entranhados e adaptativos.

### **Onde se concentra o custo político raramente assumido?**

O custo político surge quando se admite a existência de **limites de transferência das políticas públicas.** Reconhecer que soluções eficazes não são universalizáveis reduz o apelo simbólico da replicação em larga escala e exige maior responsabilidade decisória e coragem. Sustentar essa distinção implica resistir à pressão por respostas uniformes e narrativas simplificadoras que, não raras vezes, são o que os marketeiros de plantão sabem aconselhar.

### **Que erro recorrente precisa ser evitado?**

O erro recorrente é o da **transposição indevida entre regimes distintos:** aplicar, em sistemas de adaptação contínua, soluções que funcionam apenas em contextos de estabilização local ou em sistemas mais simples. Esse erro não decorre apenas de desconhecimento técnico, mas da ausência de uma compreensão sistêmica prévia do problema. Ao ignorar as propriedades do regime dominante, decisões aparentemente bem fundamentadas tendem a produzir efeitos inversos aos pretendidos. Como consequência, reforça-se a estabilidade do sistema que se buscava transformar, ao invés de perturbá-lo de forma efetiva.

## Consequências da não decisão?

Quando essa distinção não é feita, o Estado alterna entre frustração e insistência. Experiências bem-sucedidas são replicadas onde não podem funcionar, enquanto o fracasso é atribuído à execução, nunca ao enquadramento. O resultado é a **ampliação da assimetria de aprendizagem contra o próprio Estado** e a erosão progressiva da confiança nas políticas públicas e nas instituições envolvidas, entre si.

É a partir desse enquadramento que o capítulo avança para a análise de um caso deliberadamente simples.

---

## 8.1 Roubo e receptação de celulares em áreas urbanas

### 8.1.1 Por que começar por um caso “simples”?

Depois de discutirmos os sistemas altamente adaptativos, politicamente entranhados e caracterizados por elevada capacidade de recomposição, **torna-se importante mostrar que o método proposto neste livro não foi concebido apenas para cenários extremos.** Pelo contrário. Sua utilidade analítica torna-se ainda mais visível quando ele é aplicado a sistemas de menor complexidade relativa, nos quais as interações entre dimensões são mais legíveis e os efeitos das decisões estatais tendem a se propagar de forma mais direta.

Neste capítulo, analisamos o roubo e a receptação de telefones celulares em áreas urbanas densas. Trata-se de um fenômeno amplamente disseminado, e no caso brasileiro, com baixa barreira de entrada, redes pouco sofisticadas e mercados ilícitos relativamente transparentes. Ainda assim, todas as dimensões do Tetraedro ORCRIM estão presentes e operantes, o que nos permite observar, em escala reduzida, como o método funciona na hipótese da complexidade não dominar completamente o processo decisório.

O objetivo não é esgotar o tema nem oferecer um diagnóstico exaustivo do fenômeno. O que se busca é produzir contraste. Ao observar um sistema menos complexo, torna-se possível compreender, com maior clareza, por que, em determinados contextos, as intervenções técnicas

funcionam e por que esse sucesso não autoriza a sua automática transposição para regimes distintos.

---

## **8.2 Compreensão sistêmica pelas quatro dimensões**

### **8.2.1 Recursos e mercados ilícitos**

O mercado ilícito de celulares roubados apresenta características relativamente claras. A demanda é elevada, recorrente e previsível. O bem é portátil, de fácil ocultação e revenda, mantendo valor residual mesmo após a realização de bloqueios parciais. A oferta decorre, em grande medida, de roubos oportunistas, com baixo nível de organização e pouca especialização funcional.

A capacidade adaptativa do mercado existe, mas é limitada. Medidas tecnológicas, como o bloqueio de IMEI, o rastreamento e a inutilização remota, afetam diretamente o valor do produto e reduzem a sua atratividade. O mercado reage a essas intervenções, mas não se reinventa com facilidade nem diversifica suas bases de sustentação de forma rápida.

---

### **8.2.2 Redes criminosas**

As redes envolvidas nesse tipo de crime são pouco estruturadas e apresentam baixa densidade organizacional. Predominam indivíduos isolados ou pequenos grupos, com reduzida capacidade de coordenação, especialização limitada e frágil recomposição funcional. A prisão de receptadores ou intermediários tende a produzir impacto relevante, justamente porque as funções não são facilmente substituídas. As grandes organizações criminosas podem se envolver no sentido de cobrarem uma comissão para que quadrilhas menores façam negócios em sua base territorial, por exemplo.

A circulação de informação é restrita e fragmentada. Não há coordenação territorial estável nem processos sofisticados de aprendizagem organizacional. O conhecimento circula de forma localizada e pouco cumulativa.

---

### **8.2.3 Ambiente social e institucional**

O ambiente institucional, nesse caso, opera com regras formais relativamente previsíveis. A atuação policial é regular, o sistema de justiça processa os casos de forma rotineira e campanhas públicas de prevenção reforçam sinais normativos claros. A informalidade existe, mas não estrutura uma ordem competitiva estável nem oferece governança alternativa.

Essa previsibilidade institucional favorece a ação estatal. As intervenções produzem sinais compreensíveis tanto para a população quanto para os próprios envolvidos na prática criminosa, o que reduz as ambiguidades decisórias e a incerteza normativa.

---

### **8.2.4 Motivações e decisões humanas**

A adesão ao roubo de celulares está fortemente associada a cálculos imediatos de ganho e risco, nos quais o valor econômico do bem e a probabilidade de punição ocupam lugar central. A redução do valor de revenda, combinada ao aumento do risco percebido, tende a elevar rapidamente o limiar decisório individual, desestimulando a prática. Trata-se de um tipo de delinquência sensível a incentivos diretos, no qual pequenas variações no custo esperado produzem efeitos comportamentais mensuráveis.

Esse padrão decisório é reforçado pelo fato de que o roubo de celulares não conta, de modo geral, com legitimidade social ampla nem com narrativas coletivas robustas de justificação moral.

Isso não significa ausência completa de racionalizações morais. Justificativas individuais podem emergir a partir de máximas populares como “ladrão que rouba ladrão, tem cem anos de perdão”, especialmente quando a vítima é percebida como pertencente a grupos socialmente distantes ou economicamente privilegiados. Essas narrativas, contudo, operam de forma pontual e frágil. Elas funcionam mais como neutralizações momentâneas da culpa do que como fundamentos duráveis de uma identidade ou de uma ordem ilícita compartilhada.

**A ausência de uma justificção coletiva estável limita a capacidade do sistema de absorver aumentos de custo.** Quando o risco cresce ou o retorno diminui, a adesão individual tende a recuar rapidamente, pois não há uma moldura simbólica suficientemente robusta para sustentar a persistência da prática diante de condições adversas. Nesse sentido, o roubo de celulares exemplifica um regime no qual as decisões individuais permanecem altamente responsivas a incentivos econômicos e institucionais, sem o amortecimento proporcionado por narrativas morais alternativas ou posturas comunitárias mais densas.

Esse aspecto ajuda a explicar por que intervenções técnicas relativamente simples, quando coordenadas e persistentes, produzem efeitos mais consistentes nesse tipo de sistema. Onde não há legitimação social relevante nem identidade coletiva associada à prática, o cálculo individual permanece o principal fundamento da decisão, tornando o comportamento mais suscetível a variações no ambiente institucional.

---

### **8.3 Regime dominante**

#### **Estabilização local com causalidade legível**

A integração das quatro dimensões aponta para um regime de estabilização local. As relações entre intervenção e resultado são suficientemente legíveis para que decisões técnicas produzam efeitos observáveis, mensuráveis e relativamente duráveis no tempo e no território.

Esse regime não elimina o fenômeno, mas permite controle incremental. Quando as ações são minimamente coordenadas e sustentadas ao longo do tempo, observa-se a redução consistente da incidência, sem que o sistema criminal consiga recompor, rapidamente, suas bases de operação.

---

### **8.4 Espaço real de intervenção**

Nesse contexto, o espaço real de intervenção é amplo. O Estado consegue atuar simultaneamente sobre mercados, redes e decisões individuais sem desencadear processos intensos de adaptação sistêmica no sistema criminal. Os bloqueios tecnológicos, a repressão à receptação, a

fiscalização de pontos de revenda, a redução dos preços e promoções dos produtos lícitos e as campanhas de dissuasão produzem efeitos cumulativos poderosos. O deslocamento de práticas existe, mas tende a ser limitado, observável e manejável dentro das capacidades institucionais disponíveis.

---

### **8.5 Tipo de decisão compatível**

O método orienta, nesse regime, o uso de decisões técnicas focalizadas, combinadas e persistentes. Não há necessidade de perturbações estratégicas complexas nem de experimentações de alto risco.

Aqui, a previsibilidade estatal atua a favor da dissuasão. Diferentemente de contextos de adaptação contínua, a repetição de padrões não reforça a aprendizagem criminal. Ao contrário, eleva o custo da adesão ao ilícito e reduz a atratividade da prática criminosa ao longo do tempo.

---

### **8.6 Custos de escolha reduzidos e aprendizagem facilitada**

Nesse tipo de sistema, os custos de escolha tendem a ser reduzidos. Os resultados aparecem com rapidez, são relativamente fáceis de medir, o que representa facilidade de comunicação para o público e se converte em ativo político para os tomadores de decisão. A aprendizagem institucional também ocorre com menos atrito, porque erros e acertos se tornam visíveis em ciclos curtos, o que permite a realização de ajustes incrementais sem grandes custos políticos ou institucionais.

Esse aspecto é central para a lógica de nossa argumentação. Ele ajuda a explicar por que gestores e formuladores de políticas, com frequência, extrapolam as experiências desse tipo para contextos mais complexos, cometendo o erro clássico de transposição: **supor que o sucesso técnico observado em um regime implica a validade geral da solução.**

---

### **8.7 O que este caso ensina sobre o método**

Este caso permite extrair três lições centrais.

Primeiro, o método não pressupõe alta complexidade para funcionar. Ele é igualmente aplicável a sistemas mais simples, nos quais sua lógica se torna mais visível.

Segundo, regimes distintos exigem decisões distintas, mesmo quando todas as dimensões do Tetraedro das ORCRIM estão presentes.

Terceiro, o fracasso de soluções técnicas em contextos complexos não as invalida. Ele apenas delimita, com maior precisão, em que hipóteses e quando elas podem funcionar ou, pelo menos, colaborar para a solução.

O erro recorrente das políticas públicas não está em aplicar soluções simples, mas em aplicá-las onde a complexidade exige outra lógica decisória.

Figura 5 – Exemplo para Regime de Estabilização Local



Fonte: Elaborada pelo autor

## **Síntese e implicações**

Ao contrastar este caso com sistemas de adaptação contínua, torna-se evidente que o problema central não é o instrumento, mas o **regime de operação do sistema**. Onde há estabilização local, a técnica funciona. Onde há adaptação contínua, ela tende a reforçar a persistência do problema.

No próximo capítulo, avançamos para a comparação sistemática entre casos, a partir do que mostraremos como o método permite evitar os erros de transposição e orientar a tomada de decisões diferenciadas, dentro de um mesmo país.

# APLICAÇÃO - MILÍCIAS NA ZONA OESTE DO RIO DE JANEIRO

## *CAPÍTULO 9*

### **9.0 Vale a pena pagar o custo político da imprevisibilidade? Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Ajuda a **tornar explícito** um dilema normalmente tratado em silêncio. O gestor passa a avaliar se reduzir a previsibilidade explorável compensa os custos políticos envolvidos. Esse enquadramento impede que escolhas por conforto imediato se apresentem como neutralidade técnica. Ao explicitar essa tensão, desloca-se o foco da aparência de conformidade para a análise das consequências sistêmicas das decisões adotadas. Com isso, abre-se espaço para escolhas orientadas por efeitos de longo prazo, ainda que politicamente mais custosas no curto prazo.

### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão envolve assumir ou evitar que interferir em padrões estáveis exige coordenação persistente, tolerância a falhas iniciais e menor controle sobre narrativas públicas. Trata-se de escolher entre sustentar

mudanças de médio prazo ou preservar ações visíveis, repetíveis e politicamente seguras.

### **Que pressuposto implícito precisa ser questionado?**

Persiste a suposição de que políticas de segurança podem ser avaliadas apenas por resultados rápidos e indicadores simples. Esse pressuposto ignora que **intervenções sistêmicas produzem efeitos graduais**, não lineares e mais difíceis de comunicar ao público e à mídia.

### **Onde se concentra o custo político raramente assumido?**

O custo político concentra-se na redistribuição de **riscos, do prestígio** e da **autoria de resultados**. Decisões desse tipo reduzem a capacidade de um único ator reivindicar sucesso, ampliam exposição a críticas no curto prazo e exigem capital político para serem sustentadas ao longo do tempo.

### **Que erro recorrente precisa ser evitado?**

Optar por ações previsíveis em nome de governabilidade imediata **reforça a estabilidade da ordem ilícita**. O erro recorrente é confundir conforto político de curto prazo com eficácia estratégica, o que sacrifica a capacidade de aprendizagem institucional.

## **5. Consequências da não decisão?**

A recusa em **assumir os custos** políticos explícitos **perpetua** ciclos de **resposta reativa**. O sistema criminoso adapta-se, antecipa movimentos estatais e consolida vantagens estratégicas, enquanto o Estado acumula desgaste, sem produzir transformação estrutural.

---

### **9.1 Por que este caso importa**

As milícias da Zona Oeste do Rio de Janeiro constituem um caso privilegiado para testarmos o método desenvolvido ao longo deste livro.

Não porque representem um desvio extremo ou uma exceção exótica, mas porque tornam explícitas certas dinâmicas que, em outros contextos, aparecem de forma mais difusa ou fragmentada. Trata-se de um arranjo no qual crime organizado, controle territorial, mercados ilícitos e estruturas estatais se entrelaçam de modo extremamente funcional para produzir uma ordem ilícita relativamente estável, com capacidade de absorver elevados choques e recompor as suas rotinas ao estado original.

Nosso objetivo aqui não é reconstruir a história das milícias nem mapear exaustivamente suas atividades. Nós queremos mostrar como a compreensão orientada pelo Tetraedro das ORCRIM, articulada à decisão por regimes, ajuda na compreensão do porquê as intervenções recorrentes, mesmo quando intensas e politicamente visíveis, produzem contenções temporárias, sem alterar a lógica dominante de operação do sistema, há décadas no Rio de Janeiro.

---

## **9.2 Leitura sistêmica pelas quatro dimensões do Tetraedro das ORCRIM**

### **9.2.1 Recursos e mercados ilícitos**

O sistema miliciano sustenta-se por um diversificado conjunto de atividades econômicas ilícitas, que inclui a cobrança de taxas de “segurança”, o controle do fornecimento de gás, a exploração de serviços clandestinos de internet, o transporte alternativo e a ocupação e construção irregular de imóveis. A característica decisiva desses mercados não é seu volume absoluto, mas a capacidade de recomposição e de substituição ao longo do tempo, o que reduz a sensibilidade do sistema a intervenções setoriais. Além disso, há de se considerar a capacidade de hibridização entre atividades lícitas e ilícitas, o que já se apresenta como solução bastante eficaz para a lavagem de dinheiro.

Quando pressionadas em um domínio específico, as milícias deslocam rapidamente a sua base econômica para outras frentes. A repressão setorial não compromete a sustentabilidade do sistema; ela reorganiza os fluxos, redistribui as funções e redefine as prioridades. Essa

flexibilidade indica resiliência econômica e capacidade de operar, com perdas localizadas, sem colapso sistêmico das atividades criminosas.

---

### 9.2.2 Redes criminosas adaptativas

As redes milicianas apresentam alta capacidade de coordenação funcional. A presença de antigos agentes estatais, vínculos com servidores públicos ativos e conexões políticas locais amplia o acesso a informações estratégicas sobre padrões de atuação do Estado, tempos de resposta e limites institucionais. Isso não apenas facilita a antecipação de movimentos, mas também ajuda a calibrar a própria visibilidade do sistema, alternando fases de retração e de expansão, conforme o nível de pressão é aplicado. Tudo sem considerar cenários mais extremos nos quais os próprios agentes políticos produzem decisões e até mesmo leis em consonância e que facilitam as atividades criminosas.

Nesse contexto, a repressão não apenas impõe custos; ela produz aprendizagem. As operações anteriores alimentam processos de compartimentalização, especialização e reorganização financeira. A prisão de lideranças gera impacto limitado, porque as funções tendem a ser redistribuídas e substituídas com rapidez, sem comprometer a continuidade operacional do sistema.

---

### 9.2.3 Ambiente social e institucional

O ambiente institucional na Zona Oeste do Rio de Janeiro caracteriza-se por presença estatal irregular e baixa articulação entre órgãos. As instituições existem, mas operam de forma fragmentada e previsível. Essa policentria desbalanceada cria condições para a emergência de estabilidade informal, na qual regras de fato passam a organizar a vida cotidiana mais do que as normas formais.

Para moradores e agentes econômicos locais, as regras impostas pela milícia tornam-se mais previsíveis do que as normas formais do Estado. A adesão à ordem ilícita reduz as incertezas cotidianas, **o que torna o custo da denúncia ou da resistência superior ao da conformação.** A

previsibilidade informal funciona como ativo central do sistema, porque simplifica as decisões individuais e estabiliza as expectativas sob risco.

---

#### 9.2.4 Motivações e decisões humanas

A dimensão decisória revela, em muitos contextos, um limiar de ativação relativamente baixo. Expectativas de ganho econômico, percepção de impunidade, necessidade cotidiana de proteção e experiências anteriores frustrantes com a ação estatal convergem para tornar a adesão à ordem miliciana racional do ponto de vista individual, sobretudo quando o ambiente formal é percebido como intermitente, lento ou incapaz de oferecer respostas mínimas de segurança e previsibilidade.

Neste enquadramento, a milícia deixa de ser percebida apenas como ameaça externa e **passa a operar** como uma **ordem funcional, ainda que ilegítima**. Para parte da população, a conformação não decorre de aceitação normativa, mas de cálculo de sobrevivência. Enquanto as regras informais impostas reduzem incertezas, organizam expectativas e mantêm certo grau de previsibilidade, a acomodação tende a prevalecer, ainda que sob coerção.

Esse equilíbrio, contudo, é instável e possui limites bem definidos. A acomodação começa a se romper quando a atuação miliciana ultrapassa o campo da regulação informal e assume contornos abertamente arbitrários, personalistas ou humilhantes. Episódios como a imposição de relacionamentos forçados, a coerção sexual de adolescentes, a aplicação de castigos corporais, a expulsão de moradores de suas próprias residências ou a expropriação ostensiva de bens **rompem o cálculo racional que sustentava a conformação silenciosa**.

Nesses momentos, a decisão individual deixa de ser orientada apenas por custo e benefício e passa a ser atravessada por indignação moral, medo difuso e percepção de ameaça existencial. A ordem ilícita perde sua aparência funcional e passa a ser percebida como risco intolerável. É justamente nesses contextos que se abrem janelas de oportunidade para a ação estatal: aumenta a disposição social para cooperação, reduz-se a

tolerância à ordem informal e amplia-se a legitimidade de intervenções externas.

Do ponto de vista sistêmico, essas rupturas no limiar decisório individual configuram **pontos de alavancagem** relevantes. Elas não garantem, por si só, a retomada territorial plena, mas criam condições favoráveis para ações de estabilização, contenção de danos e recomposição mínima da governabilidade. Intervenções estatais que reconhecem esses momentos críticos e atuam de forma coordenada tendem a encontrar menor resistência social e maior capacidade de produzir efeitos mais duráveis, ainda que limitados.

O desafio decisório não está em explorar o sofrimento social como gatilho, mas em identificar precocemente esses **sinais de saturação da ordem ilícita** e agir antes que a violência arbitral se normalize novamente. A leitura atenta das motivações e decisões humanas, portanto, não é apenas descritiva, mas estratégica: ela **indica onde e quando o sistema se torna mais sensível à perturbação e à estabilização institucional**.

---

### **9.2.5 Operadores de transição e o baixo custo de agir sem freios internos**

Ainda tratando sobre a dimensão humana, um aspecto que costuma ficar invisível nas análises puramente estruturais é o papel de certos perfis de decisão que operam bem justamente nos interstícios entre regras formais e informais. Nós não precisamos rotular ninguém clinicamente para reconhecer isso como problema prático. A literatura descreve, em chave organizacional, um perfil associado à baixa regulação empática, alta capacidade de dissimulação e facilidade para manipular expectativas alheias, mantendo uma aparência funcional quando a avaliação se concentra em resultados egoístas, imediatos e pouco rastreáveis.

Em arranjos como o das milícias, esse tipo de operador tende a cumprir duas funções centrais. A primeira é reduzir o custo de coordenação entre atividades ilícitas e arenas institucionais, porque **consegue circular entre linguagens, lealdades e narrativas** sem se expor da mesma forma

que outros agentes. A segunda é explorar rotinas previsíveis do Estado, aprendendo com padrões burocráticos e com ciclos de atenção pública, o que aumenta a previsibilidade explorável e acelera recomposição após intervenções.

Como anteriormente dito, a utilidade desta observação, aqui, não é psicologizar o regime, mas tornar explícita uma vulnerabilidade recorrente: quando o sistema já opera com fragmentação institucional e baixa articulação, perfis capazes de sustentar decisões oportunistas sem freios internos **ajudam a estabilizar a ordem ilícita**, sobretudo porque tornam mais eficiente o uso de informação, a gestão do risco, o uso da violência, a instrumentalização do medo e a adaptação tática, no curto prazo.

---

### 9.3 Identificação do regime dominante

A compreensão integrada das quatro dimensões aponta para um regime de adaptação contínua com estabilização de ordens concorrentes. Há causalidade linear suficiente para gerar sucessos locais por meio de ações de ordem técnica, mas a dinâmica geral do sistema recompõe-se rapidamente após cada intervenção, o que preserva a sua funcionalidade central e reposiciona os custos para onde o Estado tem menor capacidade de acompanhamento.

**Esse regime ajuda a explicar por que grandes operações produzem efeitos visíveis, politicamente relevantes e comunicáveis, sem alterar o controle ilícito do território.** O sistema absorve o choque, ajusta-se e reorganiza suas conexões e seus mercados de modo a reduzir dano e preservar o núcleo do domínio territorial.

---

### 9.4 Delimitação do espaço real de intervenção

A aplicação do método exige, como primeiro passo decisório, reconhecer, com precisão, o espaço real de intervenção. A adequação da resposta estatal depende do regime de operação criminal vigente, e não apenas da intensidade da ação empregada. No caso das milícias, esse espaço

não reside na repressão isolada de mercados específicos nem na eliminação pontual de lideranças, porque o sistema opera com alta capacidade de substituição funcional e recomposição simultânea em múltiplas frentes das atividades econômicas. A retirada de um elemento raramente compromete o funcionamento global do regime.

O acoplamento decisivo sustenta-se na interação entre mercados ilícitos fortemente territorializados e um ambiente institucional fragmentado, permeável e seletivamente capturado. Nesse arranjo, a **conversão rápida de recursos econômicos em poder político local** não ocorre apenas por meio da coerção direta sobre a população, mas depende, de forma estrutural, da corrupção, da cooptação ou da intimidação de agentes públicos. **Esse é um dos pilares menos visíveis, porém mais decisivos, da estabilidade do regime.**

Quando agentes estatais são corrompidos, constrangidos ou induzidos à omissão, o sistema criminal deixa de enfrentar um Estado adversário e passa a operar em um ambiente híbrido, no qual qualquer regra pode ser articulada de maneira funcional. A previsibilidade institucional resultante dessa captura parcial reduz drasticamente o risco percebido pelos operadores do sistema ilícito e amplia sua capacidade de planejamento, de recomposição e de aprendizagem.

Em contextos nos quais as ações de enfrentamento à corrupção não são politicamente desejadas, institucionalmente priorizadas ou socialmente sustentadas, **o espaço real de intervenção se estreita ainda mais.** A repressão passa a incidir apenas sobre a superfície visível do sistema, enquanto os seus acoplamentos centrais permanecem intactos. Nessas condições, mesmo as operações intensas tendem a produzir apenas deslocamento territorial, reorganização interna e substituição de funções, sem afetar a lógica dominante da operação do sistema criminal.

Reconhecer esse limite não significa inação nem resignação. Significa abandonar a expectativa de transformação estrutural por meio de ações setoriais desconectadas e admitir, de forma responsável, os constrangimentos reais de cada ciclo decisório. Sem enfrentar os procedimentos de captura institucional, qualquer promessa de controle amplo tende a ser ilusória e politicamente contraproducente.

O método, ao tornar explícito esse acoplamento, desloca a decisão do campo da retórica para o campo da escolha consciente. Ele não promete resolver o problema, mas ajuda a evitar as decisões que reforçam, de maneira não intencional, a própria estabilidade do regime ilícito que se pretende enfrentar. Novamente, destacando que essa hipótese é a mais ingênua e simples possível quando ainda não considera a captura do processo decisório estatal pelos criminosos, o que, se presente, eleva o problema a outro nível de complexidade.

---

### 9.5 Escolha do tipo de decisão compatível

No caso das milícias da Zona Oeste do Rio de Janeiro, uma aplicação concreta dessa orientação decisória ajuda a explicitar a diferença entre contenção necessária e estratégia dominante inadequada. Operações policiais ostensivas de grande escala, com ocupação temporária de vias, prisões pontuais e apreensão de armas, cumprem uma função clara de contenção de danos imediatos. Elas interrompem ciclos de violência aguda, respondem a episódios críticos e sinalizam a presença estatal em momentos de desorganização episódica. Nesse sentido, são decisões legítimas e, em certos contextos, inevitáveis.

Como estratégia dominante, porém, essas ações revelam rapidamente os seus limites. A regularidade das operações, os territórios recorrentes de atuação e os tempos previsíveis de retração tornam-se informação estratégica para o sistema miliciano. As redes ajustam rotinas, redistribuem funções, preservam lideranças fora do alcance imediato e recompõem mercados ilícitos assim que a pressão diminui. O custo imposto pela repressão passa a ser incorporado como despesa ordinária de operação ordinária do dia a dia.

Uma decisão orientada pelo método desloca o foco desse padrão previsível para o tensionamento dos **acoplamentos centrais** que sustentam o regime. Isso implica, por exemplo, combinar a contenção territorial com perturbações sucessivas e não sincronizadas: ações financeiras direcionadas às lideranças econômicas, investigações patrimoniais prolongadas que desorganizem a conversão de recursos ilícitos em poder político local, e

iniciativas explícitas de enfrentamento à corrupção e à coação de agentes públicos que garantem previsibilidade institucional ao sistema.

Essas decisões produzem resultados menos imediatos e mais ambíguos do ponto de vista político. Não geram imagens espetaculares nem indicadores simples de curto prazo. Em contrapartida, elevam o custo da adaptação, introduzem incerteza real sobre regras informais antes estáveis e reduzem a capacidade do sistema de antecipar a resposta estatal. A adaptação deixa de ser rápida e barata; passa a exigir esforço crescente, maior exposição e maior risco interno por parte das organizações criminosas.

Uma bem elaborada operação psicológica é fundamental. Uma nova organização administrativa local e o **empoderamento de pessoas honestas e corajosas**, nativas dos territórios e das populações envolvidas é outra ação sem a qual sucesso não será possível.

Neste enquadramento, o objetivo não é eliminar a presença ilícita de forma abrupta, algo incompatível com o regime observado, mas alterar progressivamente o cálculo sistêmico dos fundamentos que sustentam a sua estabilidade. Ao tornar a adaptação menos previsível e mais custosa ao longo do tempo, a decisão estatal deixa de reforçar a ordem ilícita existente e passa a operar como fonte contínua de instabilidade estratégica para o sistema criminal.

---

## 9.6 Custos políticos e escolhas difíceis

Decidir sob esse regime implica assumir custos políticos explícitos e **estruturalmente elevados**. Reduzir a previsibilidade explorável não é apenas uma escolha técnica exigente, mas uma decisão politicamente sensível porque atinge interesses instalados, disputas internas de poder e zonas cinzentas de funcionamento institucional que raramente são abertamente reconhecidas. O enfrentamento aos acoplamentos centrais que sustentam a ordem ilícita exige coordenação persistente, tolerância a falhas iniciais e disposição para sustentar intervenções cujos efeitos são graduais, ambíguos e difíceis de traduzir em narrativas simples de sucesso.

Esse custo se amplia quando se reconhece um aspecto frequentemente omitido no debate público: os atores envolvidos em práticas de corrupção ou conivência institucional jamais se apresentam como obstáculos à política pública. Ao contrário, tendem a buscar posições estratégicas de comando, supervisão ou coordenação, nas quais dispõem de melhores condições para se protegerem a si mesmos, neutralizar controles, influenciar fluxos decisórios e orientar as prioridades institucionais. A ausência de confissão não é exceção, mas regra estrutural. Em ambientes nos quais a corrupção opera como pilar de acoplamento entre Estado e sistemas criminais, a disputa decisória ocorre dentro das próprias instituições.

Por essa razão, **as ações de enfrentamento à corrupção raramente são politicamente neutras.** Elas produzem resistência silenciosa, sabotagem informal, vazamento seletivo de informações, desqualificação de desafetos e disputas narrativas que deslocam o foco da decisão para conflitos internos. Diferentemente de operações ostensivas contra mercados ou territórios, que produzem imagens claras de ação estatal, o enfrentamento da corrupção tende a gerar efeitos menos visíveis e mais demorados, ao mesmo tempo em que expõe os gestores e atores políticos a elevados riscos e a conflitos institucionais persistentes.

Além disso, temos que considerar que as mesmas medidas que poderiam enfrentar o crescimento econômico dos milicianos atingem qualquer outro tipo de organização criminosa, o que inclui as do "colarinho branco". Daí uma previsível resistência na aprovação e na aplicação de medidas mais duras e eficazes nesse campo.

Então, a alternativa politicamente confortável é evitar esse enfrentamento direto e concentrar os esforços em ações visíveis, repetidas e previsíveis, como operações territoriais episódicas ou repressão seletiva a mercados específicos. Diante dessa compreensão, não há porque nos espantarmos com o passar de anos e décadas sem que soluções efetivas sejam encaminhadas.

As ações espetaculares preservam os equilíbrios internos, produzem sinais públicos de atividade e reduzem o custo político imediato das decisões. Contudo, como demonstrado ao longo do nosso conteúdo,

essa escolha reforça exatamente o acoplamento central que sustenta o regime ilícito: **mercados territorializados operando em simbiose com ambientes institucionais permeáveis à corrupção ou à coação.**

O método proposto torna esse dilema explícito. Ele reconhece que enfrentar o principal acoplamento entre Estado e crime organizado não é apenas uma questão de capacidade operacional, mas de disposição política para tensionar as estruturas internas, aceitar conflitos prolongados e sustentar decisões que reduzem o controle narrativo no curto prazo. A responsabilidade política, neste enquadramento, não está em evitar o desgaste, mas em não repetir a reprodução de padrões decisórios que protegem zonas de conivência institucional e alimentam a adaptação contínua do sistema criminal.

---

## 9.7 Aprendizagem e correção

A aplicação consistente do método exige que a aprendizagem e a correção sejam tratadas como componentes centrais da decisão, e não como ajustes posteriores ou **reações episódicas**. Em regimes de adaptação contínua, a ausência de critérios claros de correção produz uma **ilusão perigosa de sucesso**. Reduções temporárias de conflito aberto, quedas pontuais em determinados indicadores ou mudanças visíveis na liderança de grupos criminosos podem mascarar silenciosos processos de recomposição sistêmica.

Indícios de adaptação indesejada incluem o deslocamento territorial de mercados ilícitos, a diversificação de atividades econômicas ilegais, a recomposição funcional de redes, a intensificação de estratégias de corrupção ou coação de agentes públicos e a reestabilização de normas informais de controle local. Não raras vezes, esses processos ocorrem paralelamente a uma aparente diminuição da violência ostensiva, o que dificulta a sua identificação em leituras superficiais, baseadas apenas em indicadores imediatos. Sem parâmetros explícitos de compreensão e correção, o Estado corre o risco de **celebrar vitórias localizadas enquanto o sistema criminal se reorganiza de forma cumulativa e menos visível.**



Fonte: Elaborada pelo autor

A aprendizagem institucional, nesse contexto, não pode depender apenas de relatórios formais ou de avaliações ex-post. Ela exige rotinas de monitoramento sensíveis à adaptação, critérios claros de alerta e disposição para revisar trajetórias antes que a estabilidade informal do regime se consolide novamente.

Isso implica reconhecer que os indicadores tradicionais capturam apenas parcelas do fenômeno e, por vezes, com defasagem relevante, exigindo a incorporação de sinais indiretos, padrões emergentes e informações distribuídas no território. Exige também a construção de circuitos de retroalimentação capazes de conectar, rapidamente, a produção de conhecimento à revisão das decisões, **evitando que a inércia** institucional transforme evidências incômodas em ruído irrelevante.

**Aprender**, aqui, não significa reagir a cada evento isolado, mas **reconhecer os padrões de recomposição** e ajustar as decisões de forma iterativa. Sustentar esse processo é politicamente custoso, pois implica

manter as ações de médio prazo mesmo sob intensa pressão por resultados imediatos. Essa tensão é frequentemente explorada por dinâmicas políticas que premiam ganhos rápidos e visíveis, ainda que frágeis, em detrimento de intervenções mais consistentes e duradouras. Ainda assim, é exatamente essa capacidade de correção contínua, orientada por leitura sistêmica e sensível às transformações do ambiente, que pode diferenciar decisões responsáveis de respostas apenas defensáveis no curto prazo.

---

### **Síntese e implicações**

Este capítulo mostrou que o método não oferece respostas prontas, mas organiza e orienta a decisão em contextos complexos. No caso das milícias da Zona Oeste do Rio de Janeiro, ele ajuda a explicar por que intervenções recorrentes não alteram a ordem e orienta escolhas conscientes quanto aos seus limites e consequências.

No próximo capítulo, o método será examinado em outro registro, relacionado ao erro da transposição.

# POR QUE SOLUÇÕES FUNCIONAM EM UM CONTEXTO E FRACASSAM EM OUTRO?

## *CAPÍTULO 10*

### **10.0 Regras estáveis produzem segurança ou previsibilidade explorável?**

#### **Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Ajuda a **evitar reformas normativas elegantes** e operacionalmente frágeis. Oferecemos elementos para o gestor distinguir entre estabilidade normativa que orienta as decisões e a rigidez que produz padrões facilmente antecipáveis por atores adversos. Esse enquadramento orienta escolhas institucionais mais prudentes, em ambientes dinâmicos.

#### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão envolve definir se o desenho institucional da segurança pública será orientado por uniformidade abstrata ou por critérios

operacionais capazes de sustentar coordenação adaptativa ao longo do tempo. Trata-se de escolher entre normas confortáveis e alguns **arranjos incômodos**, mas que toleram conflito, variação territorial e pressão contínua.

### **Que pressuposto implícito precisa ser questionado?**

É recorrente assumir que normas gerais e permanentes produzem previsibilidade benigna. Esse pressuposto ignora que a previsibilidade **excessiva se torna explorável** e que a rigidez normativa dificulta que os ajustes necessários sejam realizados, diante de mudanças rápidas no ambiente criminal.

### **Onde se concentra o custo político raramente assumido?**

O custo político aparece quando se reconhece que normas orientadas à adaptação exigem uma **delegação controlada**, a aceitação de diferenciação territorial e a revisão periódica de arranjos institucionais. Essas escolhas **reduzem a aparência de controle central** e exigem uma vigilância contínua para evitar captura.

### **Que erro recorrente precisa ser evitado?**

Tratar promulgação normativa como ponto final encerra, artificialmente, o processo decisório. O erro recorrente é ignorar que **sistemas complexos exigem monitoramento permanente**, correção de rumos e elevada capacidade institucional de revisão.

### **Consequências da não decisão?**

A ausência de desenho institucional orientado à adaptação cristaliza as fragilidades existentes. **O sistema permanece vulnerável à captura**, à rigidez e à exploração de padrões previsíveis. Reformas simbólicas acumulam frustração popular sem alterar a ordem ilícita.

---

## 10.1 O problema não é a solução, é o contexto

O debate sobre segurança pública costuma avaliar políticas a partir de um critério enganoso: funcionou ou não funcionou? Essa forma de julgamento simplifica, excessivamente, um problema que, na prática, possui critérios muito mais exigentes para a sua compreensão. Em sistemas criminais complexos, as soluções não são boas ou ruins em si mesmas. **Elas se mostram compatíveis ou incompatíveis com o regime de operação no qual são aplicadas.**

O erro da transposição ocorre quando uma intervenção eficaz, em determinado contexto, é replicada em outro sob a suposição de que o instrumento carrega, por si só, a capacidade de produzir resultados semelhantes. Essa suposição ignora a dinâmica sistêmica e transforma os sucessos situados em políticas generalizadas de baixo rendimento.

Quando esse erro se consolida, o fracasso não decorre de falha técnica nem de má execução, mas sim da incompatibilidade entre o tipo de decisão adotado e o regime de operação principal do sistema. O Estado amplia o esforço, intensifica a ação e mobiliza recursos, **mas não altera o funcionamento do sistema**, acumulando frustração institucional e retornos marginais cada vez menores.

---

## 10.2 Regimes distintos sob o mesmo Estado

Nos capítulos anteriores, analisamos dois sistemas criminais que coexistem no mesmo país, sob o mesmo arcabouço legal e com instrumentos estatais de enfrentamento muito semelhantes. Ainda assim, operam sob regimes profundamente distintos. **Mostramos esse contraste por ser extremamente revelador.**

No caso do roubo e da receptação de celulares, observa-se um regime de estabilização local, com causalidade parcialmente legível. As quatro dimensões do Tetraedro das ORCRIM estão presentes, mas exibem baixa autonomia relativa. Intervenções técnicas afetam diretamente os mercados, as redes, os ambientes sociais e as decisões individuais, o que promove uma retração mensurável e relativamente durável nesse tipo de ilícito.

No caso das milícias da Zona Oeste do Rio de Janeiro, o regime dominante é de adaptação contínua, com estabilização de ordens ilícitas concorrentes. As dimensões operam com **elevada autonomia relativa e forte capacidade de recomposição**. A mesma lógica de intervenção produz apenas deslocamento, aprendizagem criminal e a reacomodação funcional.

O instrumento é semelhante. O resultado, oposto. Esse contraste deixa claro que não é a política que falha, mas sua aplicação fora do regime compatível.

---

### **10.3 A sedução da técnica**

Intervenções eminentemente técnicas exercem forte atração sobre o processo decisório. São visíveis, mensuráveis e facilmente defensáveis. Produzem indicadores claros, sustentam narrativas mais simples e oferecem proteção política no curto prazo. Em regimes de estabilização local, essas características convertem-se, de fato, em alguns resultados concretos.

O problema surge quando essa experiência é transferida para contextos de adaptação contínua. A técnica permanece politicamente confortável, mas perde a sua eficácia sistêmica. A decisão continua racional do ponto de vista político, mas torna-se inadequada do ponto de vista adaptativo e operacional. É o que o pessoal, na ponta da linha, chama de “enxugar gelo”, com os efeitos anteriormente apresentados.

Essa sedução não decorre apenas de ingenuidade nem somente de má-fé, pelo menos na maioria das vezes. Ela resulta do alinhamento entre a visibilidade pública e a segurança decisória. É exatamente por isso que políticas que “**já funcionaram**” continuam sendo aplicadas mesmo quando os evidentes indicadores do seu esgotamento se acumulam.

---

### **10.4 Previsibilidade explorável como efeito colateral**

A transposição acrítica reforça um efeito sistêmico específico: a previsibilidade explorável, anteriormente explicada. Quando o Estado

aplica, reiteradamente, os mesmos instrumentos, nos mesmos momentos e sob a mesma lógica, comunica os seus estáveis padrões de atuação.

Em sistemas de baixa complexidade relativa, essa previsibilidade favorece a dissuasão. Em sistemas altamente adaptativos, ela se converte em recurso estratégico para o crime. As regularidades da ação estatal reduzem a incerteza, orientam o cálculo de risco e facilitam a adaptação.

O sucesso passado transforma-se, assim, em vulnerabilidade futura. A política que funcionou em um regime passa a estabilizar o problema em outro.

Sobre isso, os eventos históricos nos fornecem inúmeros casos que se acumulam. A Iniciativa Mérida, por exemplo, idealizada a partir de 2007 e que, inicialmente, focou na "decapitação de lideranças" dos cartéis mexicanos, reconhecidamente, provocou a fragmentação das organizações criminosas, sem mencionar que impulsionou a militarização do enfrentamento ao crime naquele país. Nem queremos entrar no mérito de que uma substancial quantidade dos recursos disponíveis foi destinada à compra de armamentos, veículos e sistemas, um mercado que só se aquece se houver conflito.

Então, é sempre muito útil lembrar dos exemplos históricos e das lições que podemos adaptar para os contextos atuais.

---

## 10.5 Policentria e assimetria de aprendizagem

O Estado opera com um núcleo estruturalmente previsível que não pode ser flexibilizado sem custo jurídico imediato. **No enfrentamento ao crime organizado, esse núcleo está concentrado no direito penal e no processo penal.** As trajetórias de investigação, acusação, produção probatória e julgamento seguem sequências normativas rígidas. Qualquer desvio fora desses trilhos tende a produzir nulidades, invalidação de provas e perda de eficácia judicial. Essa previsibilidade não é defeito. É condição do Estado de Direito.

O problema estratégico surge quando essa previsibilidade necessária contamina os domínios em que ela não é obrigatória. Coordenação interinstitucional, priorização territorial, sequenciamento de intervenções administrativas, regulação econômica, uso da informação e desenho operacional poderiam variar sem risco jurídico. Ainda assim, essas dimensões costumam repetir padrões conhecidos, não por exigência legal, mas por inércia organizacional, mimetismo institucional, aversão ao custo político da experimentação ou simplesmente por ignorância sobre os efeitos benéficos da variação.

Esse padrão não decorre de policentria. Ele decorre da ausência de critérios comuns orientados por regimes de operação, capazes de converter a aprendizagem localizada em decisão situada. Sem esses critérios, experiências bem-sucedidas em um território são copiadas como receita, não avaliadas como resposta condicionada por contexto. O resultado é uma padronização informal que reduz a diversidade real de respostas e aumenta a previsibilidade estratégica à observação dos criminosos.

Enquanto isso, as redes criminosas aprendem de forma cumulativa e integrada. Elas observam as regularidades jurídicas invariantes e, sobretudo, as rotinas administrativas e operacionais repetidas, que poderiam variar. Ajustam estratégias, exploram essas regularidades e reduzem a incerteza. A assimetria de aprendizagem se aprofunda, então, porque o Estado preserva a estabilidade onde é obrigado e repete a estabilidade onde poderia variar.

O aspecto central, portanto, não é reduzir o número de centros decisórios, mas criar uma arquitetura de coordenação orientada por regimes, que preserve a legalidade no núcleo inevitavelmente previsível e, ao mesmo tempo, induza a variação inteligente nos domínios em que ela é possível e necessária.

Nesse arranjo, a **instrumentalização da ambiguidade** assume papel funcional na dinâmica institucional. Ao tensionar e intencionalmente ambigüizar enunciados normativos, certos atores passam a dispor de um instrumento para explorar zonas de indeterminação como estratégia

deliberada de ação. Esse movimento pode ter origem no próprio processo legislativo, quando a redação aberta ou ambígua é introduzida para viabilizar consensos políticos, acomodar interesses divergentes ou, em uma hipótese mais extrema, para **preservar margens futuras de interpretação**.

Uma vez incorporada ao texto normativo, essa ambiguidade tende a ser reativada em diferentes momentos da aplicação, o que permite a reconfiguração contínua do alcance das regras, ora para ampliá-lo, ora para restringi-lo conforme as condições e interesses em disputa. Seus efeitos não se limitam ao plano interpretativo: ao deslocar os critérios de validade dos atos estatais, aumenta-se a probabilidade de enquadramentos ex-post que conduzem ao reconhecimento de nulidades jurídicas. **A ambiguidade, portanto, deixa de ser apenas um déficit de precisão linguística e passa a constituir um recurso estratégico que desestabiliza decisões, interrompe ações e redistribui poder no interior do sistema.**

---

## **10.6 Ao que o nosso método se contrapõe?**

O método introduzido ao longo deste livro, como já dito diversas vezes, não promete acertos nem elimina riscos. Seu papel central é questionar os automatismos decisórios que se reproduzem de forma quase invisível. Em particular, ele se contrapõe a três movimentos recorrentes: (1) tratar os sucessos locais como evidência de solução estrutural; (2) replicar os instrumentos sem reavaliar o regime dominante; e (3) confundir a visibilidade política com a eficácia sistêmica das ações.

Ao exigir a identificação explícita do regime e do espaço real de intervenção, o método desloca a decisão do automatismo para a responsabilidade analítica.

---

## **10.7 Implicações para políticas nacionais**

Em países de grande escala territorial, a coexistência de regimes distintos é a regra, não a exceção. Políticas nacionais uniformes tendem a

produzir bons resultados em alguns contextos e efeitos limitados ou contraproducentes em muitos outros. O problema não está na existência da política, mas na expectativa de homogeneidade.

Reconhecer essa heterogeneidade não enfraquece a coordenação nacional. Ao contrário, qualifica-a. Coordenar deixa de significar padronizar instrumentos e passa a significar alinhar critérios decisórios, ao tempo que preserva a capacidade de adaptação local sem perder a coerência sistêmica.

---

### **Síntese e implicações**

Este capítulo mostrou que o fracasso recorrente das políticas de segurança não decorre da ausência de soluções, mas da aplicação indiferenciada de soluções em regimes distintos. O **erro da transposição** não é exceção nem acidente. Ele é previsível, reproduzível e evitável.

No próximo capítulo, o foco se desloca do contraste analítico para a prática decisória. Avançamos para instrumentos de apoio à decisão que permitem aplicar o método em contextos reais, enquanto se preserva o rigor analítico, sem transformá-lo em manual tecnocrático.

# APOIOS PARA DECIDIR EM AMBIENTES DE COMPLEXIDADE

## *CAPÍTULO 11*

### **11.0 Decidir em sistemas complexos: como apoiar as escolhas sem ilusão de controle?**

#### **Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Ajuda o gestor a evitar decisões intuitivas, fragmentadas ou excessivamente reativas em ambientes de **alta complexidade**. O capítulo oferece apoios analíticos para ampliar a consciência situacional, reduzir pontos cegos recorrentes e qualificar a leitura do regime de operação criminal antes que decisões se convertam em políticas de alto custo e difícil reversão.

#### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão envolve definir se o desenho institucional da segurança pública será orientado por uniformidade abstrata ou por **critérios operacionais** capazes de **sustentar a coordenação adaptativa ao longo do tempo**. Trata-se de escolher entre normas confortáveis e arranjos dinâmicos que toleram conflito, variação territorial e pressão contínua.

## **Que pressuposto implícito precisa ser questionado?**

O capítulo **questiona** a suposição de que **mais dados**, mais indicadores ou modelos mais sofisticados, por si só, **produzem melhores decisões**. Em sistemas complexos, o excesso de informação não integrada tende a reforçar ilusões de controle, legitimar decisões prévias e obscurecer efeitos colaterais relevantes.

## **Onde se concentra o custo político raramente assumido?**

O custo político surge ao reconhecer que decisões orientadas por aprendizagem institucional **exigem aceitar a incerteza**, abandonar promessas de controle total e revisar escolhas à luz de padrões emergentes. Isso implica expor limites, assumir correções e sustentar políticas sob crítica contínua, em vez de protegê-las por narrativas simplificadoras. Implica também renunciar a ganhos simbólicos imediatos quando estes comprometem a consistência das trajetórias no médio prazo. Nesse contexto, o custo político não está apenas no erro, mas na decisão deliberada de corrigi-lo de forma visível.

## **Que erro recorrente precisa ser evitado?**

O erro recorrente é **confundir apoio à decisão com prescrição automática**. Tratar painéis, matrizes, simulações ou indicadores como substitutos do julgamento político transforma recursos cognitivos em artefatos tecnocráticos e acelera a adaptação do sistema criminal aos padrões decisórios do Estado.

## **Consequências da não decisão?**

A ausência de apoios analíticos adequados mantém o gestor **prisioneiro** de decisões reativas, fragmentadas e previsíveis. O sistema criminal preserva sua estabilidade operacional, enquanto o Estado alterna entre celebrações prematuras e frustrações recorrentes, sem acumular aprendizagem institucional relevante.

---

## **11.1 Indicadores, painéis e simulações sem ilusão de controle**

### **11.1.1 Por que oferecer apoio sem prometer soluções?**

Ao longo deste livro insistimos em um aspecto incômodo, mas central: **decidir bem não garante, por si só, bons resultados em sistemas complexos**. Ainda assim, decidir sem qualquer estrutura de apoio tende a produzir um efeito igualmente problemático, que é a reprodução reiterada de padrões decisórios já conhecidos, ainda que os seus limites sejam evidentes. Entre a ilusão tecnocrática do controle total e o imprevisto desinformado existe um espaço intermediário. É nesse espaço que se situam os **apoios** que apresentamos neste capítulo.

Não propomos instrumentos no sentido operacional, prescritivos ou padronizadores. Tampouco oferecemos soluções replicáveis ou protocolos universais. O que apresentamos são formas de organizar a atenção, estruturar a análise e tensionar as decisões, antes que elas se convertam em políticas de alto custo e de difícil reversão. Alertamos que esses apoios não substituem o julgamento do decisor, nem eliminam o risco político ou a incerteza substantiva, aspectos sempre destacados ao longo do nosso conteúdo. Sua função é mais modesta e, ao mesmo tempo, mais exigente: reduzir os pontos cegos recorrentes e tornar explícitos os limites da própria decisão.

O objetivo, portanto, não é decidir melhor no sentido clássico do termo, mas decidir com maior consciência do regime em que se atua e com menos ilusão sobre o grau de controle efetivamente disponível sobre os acoplamentos sistêmicos.

---

## **11.2 Painel de compreensão sistêmica por dimensões**

O painel de compreensão sistêmica cumpre uma função deliberadamente restrita. Ele orienta o decisor a considerar, de forma simultânea, as quatro dimensões do sistema criminal: os mercados ilícitos, a capacidade adaptativa das redes criminosas, o ambiente social facilitador e as motivações e decisões humanas. Não produz diagnósticos automáticos, nem hierarquiza prioridades por conta própria, pois a sua função é cognitiva, não prescritiva.

Essa restrição é intencional. A principal contribuição do painel está em reduzir a tendência recorrente de **decidir a partir da dimensão mais visível, mais mensurável ou politicamente mais conveniente**, em determinado momento. Ao impor uma compreensão simultânea, o painel introduz uma fricção analítica e dificulta que sejam elaboradas decisões unidimensionais nos sistemas caracterizados por interdependência estrutural e acoplamentos pouco visíveis.

Figura 7 – Exemplo da painel ou matriz de decisão sistêmica na segurança pública



Fonte: Elaborada pelo autor

Um exemplo recorrente ilustra esse ponto. Diante da intensificação da repressão ao tráfico de drogas, determinada autoridade anuncia aumento de cinco vezes no volume de apreensões, apresentando o dado como evidência inequívoca de sucesso das ações de suas forças de segurança pública.

No entanto, ao verificarmos o **preço da droga no varejo**, no território onde é comercializada, concluímos que permanece estável. Essa

informação, frequentemente disponível, mas raramente integrada ao diagnóstico, altera radicalmente a compreensão do resultado.

A estabilidade do preço indica que a oferta efetiva não foi afetada de forma relevante. As redes criminosas absorveram as perdas, acionaram procedimentos de substituição, ajustaram rotas ou redistribuíram os riscos. O aumento das apreensões, isoladamente, não produziu a escassez, não elevou o custo final, nem tensionou o mercado ilícito. Pelo contrário, pode funcionar como um filtro seletivo, o que elimina os operadores mais frágeis e reforça as estruturas resilientes da organização.

A compreensão sistêmica permite extrair conclusões adicionais. Se a repressão se intensificar sem alterar preço, é provável que a demanda permaneça estável. Isso sugere que a intervenção não incidiu sobre motivações, limiares decisórios ou alternativas disponíveis aos consumidores. Também sugere que o ambiente social e institucional tolera a recomposição do mercado, seja por baixa percepção de risco, seja por ausência de estratégias complementares de dissuasão não penal.

O erro decisório ocorre quando o dado mais visível, que são as apreensões, é **tratado como evidência suficiente de impacto sistêmico**. Nosso painel não nega a relevância desse dado, mas o reposiciona em relação com os demais. A pergunta deixa de ser “quanto foi apreendido?” e passa a ser “**o que mudou no regime de operação do mercado?**”. Sem essa integração, o Estado corre o risco de celebrar o esforço, enquanto o sistema criminal preserva a sua estabilidade operacional.

É importante notar que os dados necessários para esse tipo de compreensão já existem. Informações sobre preços, padrões de consumo, recomposição de redes, tempos de reposição e percepção de risco circulam em órgãos de segurança, instituições de justiça, pesquisas acadêmicas e experiências de campo. O **desafio não está em produzir mais informação, mas em integrá-la sob uma lógica diferente** e orientada ao funcionamento do sistema, e não à defesa isolada de políticas setoriais ou às narrativas de sucesso imediato.

---

### **11.3 Dica metodológica - Como levantar dados sobre motivações, pressão por produtos ilícitos e decisões individuais?**

A dimensão decisória costuma ser a mais negligenciada, apesar de seu papel central. Algumas abordagens consolidadas permitem qualificá-la:

- Análise de demanda latente, utilizada em estudos de consumo informal, que capta necessidades percebidas e pressões de demanda, não apenas consumo declarado.

- Pesquisas de percepção de risco e ganho, que avaliam como indivíduos ponderam custo, benefício e incerteza ao decidir.

- Etnografia rápida de consumo, capaz de identificar racionalidades práticas e critérios situados de decisão sem exigir longos períodos de campo.

Esses métodos, meramente exemplificativos, ajudam a estimar as variações no limiar decisório ao longo do tempo, informação essencial para avaliar se uma intervenção tende a reduzir adesão ao ilícito ou apenas deslocar as práticas delituosas.

---

### **11.4 Matriz de acoplamentos interdimensionais**

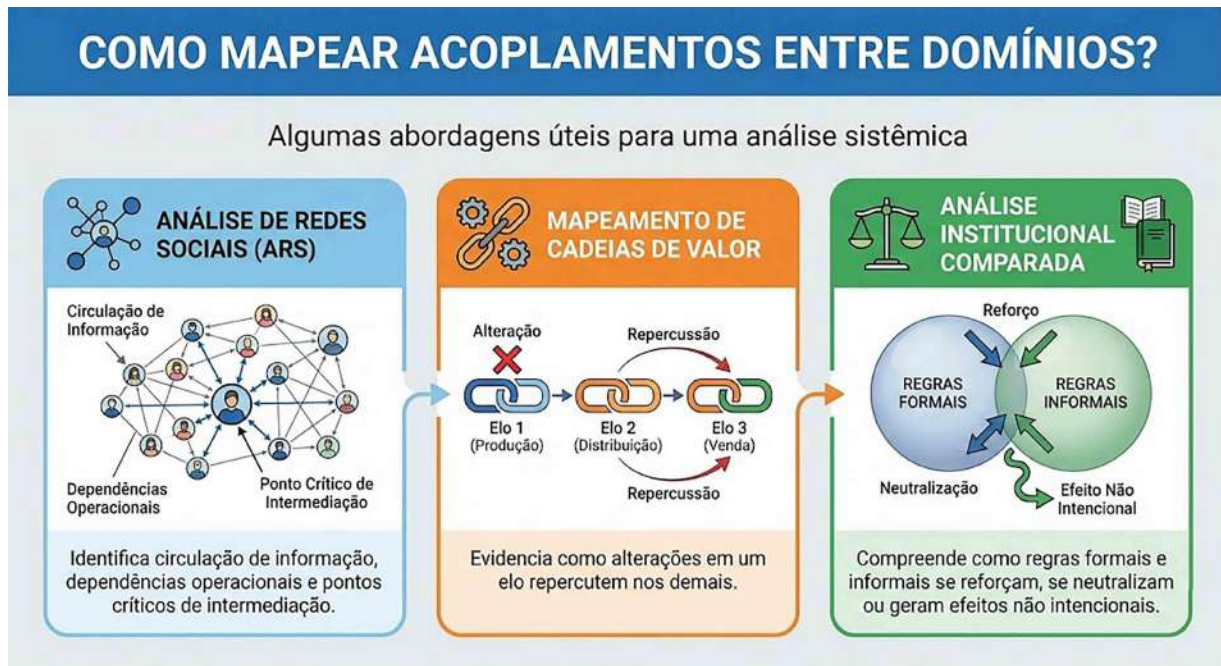
A matriz de acoplamentos interdimensionais tem como objetivo tornar visíveis os efeitos cruzados que, na prática, costumam ser ignorados ou subestimados. Seu valor não está em medir intensidade nem em produzir rankings de impacto, mas em explicitar interdependências que, frequentemente, são tratadas como se fossem independentes.

As decisões tomadas em um domínio quase sempre produzem efeitos em outros. A matriz obriga o decisor a antecipar essas reverberações antes da implementação, o que reduz o espaço para surpresas que, embora frequentemente apresentadas como imprevistas, não são impossíveis de antever. O foco desloca-se do resultado isolado para o padrão de deslocamentos induzidos no sistema.

Importa esclarecer que todos os instrumentos necessários para alimentar essa compreensão já estão disponíveis. Métodos qualitativos e

quantitativos consolidados, dados administrativos, análises de mercado, estudos de redes, pesquisas de percepção e experiências acumuladas de campo oferecem insumos suficientes, desde que utilizados dentro de suas possibilidades e limitações.

Figura 8 – Levantamento de acoplamentos



Fonte: Elaborada pelo autor

O ganho não decorre da criação de novos instrumentos, mas do uso criterioso e integrado dos existentes. Nosso método não tem preconceito quanto aos instrumentos! A única condição é que cada um deles seja utilizado dentro de suas possibilidades e limitações, em articulação com os demais.

Essa escolha metodológica não é automática nem trivial. Ela pressupõe que as equipes estejam capacitadas, com a formação adequada para reconhecer os limites inferenciais dos métodos, evitar extrapolações indevidas e combinar técnicas de forma coerente com o regime de operação investigado. Sem essa competência, a integração degenera em justaposição acrítica de dados.

O valor da matriz, portanto, não está na sofisticação técnica isolada, mas na disciplina analítica que impõe. Ao recolocar métodos

conhecidos sob uma nova pergunta simples e exigente: “**o que tende a se mover em outras dimensões quando atuamos nesta?**”, ela reduz a possibilidade de tomada de decisões unidimensionais e reforça a coerência estratégica em contextos de complexidade estrutural.

Algumas abordagens úteis incluem:

- Análise de redes sociais, para identificar circulação de informação, dependências operacionais e pontos críticos de intermediação.

- Mapeamento de cadeias de valor, que evidenciam como as alterações em um elo repercutem nos demais.

- Análise institucional comparada, voltada a compreender como regras formais e informais se reforçam, se neutralizam ou geram efeitos não intencionais.

Esses métodos só ganham sentido quando interpretados à luz do regime dominante de operação, providência que evita leituras mecanicistas. Então, não se preocupe, você pode usar tudo o que já aprendeu até hoje, sob uma nova ótica.

---

## 11.5 Identificação do regime e delimitação do espaço de decisão

A identificação do regime não resulta de cálculo automático nem de classificação prévia. Ela emerge da triangulação entre padrões empíricos, memória institucional e comparação com experiências anteriores. Trata-se menos de rotular o sistema e mais de delimitar o espaço real de decisão.

A pergunta central não é “**o que gostaríamos de fazer?**”, mas “**o que o sistema tende a compensar, adaptar ou desorganizar?**”. Em que tipo de sistema estamos atuando agora? O que tende a estabilizar? O que tende a gerar adaptação rápida? O que pode precipitar uma desorganização episódica ou duradoura? Como eu acompanhamos os efeitos de nossas ações nas dimensões do tetraedro?

Responder a essas perguntas evita dois erros recorrentes: insistir em intervenções incompatíveis com o regime de operação criminal observado e confundir sucessos localizados com transformação estrutural.

Algumas abordagens úteis:

– Análise qualitativa comparada, para identificar combinações recorrentes de condições associadas a certos resultados.

– Reconstrução simplificada de seqüências decisórias, o que permite compreender como decisões anteriores produziram respostas do sistema.

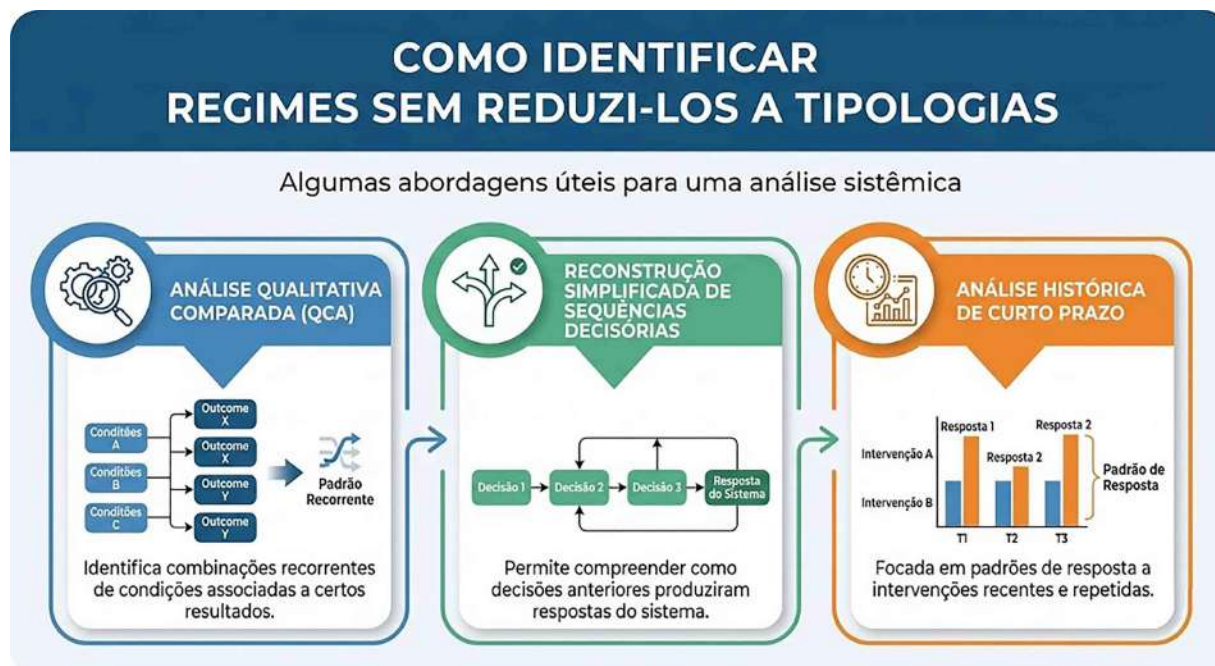
– Análise histórica de curto prazo, focada em padrões de resposta a intervenções recentes e repetidas.

Esses métodos ajudam a responder à pergunta-chave: **sob pressão, o sistema tende a estabilizar, adaptar-se ou entrar em desorganização episódica?**

## 11.6 Simulação decisória e construção de cenários

A simulação proposta aqui não tem caráter preditivo. Ela não busca antecipar o futuro nem calcular probabilidades: **é um teste de efeito das decisões.**

Figura 9 – Exemplos de métodos de análise sistêmica



Fonte: Elaborada pelo autor

Seu objetivo é tensionar as decisões no presente, de forma que revele os possíveis efeitos colaterais, as trajetórias plausíveis e as suas fragilidades ocultas. Simular, nesse contexto, significa perguntar: **se decidirmos assim, o que tende a se mover em cada uma das dimensões do sistema?** Onde a adaptação pode ocorrer? Que custo político estamos assumindo e em que horizonte temporal?

Algumas abordagens possíveis incluem:

- Planejamento por cenários, que testa decisões sob futuros plausíveis, e não sob projeções únicas.
- Jogos de simulação aplicados a políticas públicas, capazes de reproduzir interação entre atores sem formalização matemática excessiva.
- Modelagem conceitual baseada em agentes, útil como exercício de lógica sistêmica mesmo sem implementação computacional.

O valor da simulação está em expor consequências não intencionais, não em acertar resultados.

---

## 11.7 Indicadores de correção e de aprendizagem

Neste método, indicadores não funcionam como metas de desempenho nem como instrumentos de prestação de contas. Funcionam como **sensores de adaptação**. Seu papel é detectar uma recomposição do sistema, mudança de regime ou reforço indesejado de dinâmicas existentes. A resiliência está na adaptação. Se conseguirmos levantar como o sistema pode se adaptar, poderemos chegar a uma configuração de colapso, depois de algumas rodadas de ações.

Indicadores mal escolhidos produzem celebração precoce. Indicadores orientados à adaptação produzem correção.

Algumas referências úteis incluem:

- Indicadores de alerta precoce, usados em gestão de riscos, capazes de detectar mudanças de padrão antes de colapsos visíveis.
- Análise de séries temporais curtas com foco em rupturas, para privilegiar mudanças qualitativas em vez de tendências lineares.

– Monitoramento qualitativo sistemático, com relatos de campo padronizados para identificar sinais iniciais de recomposição.

Figura 10 – Exemplos de métodos de simulação decisória



Fonte: Elaborada pelo autor

Esses indicadores alimentam aprendizagem institucional, e não os relatórios autocelebratórios.

## 11.8 Exemplos de acoplamentos que estabilizam o regime de operação

A persistência do crime organizado não pode ser explicada pela presença isolada de mercados ilícitos, de redes criminosas, de decisões individuais ou de um ambiente social facilitador. Esses elementos existem, simultaneamente, em quase todos os contextos humanos. O que distingue regimes de operação distintos é a forma como essas dimensões se acoplam, funcionalmente, ao longo do tempo, o que produz padrões estáveis de coordenação, adaptação e aprendizagem.

O conceito de acoplamento permite deslocar a análise do inventário de componentes para a observação das interdependências que sustentam o funcionamento do sistema. Em vez de perguntar quais elementos estão presentes, a questão passa a ser **como eles se articulam**,

**quais funções passam a desempenhar e de que modo reagem à intervenção estatal.** É nesse contexto que as decisões tecnicamente corretas podem produzir efeitos estratégicos adversos, se representarem apenas a repetição de boas práticas.

As tabelas a seguir organizam exemplos ilustrativos de acoplamentos em **três níveis de complexidade crescente**: 2D, 3D e 4D. Elas não constituem tipologias fechadas nem descrevem estágios evolutivos do crime organizado. Funcionam como dispositivos analíticos para tornar visíveis padrões recorrentes de articulação entre dimensões que, embora decisivos para a estabilidade do sistema, costumam permanecer implícitos ou serem desconsiderados, no processo decisório.

---

### **11.9 Acoplamentos em duas dimensões (2D) – O ponto de entrada dos efeitos estruturais**

Os acoplamentos em duas dimensões representam interações diretas entre pares funcionais que, isoladamente, já são capazes de produzir efeitos estruturantes relevantes. Embora não expliquem, por si, a complexidade plena do regime de operação criminal, esses acoplamentos, frequentemente, operam como condições de base sobre as quais certas articulações mais complexas se constroem.

Eles são particularmente importantes porque tendem a ser subestimados no desenho das políticas públicas. Ao serem tratados como problemas setoriais: econômicos, normativos, decisórios ou institucionais, seus efeitos combinados passam despercebidos, ainda que produzam incentivos duradouros à expansão e à legitimação funcional do ilícito.

Tabela 1 – Exemplos ilustrativos de acoplamentos em duas dimensões (2D)

<b>Dimensões (ênfase funcional)</b>	<b>Nomenclatura sugerida</b>	<b>Descrição analítica do acoplamento</b>	<b>Impacto na gestão estratégica</b>

<b>Dimensões (ênfase funcional)</b>	<b>Nomenclatura sugerida</b>	<b>Descrição analítica do acoplamento</b>	<b>Impacto na gestão estratégica</b>
M + E (E indutor)	Indução normativo-econômica	Políticas tributárias, regulatórias ou proibitivas (E) estabelecem condições de viabilidade econômica para fluxos ilícitos (M), sem intenção direta de fomentá-los.	O Estado atua como indutor involuntário de mercados paralelos.
M + D (M dominante)	Racionalidade de ganho marginal	A rentabilidade do ativo ilícito (M) reduz o limiar decisório individual (D), tornando a adesão ao crime um cálculo econômico racional.	Dificulta a dissuasão exclusivamente penal quando o retorno financeiro permanece elevado.
E + R (R infiltrante)	Captura e comprometimento da inteligência	A infiltração da rede (R) em estruturas institucionais (E) neutraliza o sigilo, antecipa ações e reduz a capacidade de surpresa do Estado.	Degradação da eficácia operacional e exposição de agentes, métodos e prioridades.
D + R (D acelerador)	Perfis decisórios de baixa restrição	Operadores com baixa regulação empática (D) aceleram a adaptação pragmática e instrumental das redes (R).	Aumento da eficiência estratégica do crime e redução de freios morais internos.
E + D (acomodação defensiva)	Acomodação por déficit de proteção	A intermitência estatal (E) força o cidadão a decidir (D) pela conformidade com a ordem ilícita como estratégia de sobrevivência.	Consolidação da legitimidade funcional da ordem criminosa no território.

Fonte: O autor

### 11.10 Por que o simples já produz complexidade?

Os exemplos de acoplamentos em duas dimensões mostram que não é necessário um sistema altamente sofisticado para que surjam

dinâmicas resilientes. Interações relativamente simples entre normas e mercados, decisões e ganhos, redes e instituições já são suficientes para **reduzir a eficácia da dissuasão penal**, corroer a capacidade estatal de surpresa e induzir a conformidade social diante de ordens ilícitas.

Ignorar esses acoplamentos leva o Estado a tratar como exceções os comportamentos que, na realidade, são respostas a incentivos estruturais persistentes. Quando essas interações não são reconhecidas, políticas bem-intencionadas acabam reforçando exatamente os mesmos padrões que pretendiam enfraquecer.

### 11.11 Acoplamentos em três dimensões (3D) - Quando o sistema criminal começa a aprender

Os acoplamentos em três dimensões caracterizam a transição de interações pontuais para dinâmicas propriamente sistêmicas. Nesse nível, já não se trata apenas de incentivos isolados ou de efeitos colaterais previsíveis, mas de **processos de aprendizagem**, adaptação e de substituição funcional que permitem ao crime reorganizar-se, continuamente, sob pressão.

Esses acoplamentos explicam por que intervenções eficazes no curto prazo tendem a perder impacto ao longo do tempo. A ação estatal deixa de operar como elemento externo e passa a integrar o ambiente estratégico considerado pelas redes criminosas, o que produz ciclos de ajuste que estabilizam o sistema em novos patamares de operação.

Tabela 2 – Exemplos ilustrativos de acoplamentos em três dimensões (3D)

Dimensões (ênfase funcional)	Nomenclatura técnica	Descrição analítica do acoplamento	Impacto na gestão estratégica
M + R + E ( <i>aprendizagem adversarial</i> )	Retroalimentação de aprendizagem adversa	A repressão estatal (E) a mercados ilícitos (M) gera dados táticos que as redes (R) utilizam para antecipar movimentos futuros.	A ação estatal previsível ensina o sistema criminal a se proteger melhor.

<b>Dimensões (ênfase funcional)</b>	<b>Nomenclatura técnica</b>	<b>Descrição analítica do acoplamento</b>	<b>Impacto na gestão estratégica</b>
M + E + D ( <i>dependência estrutural</i> )	Concentração por vulnerabilidade social	Mercados ilícitos (M) em áreas degradadas (E) criam laços de dependência funcional que influenciam decisões individuais (D).	A repressão gera dispersão territorial sem afetar a demanda estrutural.
R + E + D ( <i>normatividade paralela</i> )	Estabilização de ordens concorrentes	Redes (R) estabelecem normas informais (E) que regulam decisões e comportamentos (D) onde a governança formal é ausente.	Consolidação de governanças híbridas que disputam a autoridade territorial do Estado.
M + R + D ( <i>substituição funcional</i> )	Elasticidade e substituição funcional	A abundância de recursos (M) e a estrutura da rede (R) permitem que indivíduos (D) substituam funções ou migrem entre crimes sob pressão.	Prisões de lideranças produzem reconfigurações temporárias, não colapso sistêmico.
M + E + R ( <i>seleção competitiva</i> )	Otimização por pressão seletiva	Intervenções estatais (E) em mercados (M) eliminam operadores ineficientes e favorecem redes (R) mais organizadas e profissionais.	Aumento involuntário da concentração de poder e do rigor técnico no crime organizado.

Fonte: O autor

## 11.12 A armadilha da eficácia aparente

Os exemplos em três dimensões evidenciam um paradoxo recorrente. Quanto mais intensa e focalizada é a intervenção estatal, maior tende a ser a capacidade adaptativa do sistema criminal. Cria-se um processo de seleção natural. **A repressão elimina operadores menos eficientes, concentra mercados, profissionaliza redes e desloca funções, sem alterar a demanda estrutural nem os incentivos centrais.**

Nesse nível de acoplamento, sucessos táticos deixam de se acumular como ganhos estratégicos. O sistema não colapsa; ele se

reorganiza. Persistir em intervenções que ignoram essa dinâmica equivale a confundir movimento com transformação e ajuste com desarticulação real.

### 11.13 Acoplamentos em quatro dimensões (4D) – O regime de operação como padrão integrado

Os acoplamentos em quatro dimensões expressam o regime de operação criminal propriamente dito. Aqui, mercados, ambiente social facilitador, decisões e a adaptabilidade das redes criminosas operam de forma plenamente interdependente, o que produz padrões relativamente estáveis de coordenação, resiliência e governança paralela.

Nesse nível, a intervenção estatal não atua mais sobre partes isoladas do sistema, mas incide sobre um arranjo que já incorporou a ação pública como variável estratégica. **A complexidade não decorre da presença de muitos elementos, mas da densidade das relações que os conectam.**

Tabela 3 – Exemplos ilustrativos de acoplamentos no regime de operação criminal 4D

Dimensões (ênfase funcional)	Nomenclatura sugerida	Descrição analítica do acoplamento	Impacto na gestão estratégica
M+E+D+R (R dominante)	Resiliência sistêmica por redundância	Interdependência funcional redundante que permite ao sistema absorver choques severos e se recalibrar sem ruptura estrutural.	Imunidade a ataques unidimensionais; exige perturbação coordenada e persistente em múltiplos domínios.
M+E+D+R (D instrumental)	Captura estratégica de centros decisórios	Uso de recursos (M) e agentes infiltrados (D) para ocupar postos de comando (E) e proteger a infraestrutura da rede (R).	Sabotagem institucional interna que desvia prioridades, neutraliza correções e desloca a política para o combate a sintomas.
M+E+D+R (E como insumo do sistema)	Produção de previsibilidade explorável	A rigidez e a repetição burocrática (E) passam a operar como insumo para a logística (M/R) e para o cálculo de risco individual (D).	O Estado torna-se inteligível para o crime, reduzindo a capacidade disruptiva de suas ações.

<b>Dimensões (ênfase funcional)</b>	<b>Nomenclatura sugerida</b>	<b>Descrição analítica do acoplamento</b>	<b>Impacto na gestão estratégica</b>
M+E+D+R (ordem híbrida estabilizada)	Consolidação de governança híbrida	Coexistência funcional em que a rede (R) provê ordem e economia (M/D) em espaços não cobertos pelo ambiente institucional (E).	Estabilização de uma ordem paralela resiliente que substitui o contrato social em áreas específicas.

Fonte: O autor

### **11.14 Onde o erro decisório se torna estrutural?**

Os acoplamentos em quatro dimensões revelam por que determinadas estratégias fracassam de modo previsível, mesmo quando corretamente executadas. A resiliência por redundância, a captura de centros decisórios, a produção de previsibilidade explorável e a consolidação de governanças híbridas não são anomalias, mas resultados funcionais de regimes estabilizados.

Nesse contexto, combater organizações isoladas não desmonta o sistema. Assim como as intervenções unidimensionais reforçam a adaptação. Reformas que deixem de considerar esses aspectos não alteram o funcionamento real do regime de operação criminal. O erro decisório torna-se estrutural quando o Estado insiste em agir sobre componentes visíveis sem interferir nos acoplamentos que sustentam o regime de operação.

### **11.15 Por que o nosso conteúdo não é um manual**

Este capítulo não oferece um passo a passo, nem protocolos universais. Isso não é uma limitação, mas uma escolha coerente com o argumento do livro. Em sistemas complexos, manuais tendem a imobilizar as respostas e acelerar a adaptação do sistema adversário.

Além disso, uma extensa quantidade de métodos podem ser utilizados. Nossas sugestões são apenas indicativas. Essa possibilidade

garante que cada agência já possa aproveitar os seus recursos humanos naquilo em que são especialistas.

Então, os apoios apresentados aqui não dizem o que fazer. Eles ajudam a pensar antes de fazer, a decidir com menos automatismo e a assumir, explicitamente, os limites, os custos e os riscos do enfrentamento inteligente e sustentável.

---

### **11.16 Síntese metodológica - Da articulação, não da invenção**

Como anteriormente frisado, o método desenvolvido ao longo deste livro não cria técnicas inéditas. Nós articulamos abordagens já existentes sob uma lógica sistêmica orientada por regimes de operação criminosa. Sua contribuição central reside em três deslocamentos:

- deslocar o foco da causa isolada para a operação do sistema;
- integrar métodos distintos, sem reduzi-los a métricas absolutas;
- condicionar as decisões ao regime dominante, e não o inverso.

Essa articulação permite reaproveitar as capacidades já disponíveis, sem alimentar a ilusão de controle, nem de converter a decisão em exercício tecnocrático. Não prometemos resolver o problema. Prometemos algo mais modesto e mais honesto: **reduzir os erros previsíveis ao decidir em ambientes complexos.**

# COMO PESQUISAR SISTEMAS COMPLEXOS SEM PERDER O RIGOR?

## *CAPÍTULO 12*

### **12.0 Pesquisar sem simplificar demais e sem perder a relevância Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Este capítulo ajuda o gestor a **ler com mais cautela** os estudos, diagnósticos e pareceres que, frequentemente, fundamentam as decisões em segurança pública. O ganho está em reconhecer limites: distinguir entre pesquisas que produzem descrição sofisticada sem utilidade decisória e aquelas que, sob aparência de rigor formal, reduzem o fenômeno a esquemas incapazes de capturar adaptação, recomposição e aprendizagem criminosa. Esse enquadramento não garante boas decisões, mas **reduz a probabilidade de decisões orientadas por evidência enganosa**.

### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão não é escolher “o método correto”, mas **aceitar ou rejeitar o falso dilema** entre rigor acadêmico e aplicabilidade prática. Trata-se de decidir se o conhecimento mobilizado para orientar políticas será tratado como fotografia estática do problema ou como compreensão provisória de um sistema em desenvolvimento. Essa escolha não é neutra e pode ser revista a qualquer momento.

## Que pressuposto implícito merece cautela?

Convém desconfiar da ideia de que rigor depende de modelos estáveis, previsões precisas ou mensuração exaustiva. Em sistemas criminais adaptativos, os dados representam **recortes temporários**, não estados permanentes. Persistir em modelos excessivamente estáticos tende a produzir **aparência de controle**, não compreensão efetiva.

## Onde o custo político costuma aparecer?

O custo político surge quando se admite que a **evidência relevante pode ser ambígua, contraditória ou incompleta**. Sustentar decisões com base nesse tipo de conhecimento exige a explicação sobre a incerteza, a aceitação da contínua revisão e o abandono da promessa de neutralidade técnica absoluta. Sejam **francos**, nem todo contexto organizacional ou político tolera esse grau de honestidade analítica.

## Que erro recorrente merece atenção?

Fragmentar métodos sem uma arquitetura analítica explícita gera acúmulo de dados sem compreensão sistêmica. Um erro comum é confundir a profundidade metodológica com a sua utilidade estratégica ou tratar a inconsistência empírica como falha, quando ela pode sinalizar **transições de regime ou acoplamentos instáveis**.

## Consequências de não enfrentar essa escolha

Sem a revisão do modo de produzir e interpretar conhecimento, as políticas continuam sendo orientadas por diagnósticos inadequados ao objeto. O Estado decide com base em **fotografias**, enquanto o sistema criminoso opera em **vídeo**. O resultado tende a ser o aprofundamento da assimetria entre aprendizagem criminosa e aprendizagem institucional do Estado.

---

## 12.1 O dilema aparente entre rigor e utilidade

A pesquisa sobre crime organizado costuma oscilar entre dois polos igualmente problemáticos. De um lado, descrições densas e contextualizadas, ricas em detalhes empíricos, mas com baixa capacidade de dialogar com os processos decisórios concretos. De outro, modelos excessivamente rígidos, organizados em torno de variáveis isoladas, que sacrificam a dinâmica do fenômeno em nome da mensuração e da comparabilidade formal.

Esse dilema é mais aparente do que real. Sistemas criminais complexos não exigem menos rigor, mas **um rigor diferente**, menos ancorado na busca por causalidades universais e mais atento à identificação consistente de padrões, interdependências e regimes de operação, como estamos apontando desde o início de nossa jornada. O problema raramente está na escolha entre métodos qualitativos ou quantitativos, mas no uso fragmentado de ambos, sem um enquadramento que dialogue com o modo real de operação do sistema investigado.

Nada impede o gestor de recorrer a pesquisas de um ou outro tipo. O alerta aqui é apenas para **não atribuir a esses estudos um grau de certeza que eles não têm condições de oferecer em sistemas adaptativos complexos.**

---

## 12.2 Quando o objeto aprende e se reorganiza

Quando o objeto de pesquisa é um sistema adaptativo complexo, os dados deixam de representar estados relativamente estáveis e passam a registrar **processos em curso**. Isso impõe cautela na interpretação e expectativas mais modestas quanto ao alcance explicativo de qualquer método isolado.

Nenhum deles, por si só, tem a capacidade de inteligibilidade para apreender o funcionamento do conjunto como um todo. Entrevistas, dados administrativos, análises de redes ou levantamentos estatísticos iluminam parcelas distintas do sistema. O rigor não emerge da sofisticação extrema de uma técnica, mas da **articulação inteligível entre os métodos**, orientada por hipóteses provisórias sobre o regime dominante de operação.

A temporalidade torna-se central. Em sistemas que aprendem, a pergunta relevante não é apenas “quanto” ou “com que frequência”, mas **como e em quanto tempo o sistema respondeu após a realização de determinada intervenção**. Séries curtas, bem contextualizadas, podem revelar mais sobre mudança de regime do que grandes bases estáticas insensíveis à adaptação.

Nesse contexto, a ambiguidade deixa de ser ruído e passa a ser **sinal analítico**. Evidências contraditórias não indicam necessariamente falha de pesquisa. Muitas vezes apontam para a coexistência de regimes, de acoplamentos em formação ou de transições em curso. Nesses casos, a coerência excessiva pode ser mais suspeita do que a inconsistência bem interpretada.

---

### **12.3 Dimensões como princípio organizador, não como dogma**

O Tetraedro das Organizações Criminosas, que foi apresentado ao longo do trabalho, não constitui um método nem substitui abordagens consolidadas. Ele oferece um **princípio organizador** para evitar tanto a dispersão descritiva quanto a redução do fenômeno a listas extensas de variáveis. Temos 4 dimensões, porém nada impede que, em determinado contexto, se acrescente mais uma ou duas, desde que haja a consciência que ao assim fazermos vamos igualmente elevar ainda mais o grau de dificuldade para a compreensão dos cenários.

Em vez de perguntar “quais fatores importam”, a compreensão por dimensões convida a questionar “**quais funções sustentam a operação do sistema?**” e “como essas funções se articulam?”. Essa mudança na postura reflexiva serve como guia para estruturar as perguntas mais difíceis.

Cada dimensão pode ser investigada por métodos distintos, conforme o contexto, os recursos disponíveis e os riscos envolvidos. O interesse não está na mensuração exata, mas em propriedades funcionais: elasticidade, substituição, previsibilidade, dependência, tolerância social, limiares decisórios. O gestor é livre para adotar, adaptar ou ignorar parte desse enquadramento, conforme suas necessidades concretas.

---

## 12.4 Integrar sem prometer coerência total

A integração metodológica não ocorre pela simples justaposição de técnicas. Ela exige encadeamento lógico e disposição para revisão. Na prática, trata-se de **testar leituras provisórias**, não de confirmar modelos fechados.

Uma compreensão inicial orienta a coleta subsequente. Evidências inesperadas exigem ajustes interpretativos. O processo é repetitivo, incompleto e sujeito a erro. O rigor reside em **explicitar os critérios de integração, de correção e de revisão**, não em prometer neutralidade ou completude empírica.

Nesse sentido, a pesquisa orientada por regimes aproxima-se mais de um processo analítico voltado à decisão do que de um desenho experimental clássico. Isso não a torna superior nem inferior. Apenas a torna **compatível com a natureza do objeto e dos mais elevados interesses da população que já não suporta tanta violência**.

---

## 12.5 Errar, corrigir e aprender também na pesquisa

Pesquisar sistemas criminais complexos implica errar. Aqui, o erro não é desvio estatístico pontual, mas a conclusão inadequada sobre o regime de operação. O problema não é errar, mas **persistir no erro** sem reconhecer os seus sinais.

Mudanças abruptas de padrão, respostas inesperadas a intervenções e contradições empíricas persistentes devem ser tratadas como insumos analíticos relevantes. Assim como na decisão estatal, a pesquisa precisa incorporar critérios explícitos de correção e aprendizagem, o que evita a rigidez prematura de interpretações.

Esse paralelismo entre pesquisa e decisão não é uma virtude, mas uma condição compartilhada. Ambos operam sob incerteza, ambos lidam com sistemas que aprendem e ambos exigem a disposição contínua para revisão.

---

## 12.6 Limites, riscos e responsabilidades

Como já deve ter sido percebido, não recomendamos neutralidade metodológica nem distanciamento confortável. Pesquisar o crime organizado, em contextos reais, envolve riscos éticos, políticos e institucionais que não podem ser abstraídos em nome de convenções acadêmicas. Decidir o que observar, o que registrar, o que divulgar e o que preservar sob elevado sigilo produz efeitos concretos sobre pessoas, territórios e instituições.

Nesse campo, o rigor não se esgota na consistência interna do método nem na transparência irrestrita dos dados. Ele inclui responsabilidade. Inclui reconhecer quando a produção de conhecimento pode reforçar previsibilidade explorável, legitimar ordens ilícitas ou expor atores vulneráveis. Inclui aceitar que nem toda informação coletada deve ser convertida em evidência pública e que, em certos contextos, a omissão responsável integra a ética da pesquisa.

Essa condição impõe um custo específico à pesquisa em segurança pública, especialmente quando se trata de crime organizado. Muitos dos resultados mais relevantes não se ajustam aos formatos tradicionais de divulgação científica, orientados pela replicabilidade plena, pela abertura de dados e pela circulação irrestrita da informação. O pesquisador é frequentemente confrontado com um dilema: produzir conhecimento socialmente responsável ou maximizar sua visibilidade acadêmica. Em certos casos, esses objetivos entram em tensão direta.

Sustentamos, portanto, que esse campo exige uma forma de abnegação acadêmica pouco reconhecida. Produzir conhecimento relevante pode significar aceitar menor circulação pública, atraso na divulgação ou mesmo a não publicação de determinados achados. Isso não representa fragilidade científica, mas adequação ética ao objeto investigado.

Como sugestão propositiva, indicamos a necessidade de desenvolver **meios de aferição acadêmica compatíveis com requisitos elevados de sigilo**, capazes de reconhecer rigor analítico, relevância empírica e contribuição institucional sem exigir a exposição integral de dados sensíveis. Avaliações por pares em ambientes controlados, protocolos de certificação institucional e formas restritas de validação intersubjetiva

podem permitir que esse tipo de pesquisa seja reconhecido sem comprometer sua responsabilidade pública.

Ignorar esse desafio equivale a empurrar o conhecimento mais relevante para fora do espaço acadêmico ou a forçar sua adaptação a formatos que o tornam inofensivo, quando não perigoso. Enfrentá-lo, ao contrário, exige aceitar que, em certos campos, rigor e discrição não são opostos, mas condições complementares da pesquisa responsável.

---

### **Encerramento do capítulo**

Não pretendemos ensinar complexidade nem prescrever um modo correto de pesquisa. Encerramos o arco metodológico do trabalho com um convite mais modesto: **desconfiar de certezas excessivas**, reconhecer os limites e aceitar que a compreensão de sistemas criminais adaptativos e complexos exige a realização de compreensões provisórias, passíveis de revisão e orientadas por padrões, não por promessas de controle.

O Tetraedro das Organizações Criminosas não substitui métodos existentes nem resolve todos os dilemas decisórios. Ele apenas organiza perguntas e torna visíveis os riscos recorrentes. Cabe ao gestor decidir se esse enquadramento é útil, adaptável ou descartável em seu contexto específico.

No capítulo final, deslocamos o foco para as **implicações políticas e normativas desse modo de pensar**, discutindo o que significa governar a segurança pública sem recorrer à promessa de controle e sem abdicar da responsabilidade decisória.

# GOVERNAR SOB COMPLEXIDADE

## *CAPÍTULO 13*

### **13.0 Que escolha ainda faz sentido depois que as ilusões se desgastam? Em que este capítulo ajuda o gestor?**

Este capítulo não encerra o debate nem oferece sínteses confortáveis. Ele ajuda o gestor a **organizar as escolhas que já estão em curso**, muitas vezes de forma implícita, e que não podem mais ser indefinidamente adiadas. Ao final do percurso, torna-se mais claro o que está sob controle decisório, o que exige decisão política explícita e o que dificilmente será resolvido por ajuste técnico incremental. Nosso estudo **explicita as consequências** e devolve ao decisor a responsabilidade sobre o regime de operação que será mantido, tolerado ou tensionado.

### **Que tipo de decisão está em jogo?**

A decisão final não é escolher uma política específica, mas aceitar ou recusar a necessidade de **intervir sobre padrões estruturais** que sustentam a ordem ilícita. Trata-se de decidir entre administrar sintomas dentro de um equilíbrio disfuncional conhecido ou assumir o custo político de desorganizar rotinas previsíveis que favorecem a adaptação criminosa. Nenhuma dessas escolhas é neutra, e ambas permanecem legítimas em contextos distintos.

### **Que pressuposto implícito precisa ser abandonado?**

É preciso abandonar a expectativa de que exista uma solução técnica, neutra ou indolor para o enfrentamento à violência organizada. Toda escolha redistribui os riscos, o poder e a exposição política. Insistir em neutralidade, nesse campo, costuma significar apenas **preservar, silenciosamente, o arranjo vigente.**

### **Onde o custo político tende a se concentrar?**

O custo político aparece quando se **rompe com narrativas confortáveis**. Isso inclui aceitar conflitos institucionais explícitos, sustentar coordenação sem controle total, enfrentar captura interna e conviver com resultados que não se traduzem em vitórias rápidas, imagens fortes ou consensos imediatos. Esse custo não é exceção; é parte constitutiva da decisão em cenários de complexidade.

### **Que erro final merece atenção?**

Um erro recorrente é encerrar o processo como se reformas fossem eventos conclusivos, e não como **processos contínuos de vigilância, de correção e de aprendizagem**. Sistemas complexos não se estabilizam por decreto, nem permanecem funcionais apenas porque foram formalmente estipulados.

### **Consequências da escolha feita**

Se a decisão for evitar custos, o sistema tende a seguir funcional para quem explora previsibilidade, informalidade e captura. Se a decisão for tensionar o regime de operação, o caminho será instável, politicamente desconfortável e operacionalmente exigente. Entretanto, esse caminho **abre espaço real para a transformação estrutural**, ainda que parcial e contingente à continuidade da aplicação do método.

---

## **13.1 Limites, escolhas e responsabilidade política**

A persistência da violência em países-continentais não decorre da ausência de ação estatal nem da escassez de instrumentos disponíveis.

Em grande medida, ela resulta de decisões tomadas a partir de pressupostos inadequados sobre controle, causalidade e escala. Ao longo deste trabalho, sustentamos que o problema central do enfrentamento ao crime organizado raramente está na falta de capacidade técnica, de recursos ou da experiência acumulada, mas na aplicação reiterada de soluções incompatíveis com o funcionamento real de sistemas criminais complexos.

Governar em cenários de complexidade exige o abandono da promessa implícita de controle, que organiza certos discursos políticos, orienta expectativas sociais e reformas institucionais no campo da segurança pública. Ao mesmo tempo, ela produz frustração recorrente, deslocamento de responsabilidades e ciclos de intervenção caracterizados pelo esforço crescente e retornos cada vez mais limitados. Reconhecer esses limites, em nosso contexto, não significa abdicar da ação, mas **decidir com maior consciência dos efeitos sistêmicos das próprias decisões** e das dinâmicas adaptativas que ela inevitavelmente desencadeia.

---

### 13.2 A ideia de solução definitiva e seus efeitos colaterais

Conforme debatemos ao longo de nosso conteúdo, a noção de que o crime organizado pode ser eliminado por meio da supressão direta de causas específicas continua a orientar grande parte do debate público e institucional. Essa lógica pressupõe que os sistemas criminais funcionam como problemas técnicos complicados, nos quais a identificação correta do fator causal permitiria uma intervenção eficaz e conclusiva. Trata-se de uma suposição atraente, porque promete fechamento, previsibilidade e atribuição clara de responsabilidade.

Ao longo de nosso percurso, argumentamos que essa suposição raramente se sustenta. Sistemas criminais relevantes operam como sistemas adaptativos complexos, nos quais múltiplas dimensões interagem com relativa autonomia, aprendem com a intervenção estatal e se reorganizam diante de choques. Nesses contextos, a busca por soluções definitivas tende a produzir efeitos adversos, ao transformar a ação estatal em informação estratégica e reduzir a incerteza enfrentada pelo próprio sistema criminal.

O fracasso, nesse sentido, não é acidental, muito menos excepcional. Ele se torna previsível sempre que a decisão ignora o regime dominante de operação e insiste na aplicação de instrumentos incompatíveis com a sua dinâmica.

---

### 13.3 O que pode significar decidir bem sob complexidade?

Decidir bem, em sistemas complexos, não significa acertar sempre nem produzir resultados imediatos. Significa, antes, **evitar erros recorrentes**. Significa reconhecer quando uma intervenção produzirá apenas estabilização local, quando tenderá a reforçar a adaptação do sistema e quando se justifica exclusivamente para conter episódios de desorganização aguda.

Decidir bem implica aceitar premissas **politicamente desconfortáveis**. A primeira é que algumas ordens concorrentes persistirão por períodos prolongados, independentemente do volume de recursos mobilizados. A segunda é que intervenções responsáveis podem parecer insuficientes, ambíguas, demoradas ou ingratas no curto prazo. A terceira é que aprender exige expor os erros, algo que a dinâmica política frequentemente desencoraja.

O enquadramento desenvolvido ao longo deste trabalho não elimina esses dilemas. Ele apenas os torna **mais visíveis**, deslocando a decisão do plano da retórica para o plano da responsabilidade política efetiva.

---

### 13.4 Policentria, coordenação e limites do controle

A governança policêntrica não é, por si, solução nem problema. Ela amplia a sensibilidade territorial e a capacidade de resposta local, mas também dispersa responsabilidades, dificulta a aprendizagem sistêmica e amplia o risco de repetição de padrões ineficazes. Sem critérios compartilhados de decisão, a policentria tende a produzir ruído institucional, competição simbólica e assimetrias persistentes de aprendizagem entre centros decisórios.

O argumento aqui sustentado não é pela substituição da policentria por comando central, mas por **coordenação orientada por critérios decisórios comuns**. Decidir por regimes e institucionalizar procedimentos de correção permite que múltiplos centros atuem de forma diferenciada sem reforçar a previsibilidade explorável. Coordenação, nesse sentido, não significa padronizar instrumentos, mas alinhar a forma de pensar a intervenção e os limites dentro dos quais ela faz sentido.

---

### **13.5 O custo político da maturidade institucional**

Governar sob complexidade tem custo político. Reduz a produção de narrativas simples, exige tolerância à ambiguidade e dificulta a atribuição imediata de autoria de resultados. Por isso, tende a ser evitado. A alternativa, contudo, costuma ser mais onerosa no longo prazo. Persistir em soluções previsíveis, ainda que politicamente confortáveis, transfere o ônus da adaptação para o próprio Estado e contribui para a estabilização de ordens ilícitas.

O sistema criminal aprende. A política, muitas vezes, repete. A maturidade institucional começa quando o Estado aceita que nem toda decisão correta é politicamente confortável e que a responsabilidade não se mede apenas pela visibilidade dos resultados, mas pela **capacidade de evitar erros estruturais recorrentes**.

---

### **13.6 O que este trabalho deliberadamente não promete**

Este trabalho não oferece um modelo universal, não propõe um manual de combate ao crime organizado e não promete eficiência máxima nem controle sistêmico. Essas promessas fazem parte do problema diagnosticado. O que se apresenta é uma estrutura analítica orientada por regimes de operação, capaz de reduzir erros previsíveis, evitar transposições indevidas e tornar explícitos os limites reais de cada intervenção. Para o sucesso é necessária a criação de uma Inteligência coletiva que supere os indivíduos.

Neste enquadramento, sucesso não se define pela eliminação do fenômeno, mas pela redução de sua capacidade de adaptação previsível e pelo aumento da capacidade estatal de correção ao longo do tempo. Mesmo esse critério permanece contingente e passível de revisão.

---

## **Encerramento**

Governar a segurança pública no século XXI exige o abandono de **ilusões confortáveis**, e não exige a busca de certezas absolutas. Exige reconhecer que a violência persistente não é sinal de ausência de Estado, mas de um Estado que decide, muitas vezes, a partir de pressupostos inadequados sobre como os sistemas complexos adaptativos funcionam.

Ao longo deste trabalho, sustentamos que decidir sob complexidade não é um problema técnico a ser resolvido, **mas uma condição política a ser assumida**. O Tetraedro das Organizações Criminosas, os regimes de operação criminal e o enquadramento decisório aqui propostos não oferecem atalhos nem garantias. Oferecem **clareza suficiente para errar menos**, revisar mais cedo e assumir, com maior honestidade, os limites de cada escolha.

Em países-continentais, nos quais a escala amplia tanto erros quanto sucessos parciais, essa clareza não é virtude acadêmica. É uma condição mínima para que a governança da segurança pública deixe de reforçar, de forma não intencional, a persistência da violência que pretende enfrentar.

# COMO APROFUNDAR A SUA COMPREENSÃO APÓS LER ESTE LIVRO?

## *PLANO DE ESTUDOS*

Este livro foi escrito para leitores que já perceberam que, no campo da segurança pública, **decidir corretamente não garante bons resultados**. Ao longo dos capítulos, mostramos que muitas políticas fracassam, não por falta de esforço, informação ou capacidade técnica, mas porque são formuladas a partir de pressupostos inadequados sobre controle, causalidade e previsibilidade.

Por isso, o livro não foi pensado como um manual, nem como uma obra exclusivamente teórica. Ele propõe um **modo de compreensão do problema**, seguido de um **método para decidir sob complexidade**, consciente de limites, dos riscos e dos efeitos não intencionais que qualquer decisão carrega consigo.

Para apoiar o leitor nesse percurso, apresentamos a seguir um **plano de estudo orientado por capítulos**. Esse plano não é uma bibliografia obrigatória nem uma lista exaustiva de referências. Seu objetivo é outro: **oferecer caminhos possíveis de aprofundamento**, conforme o interesse, a formação e o tempo disponível de cada leitor.

Cada bloco indica:

- os **temas ampliados** que dialogam diretamente com o capítulo;
- autores e obras que ajudam a situar o argumento do livro em debates mais amplos;
- referências que já temos utilizado em artigos, pesquisas e análises institucionais relacionadas a este assunto.

O leitor não precisa dominar esses autores para compreender o livro. O texto principal é autossuficiente. As leituras sugeridas servem para quem deseja:

- aprofundar fundamentos teóricos;
- dialogar com debates internacionais;
- ou utilizar o livro como base para pesquisa, ensino ou formulação de políticas públicas.

Recomendamos uma leitura simples: **primeiro o capítulo, depois, se fizer sentido, uma ou duas referências do plano de estudo**. Ler tudo não é necessário e, muitas vezes, não é desejável. O valor está em construir uma compreensão progressiva, não em acumular referências.

Este plano de estudo deve ser entendido como **uma bússola**, não como um roteiro fechado. Ele reflete o espírito do próprio livro: decidir, estudar e agir **sem a ilusão de controle total**, mas com mais clareza sobre escolhas, limites e responsabilidades.

## **Introdução - Por que decidir bem não é suficiente? O que fazemos aqui?**

Nós mostramos que, em segurança pública, o problema não é apenas “tomar boas decisões”, como se bastasse escolher a alternativa correta e executá-la bem. O ponto central é que o sistema no qual se decide não se comporta como algo controlável e estável. Quando a política tenta se proteger com promessas de controle, ela tende a produzir decisões defensáveis e repetitivas, e essa repetição vira um sinal para o sistema criminal, que se adapta e aprende com baixo custo. Em outras palavras, não é raro que a busca por segurança decisória do Estado gere previsibilidade para o crime.

## **Como aprofundar?**

Se você quiser entender por que o Estado insiste em enxergar a realidade com “um olhar simplificador” e por que isso falha, vale avançar por alguns caminhos complementares:

**Scott E. Page**, para perceber por que diversidade e complexidade mudam a lógica da decisão, de modo que “otimizar o mesmo caminho” deixa de ser suficiente quando o problema muda de forma.

**Paul Cilliers e Edgar Morin**, para consolidar a ideia de complexidade como limite do controle e, ao mesmo tempo, como exigência ética e política.

**Herbert Simon e Daniel Kahneman; Olivier Sibony; Cass Sunstein**, para ligar decisão real à racionalidade limitada e aos ruídos de julgamento, mostrando por que a decisão pública raramente funciona como o modelo idealizado.

**Byrne e Callaghan**, para uma compreensão atual do que a teoria da complexidade permite e do que ela não consegue te entregar em termos de ciências sociais, evitando exageros e promessas indevidas.

**David Snowden**, para pensar futuros e decisão em sistemas complexos sem cair na ilusão de previsão.

## **Leitura estratégica**

Uma forma simples de ampliar o ganho da leitura é aproximar a **Introdução do Capítulo 7**, porque ali fica mais claro por que não dá para “pular” do diagnóstico para a ação sem um caminho intermediário que organize escolhas, limites e correções.

## **Referências úteis**

BYRNE, David; CALLAGHAN, Gillian. **Complexity theory and the social sciences: The state of the art**. London: Routledge, 2022.

CILLIERS, Paul. **Complexity and postmodernism: Understanding complex systems**. London: Routledge, 1998.

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

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

PAGE, Scott E. **Diversity and complexity**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. Quando a centralização produz menos controle: complexidade e governança policêntrica na segurança pública. *Revista Contemporânea*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 1-40, jan. 2026a. DOI: <https://doi.org/10.56083/RCV6N1-088>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/400029126>. Acesso em: 16 abr 2026.

SIMON, Herbert A. **Administrative behavior**. 4. ed. New York: Free Press, 1997.

SNOWDEN, David J. As Through a Glass Darkly: A Complex Systems Approach to Futures. In: RICHARDSON, Katherine; KUIK, Onno; MAZZUCATO, Mariana (eds.). **Handbook of Futures Studies**. Cheltenham: Edward Elgar, 2024. p. 48-65.

---

## **Capítulo 1 - Violência persistente em países-continentais O que fazemos aqui?**

Nós colocamos escala e heterogeneidade no centro do argumento. Em países extensos, com forte diversidade territorial, institucional e social, a mesma política pode produzir efeitos muito diferentes em regiões diferentes. Isso torna ilusória a expectativa de solução única e “padronizada”, porque a própria realidade sobre a qual a política incide não é uniforme, nem responde do mesmo modo.

### **Como aprofundar?**

Se você quiser ligar esse capítulo ao debate federativo e às capacidades do Estado, vale avançar em três frentes:

**Abrucio, Arretche, Celina Souza e Machado**, para entender por que a coordenação federativa é sempre incompleta e por que isso não é “desvio”, mas condição estrutural de sistemas políticos complexos.

**Gomide e Pires (Ipea)**, para trabalhar a noção de capacidades estatais como arranjos institucionais concretos, e não como abstrações genéricas.

**Peres**, para conectar coordenação e custos de transação no setor público, especialmente quando decisões precisam atravessar múltiplos centros com incentivos distintos.

### **Leitura estratégica**

Uma leitura que costuma render bem é colocar o **Capítulo 1** ao lado do **Capítulo 3**, porque é ali que a policentria deixa de ser pano de fundo e passa a compor o próprio problema a ser enfrentado.

### **Referências úteis**

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

MACHADO, José Angelo. Coordenação intergovernamental e políticas públicas no federalismo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 57-84, 2018.

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

SOUZA, Celina. Estados: o elo perdido da cadeia federativa? In: SOUZA, Celina (org.). **E os estados?** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2023.

---

## Capítulo 2

### Crime organizado como sistema adaptativo complexo

#### O que fazemos aqui?

Nós deslocamos “crime organizado” de um rótulo para uma forma de operação. Em vez de procurar uma causa isolada que explicaria tudo, nós observamos como **mercados, redes, ambiente social facilitador e as decisões humanas** se reforçam, se substituem e se reorganizam quando sofrem pressão. Isso ajuda a compreender por que as intervenções isoladas, mesmo quando bem executadas, frequentemente produzem deslocamento e recomposição, e não transformação duradoura.

#### Como aprofundar?

Aqui vale ler com dois objetivos distintos, porque eles se complementam:

Sustentabilidade do sistema criminal:

Os estudos de **Pires** são centrais, porque oferecem a base do Tetraedro e da interdependência recursiva como eixo explicativo.

Violência armada e drogas no Brasil:

**Silva e Constantino** oferecem uma revisão integrativa atualizada que dá densidade empírica ao quadro, sem exigir que o leitor conheça debates dispersos.

#### Referências úteis

PIRES, Sergio Fernandes Senna. The transnational criminal organizations tetrahedron: understanding TCO sustainability through recursive interdependence. **Studies in Multidisciplinary Review**, v. 6, n. 1, 2025. DOI: <https://doi.org/10.48021/978-65-270-0788-3-C8>. Disponível

em: <https://www.researchgate.net/publication/387836275>. Acesso em: 16 abr 2026.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. A violência como expressão dos desejos e das decisões humanas no ambiente acadêmico. In: ALVARENGA, F. (Org), **Novos estudos em ciências humanas**. 1. ed. São Paulo: Dialética, ago. 2023. p. 175-190. DOI: <https://doi.org/10.48021/978-65-270-0788-3-C8>. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/373549329>. Acesso em: 16 abr 2026.

SILVA, Mayalu Matos; CONSTANTINO, Patrícia. Violência armada e comércio de drogas ilícitas: revisão integrativa sobre o Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 30, n. 4, 2025.

---

### Capítulo 3

#### **O Estado policêntrico e suas fraturas internas**

#### **O que fazemos aqui?**

Nós desmontamos o mito do Estado unitário e tratamos a policentria como condição normal, sobretudo em países-continentais. O problema aparece quando essa policentria opera de modo desbalanceado: isso amplia disputas por protagonismo, fragmenta aprendizagem, reduz coerência decisória e abre espaço para previsibilidade explorável.

#### **Como aprofundar?**

**Elinor Ostrom e McGinnis** formam a espinha dorsal para policentria e diversidade institucional, com linguagem diretamente compatível com a arquitetura do nosso conteúdo.

**Aligica e Tarko** ajudam a ligar policentria a tradições de economia política e a discutir seus desdobramentos para além do uso mais comum do conceito.

Para coordenação interorganizacional e gestão de redes públicas, vale combinar **Kickert; Klijn; Koppenjan, Agranoff e McGuire**,

**Bardach, Gray**, e a literatura de coordenação governamental em **Christensen e Lægreid**.

### **Leitura estratégica**

Para leitores que vêm do debate jurídico e institucional, costuma ser útil passar por este capítulo antes de ir direto ao **Capítulo 7**, porque aqui a policentria se torna parte do problema e não apenas cenário.

### **Referências úteis**

AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. **Collaborative public management**. Washington: Georgetown University Press, 2004.

ALIGICA, Paul Dragos; TARKO, Vlad. Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. **Governance**, v. 25, n. 2, p. 237-262, 2011.

BARDACH, Eugene. **Getting agencies to work together**. Washington: Brookings Institution Press, 1998.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.

KICKERT, Walter J. M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F. M. **Managing complex networks**. London: Sage, 1997.

MCGINNIS, Michael D. (org.). **Polycentric governance and development**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.

MCGINNIS, Michael D.; OSTROM, Elinor. Reflections on Vincent Ostrom, public administration, and polycentricity. **Public Administration Review**, v. 72, n. 1, p. 15-25, 2012.

OSTROM, Elinor. **Understanding institutional diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. Violence prevention and systemic polycentricity: a relational framework and legislative architecture. **ResearchGate**, 2026b. p. 1-31. DOI: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22638.78406>. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/403420862>. Acesso em: 16 abr 2026.

---

## Capítulo 4

### Assimetria de aprendizagem e previsibilidade explorável

#### O que fazemos aqui?

Nós mostramos que a vantagem do crime não é “ser mais inteligente”, mas aprender com custo baixo e de forma distribuída, enquanto o Estado aprende com custo alto, sob exposição pública e de modo fragmentado. Essa diferença de ritmo transforma a ação estatal em informação estratégica e abre espaço para a **previsibilidade explorável**.

#### Como aprofundar?

Para ligar decisão a limites cognitivos e ruídos de julgamento: **Simon e Kahneman; Sibony; Sunstein**.

Para aprendizagem em crise, responsabilização e investigação: **Boin** (um livro mais voltado à crise, outro ao pós-crise).

Para evidência recente sobre consequências não esperadas de estratégias de enfrentamento: **Contreras-Velasco**, que ajuda a sustentar, com base empírica, a ideia de efeitos não previstos e reconfiguração da violência.

#### Referências úteis

BOIN, Arjen; 'T HART, Paul; STERN, Eric; SUNDELIUS, Bengt. **The politics of crisis management**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BOIN, Arjen; MCCONNELL, Allan; 'T HART, Paul. **Governing after crisis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

CONTRERAS-VELASCO, Oscar. Unintended consequences of state action: how the kingpin strategy transformed the structure of violence in Mexico's organized crime. **Trends in Organized Crime**, v. 28, p. 334-358, 2023.

KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass R. **Noise**. New York: Little, Brown Spark, 2021.

SIMON, Herbert A. **Administrative behavior**. 4. ed. New York: Free Press, 1997.

---

## Capítulos 5 e 6

### De causas a regimes e como identificar regimes

#### O que fazemos aqui?

Nós saímos do “**catálogo de causas**” e entramos no modo de operação do sistema. Em vez de perguntar apenas “o que explica a violência”, o leitor aprende a perguntar “**que tipo de sistema está operando aqui agora**”, porque esse passo muda o que é razoável esperar de uma decisão, o que tende a deslocar o problema e o que pode produzir efeitos mais duráveis.

#### Como aprofundar?

Para sustentar complexidade como problema de causalidade: **Wagner**.

Para governar a complexidade com múltiplos centros: **Thiel; Blomquist; Garrick**, que dialogam diretamente com a lógica do livro.

Para atualizar o debate sobre resiliência e o paradoxo da intervenção: **van Elteren; Vasconcelos; Lees**, com argumento recente e muito útil.

Para ligar pontos de intervenção e efeitos sistêmicos: **Meadows**, leitura curta, clara e compatível com a noção de acoplamentos.

#### Referências úteis

MEADOWS, Donella H. **Leverage points: places to intervene in a system**. Hartland: Sustainability Institute, 1999.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. Predictive police proactive actions against extreme violence: strengthening police intelligence - the Brazilian case.

International Journal of Human Sciences Research, v. 4, n. 15, p. 2-14, 2024. DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.5584162408054>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/380588903>. Acesso em: 16 abr 2026.

THIEL, A.; BLOMQUIST, W. A.; GARRICK, D. E. (org.). **Governing complexity**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

VAN ELTEREN, Casper; VASCONCELOS, Vítor V.; LEES, Mike H. **The paradox of intervention: resilience in adaptive multirole coordination networks**. Proceedings of the National Academy of Sciences, v. 122, n. 51, 2025.

WAGNER, Andreas. Causality in complex systems. *Biology and Philosophy*, v. 14, n. 1, p. 83-101, 1999.

---

## **Capítulo 7**

### **Da compreensão sistêmica à decisão estatal**

#### **O que fazemos aqui?**

Nós propomos um caminho para transformar a compreensão sistêmica em decisão sem prometer controle total. Aqui entram critérios comuns, correção de trajetória e decisão iterativa, sempre sob a ideia de que a decisão precisa nascer com consciência de limites, riscos e possibilidades reais de ajuste.

#### **Como aprofundar?**

Para coordenação e redes públicas: Kickert; Klijn; Koppenjan, Agranoff e McGuire, Bardach.

Para risco, surpresa e desempenho resiliente: Weick e Sutcliffe, além de Perrow e Vaughan, que ajudam a compreender como falhas se acumulam em sistemas de alto risco.

Para cultura organizacional e resistência a mudanças: Schein e Alvesson; Sveningsson, muito úteis para sustentar a inércia institucional que o livro descreve.

## Referências úteis

ALVESSON, Mats; SVENINGSSON, Stefan. **Changing organizational culture**. London: Routledge, 2025.

PERROW, Charles. **Normal accidents**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2011.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational culture and leadership**. 5. ed. Hoboken: Wiley, 2016.

VAUGHAN, Diane. **The Challenger launch decision**. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

WEICK, Karl E.; SUTCLIFFE, Kathleen M. **Managing the unexpected**. 2. ed. Hoboken: Wiley, 2007.

---

## Capítulos 8 a 13

### Decidir, pesquisar e governar sob complexidade

#### O que fazemos aqui?

Nos capítulos finais, o livro desloca o foco da descrição do problema para a **qualidade das decisões que o enfrentamento da violência exige**. Mostramos por que soluções eficazes em determinados contextos podem falhar em outros, e por que esse fracasso é previsível quando se ignora o regime de operação do sistema criminal. O erro recorrente não está na escolha de instrumentos isolados, mas na **transposição indevida de respostas técnicas entre contextos que operam sob regimes distintos de complexidade**.

Ao mesmo tempo, discutimos como estruturar **apoios à decisão** e como **pesquisar sistemas criminais complexos com rigor**, sem cair na ilusão de controle, na promessa de previsões estáveis ou na fragmentação metodológica. A pesquisa, assim como a decisão, passa a ser tratada como processo iterativo, orientado por padrões, interdependências e aprendizagem, e não como produção de certezas definitivas.

O fechamento do livro explicita que governar sob complexidade não é um problema técnico a ser resolvido, mas uma **condição política a ser assumida**. Aceitar limites, sustentar escolhas difíceis e institucionalizar

a correção ao longo do tempo torna-se parte central da responsabilidade pública. Quando essa dimensão política é ocultada por narrativas tecnocráticas de controle, a decisão se torna mais confortável no curto prazo, mas tende a reforçar previsibilidades que o sistema criminal aprende a explorar.

### **Como aprofundar?**

Para a discussão sobre redes, coordenação e relações interorganizacionais, trabalhos recentes sobre governança e articulação institucional ajudam a sustentar empiricamente a linha do livro, especialmente no contexto brasileiro. Textos que analisam disputas reais sobre centralização, padronização e autonomia, como os debates públicos em torno da segurança, funcionam como material de contexto para mostrar como esses dilemas se manifestam fora do plano abstrato. A intenção não é provar o argumento por meio de casos jornalísticos, mas evidenciar como conflitos de narrativa, competência e poder atravessam decisões concretas.

No plano mais amplo, autores que discutem limites do controle, ética da intervenção e implicações da complexidade ajudam a consolidar o enquadramento final. A literatura sobre governança policêntrica contribui para compreender a diversidade institucional como condição estrutural, e não como defeito a ser eliminado. Textos que articulam complexidade, cultura, cuidado e participação permitem amarrar esses elementos como parte de uma mesma conversa, sem transformá-los em blocos apartados do argumento central.

### **Referências úteis**

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

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

OSTROM, Elinor. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641–672, 2010.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. Do caos à ordem adaptativa: como a teoria dos sistemas complexos pode (re) orientar o enfrentamento da violência? In: **Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas: reflexões e propostas**, v. 5, 2025.

PROCÓPIO, Fabiana Maria Santos et al. A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública: análise da perspectiva de governança a partir das relações interorganizacionais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 18, n. 2, 2024.

---

# GLOSSÁRIO

## A

### **Acoplamento**

*Definição:* Forma de conexão entre componentes ou sistemas na qual perturbações em um elemento produzem respostas ajustadas em outro, sem implicar fusão ou perda de autonomia operacional. Trata-se de uma relação de sensibilidade mútua, na qual cada parte continua operando segundo sua própria lógica, mas ajusta seu comportamento em função das variações provenientes das demais.

*Neste livro:* Modo pelo qual perturbações se propagam, são moduladas ou são absorvidas entre as dimensões do Tetraedro. O acoplamento ocorre especialmente nas bordas, entendidas como regiões de interação nas quais diferentes lógicas entram em contato. Nessas regiões, não há substituição de princípios, mas a produção de compatibilizações práticas que permitem a coordenação entre dimensões. Assim, o acoplamento não expressa dependência linear, mas a formação de padrões recorrentes de resposta que podem tanto amplificar quanto dissipar efeitos no sistema.

### **Acoplamento crítico**

*Definição:* Forma de acoplamento caracterizada por elevada sensibilidade a perturbações, na qual pequenas variações em um componente tendem a produzir efeitos desproporcionais, seja por amplificação, seja por reconfiguração das relações no sistema.

*Neste livro:* Região, ponto ou zona de conexão entre dimensões do Tetraedro em que a propagação de perturbações ocorre com maior intensidade ou alcance. Em geral, esses acoplamentos se localizam nas bordas mais ativas do sistema, onde diferentes lógicas interagem de forma mais densa. Por isso, constituem focos privilegiados para intervenção, com potencial de produzir efeitos amplos e duradouros. Ao mesmo tempo, envolvem maior grau de incerteza, uma vez que seus desdobramentos não seguem trajetórias lineares e podem resultar tanto em estabilização quanto em reconfiguração do sistema.

O acoplamento torna os sistemas sensíveis uns aos outros. O acoplamento crítico torna essa sensibilidade decisiva para o comportamento do conjunto.

### **Adaptação contínua**

*Definição:* Capacidade de resposta rápida e recorrente a estímulos externos.

*Neste livro:* Regime no qual o sistema criminal incorpora a intervenção estatal como variável ordinária de operação, ajustando-se sem perda estrutural.

*Exemplo:* Migração imediata de mercados ilícitos após operações policiais previsíveis.

### **Ambiente social e institucional facilitador**

*Definição:* Conjunto de condições normativas, sociais e institucionais que, ao invés de apenas circundar um fenômeno, influenciam ativamente a forma como ele emerge, se organiza e se reproduz.

*Neste livro:* Refere-se à dimensão do Tetraedro que abrange regras formais, normas práticas, padrões culturais, arranjos institucionais e dinâmicas sociais que afetam a atuação de redes criminosas. Esse ambiente não determina diretamente o comportamento, mas orienta possibilidades de ação, ao definir o que é permitido, tolerado, invisibilizado ou sancionado.

Opera especialmente nas bordas do sistema, onde interage com outras dimensões por meio de acoplamentos, criando condições que podem facilitar, restringir ou redirecionar a atuação criminosa. Quando

estabilizado, contribui para a formação de regimes de interação, nos quais determinados padrões se tornam recorrentes e funcionalmente eficazes para os atores envolvidos.

*Exemplo:* Preferência local por regras impostas por grupos armados em vez das normas formais.

### **Aprendizagem distribuída**

*Definição:* Aprendizagem que ocorre de forma descentralizada, sem coordenação central.

*Neste livro:* Principal vantagem estrutural do crime organizado, que ajusta práticas rapidamente a partir de feedback local.

Não se trata apenas de quem aprende mais, mas de quem consegue transformar aprendizagem em ajuste operativo no tempo certo.

### **Aprendizagem fragmentada**

*Definição:* Aprendizagem que não se consolida em nível sistêmico.

*Neste livro:* Forma dominante da aprendizagem estatal em contextos policêntricos, nos quais cada órgão aprende isoladamente.

### **Assimetria de aprendizagem**

*Definição:* Diferença na capacidade, velocidade e forma de aprender entre sistemas ou organizações, que resulta em trajetórias desiguais de adaptação ao longo do tempo.

*Neste livro:* Refere-se ao descompasso estrutural entre a aprendizagem rápida, distribuída e orientada pela prática das redes criminosas e a aprendizagem mais lenta, segmentada e dependente de procedimentos formais no Estado. Essa assimetria não decorre apenas de eficiência ou ineficiência, mas das condições institucionais, normativas e organizacionais que orientam como cada sistema processa informação, incorpora experiência e ajusta suas ações.

Manifesta-se especialmente nas bordas de interação, onde os sistemas entram em acoplamento. Nesses pontos, a maior sensibilidade do crime a perturbações permite ajustes quase imediatos, enquanto o Estado tende a

responder com atraso, reproduzindo padrões anteriores. Como resultado, forma-se um ciclo no qual a adaptação de um sistema amplia a defasagem do outro, reforçando a vantagem adaptativa ao longo do tempo.

*Exemplo:* Após cada operação estatal, redes criminosas ajustam rapidamente rotas, práticas e formas de comunicação. Em contraste, o Estado frequentemente repete padrões operacionais semelhantes, com alterações incrementais e tardias.

# C

## **Captura institucional**

*Definição:* Influência indevida de interesses ilícitos sobre instituições públicas.

*Neste livro:* Um dos principais acoplamentos críticos entre mercados ilícitos e ambiente institucional.

## **Centro decisório**

*Definição:* Unidade capaz de tomar decisões com efeitos relevantes sobre o sistema.

*Neste livro:* Órgãos estatais, instituições ou arenas políticas cujas decisões influenciam diretamente a operação do sistema criminal.

*Exemplo:* Secretarias de segurança, forças policiais, tribunais ou instâncias políticas locais.

## **Complexidade**

*Definição:* Propriedade de sistemas formados por múltiplos elementos interdependentes, cujas interações geram padrões de comportamento que não podem ser plenamente compreendidos ou previstos a partir da análise isolada das partes. Caracteriza-se por não linearidade, sensibilidade a perturbações e produção de efeitos emergentes.

*Neste livro:* Complexidade designa a condição estrutural tanto dos sistemas criminais quanto da ação estatal em países-continentais. Significa que não há um centro capaz de controlar o conjunto do sistema, nem relações estáveis e proporcionais entre causa e efeito. As dinâmicas se organizam a partir de interações distribuídas, frequentemente mediadas por acoplamentos que operam nas bordas entre dimensões e atores.

Nesse contexto, intervenções não produzem efeitos diretos e isolados, mas desencadeiam cadeias de respostas que podem envolver deslocamentos, recomposições e adaptações estratégicas. O resultado observado não decorre apenas da ação inicial, mas da forma como o sistema reage a ela. Por isso, agir em sistemas complexos implica reconfigurar padrões de

interação, e não simplesmente aplicar soluções lineares orientadas à previsão e ao controle.

*Exemplo:* Reduzir a violência em um território específico pode levar ao aumento em outro, não como falha operacional localizada, mas como efeito de redistribuição e adaptação dentro de um sistema interconectado.

## **Coordenação**

*Definição:* Articulação entre decisões de diferentes atores.

*Neste livro:* Alinhamento de critérios decisórios ao longo do tempo, e não comando hierárquico ou padronização de instrumentos.

*Exemplo:* Compartilhamento de critérios de intervenção entre órgãos distintos.

## **Coordenação simbólica**

*Definição:* Coordenação declarada sem correspondência operacional efetiva.

*Neste livro:* Estratégia política que centraliza discurso e narrativa sem alterar práticas institucionais reais.

*Exemplo:* Criação de instâncias superiores sem impacto na atuação cotidiana dos órgãos.

## **Crime organizado**

*Definição:* Conjunto de atividades criminosas coordenadas, estruturadas e persistentes no tempo, que envolvem múltiplos atores e formas de cooperação voltadas à obtenção de vantagens ilícitas.

*Neste livro:* Crime organizado é compreendido como um fenômeno sistêmico, que não se esgota em organizações específicas nem pode ser reduzido a grupos isolados. Ele se sustenta pela interdependência funcional entre mercados ilícitos, redes criminosas, ambiente social e institucional e decisões humanas, articuladas por meio de acoplamentos que operam nas bordas entre essas dimensões.

Sua persistência não depende da continuidade de atores individuais, mas da capacidade do sistema de se recompor, adaptar e redistribuir funções,

mantendo padrões de funcionamento ao longo do tempo. Por isso, intervenções centradas na remoção de organizações ou lideranças tendem a produzir reconfigurações, e não necessariamente redução estrutural do fenômeno. O crime organizado, nesse sentido, opera como um sistema adaptativo que aprende, responde a perturbações e explora oportunidades geradas pelo próprio ambiente institucional.

O crime organizado não engloba apenas quem pratica o crime, mas o sistema que torna sua prática possível, adaptável e persistente.

*Exemplo:* A substituição de um grupo por outro, sem alteração do mercado ilícito subjacente, indica que o fenômeno persiste para além das organizações específicas, sendo sustentado por estruturas e relações mais amplas.

### **Custo político**

*Definição:* Cálculo realizado a partir do risco de perda de apoio, prestígio, legitimidade ou poder associado à adoção de uma decisão, especialmente em contextos de incerteza e visibilidade pública.

*Neste livro:* O custo político constitui um dos principais condicionantes das decisões em sistemas institucionais complexos. Ele atua como um filtro que orienta escolhas não apenas com base em sua eficácia potencial, mas na percepção de risco político imediato.

Esse processo tende a inibir a aprendizagem institucional, ao desestimular decisões que envolvam experimentação, revisão de práticas ou reconhecimento de limitações, especialmente quando seus benefícios são difusos ou de longo prazo. Como resultado, favorece a repetição de padrões já conhecidos, ainda que pouco eficazes, e dificulta a adoção de decisões orientadas por regimes, que exigem coordenação, continuidade e tolerância à incerteza.

O custo político manifesta-se com maior intensidade nas bordas institucionais, onde decisões envolvem múltiplos atores e níveis de governo, o que amplia a exposição e os riscos de responsabilização. Nessas zonas, os acoplamentos entre dimensões políticas, operacionais e institucionais tendem a reforçar comportamentos defensivos e limita a capacidade de resposta adaptativa do sistema.

# D

## **Decisão defensável**

*Definição:* Decisão que pode ser justificada politicamente no curto prazo.

*Neste livro:* Critério frequentemente privilegiado em detrimento da eficácia sistêmica, sobretudo sob pressão midiática.

*Exemplo:* Operações ostensivas com alto impacto visual, ainda que pouco transformadoras.

## **Decisão iterativa**

*Definição:* Decisão ajustada continuamente à luz da experiência acumulada.

*Neste livro:* Forma adequada de decidir sob regimes de adaptação contínua, em oposição a planos fixos.

## **Decisão responsável**

*Definição:* Decisão consciente de limites, riscos e efeitos sistêmicos.

*Neste livro:* Escolha orientada por regimes de operação, com trade-offs explícitos e mecanismos de aprendizagem institucional.

## **Decisão sob incerteza**

*Definição:* Tomada de decisão sem conhecimento completo sobre consequências futuras.

*Neste livro:* Condição normal da decisão em segurança pública. A incerteza não é falha de informação, mas característica estrutural do sistema.

## **Desorganização episódica**

*Definição:* Ruptura temporária de padrões relativamente estáveis de operação, caracterizada por aumento da variabilidade, imprevisibilidade e intensidade das interações em um sistema.

*Neste livro:* Refere-se a uma configuração transitória marcada por escaladas abruptas de violência, na qual os padrões previamente estabilizados deixam de orientar o comportamento dos atores. Nesses momentos, os

acoplamentos entre dimensões tornam-se mais instáveis, o que amplia a propagação de perturbações e reduz a previsibilidade das respostas.

A atuação estatal, nesse contexto, tende a se orientar pela contenção de danos, com foco na redução imediata da intensidade dos eventos, e não na transformação estrutural do sistema. Embora episódica, essa desorganização pode produzir efeitos duradouros, ao reconfigurar relações, redistribuir poder e alterar condições nas bordas do sistema.

*Exemplo:* Conflitos armados súbitos entre grupos rivais em disputa territorial, nos quais há ruptura de acordos tácitos, aumento da letalidade e rápida propagação de confrontos.

### **Dimensões do Tetraedro**

*Definição:* Eixos analíticos interdependentes utilizados para compreender a organização e a dinâmica de um sistema complexo.

*Neste livro:* Conjunto de quatro dimensões que estruturam a análise do crime organizado como fenômeno sistêmico: recursos e mercados ilícitos; redes criminosas adaptativas; ambiente social e institucional facilitador; motivações e decisões humanas.

Essas dimensões não operam de forma isolada nem representam “partes” independentes do fenômeno. Elas se conectam por meio de acoplamentos, especialmente nas bordas, onde diferentes lógicas entram em interação e produzem ajustes recíprocos. É nessas zonas que emergem padrões de funcionamento, persistência e transformação do sistema.

O Tetraedro, portanto, não é apenas uma estrutura descritiva, mas um modelo que permite identificar relações, localizar pontos sensíveis e orientar intervenções, ao evidenciar como alterações em uma dimensão podem se propagar, ser moduladas ou ser absorvidas pelas demais.

As dimensões do Tetraedro não explicam o fenômeno isoladamente. É a forma como elas se conectam que torna o fenômeno inteligível.

# E

## **Elasticidade adaptativa**

*Definição:* Capacidade de ajuste a choques externos.

*Neste livro:* Indicador central da resiliência dos mercados ilícitos.

*Exemplo:* Substituição rápida de produtos ou rotas após repressão.

## **Emergência política**

*Definição:* Formação de padrões de poder, autoridade ou regulação que não resultam de decisão explícita ou planejamento central.

*Neste livro:* Refere-se à consolidação de ordens ilícitas, arranjos híbridos ou formas de governança territorial que surgem da interação repetida entre decisões estatais fragmentadas e adaptações criminosas.

*Exemplo:* Uma milícia passa a regular o território não porque o Estado decidiu ceder poder, mas porque suas ações fragmentadas produziram esse resultado ao longo do tempo.

## **Erro de transposição**

*Definição:* Aplicação indevida de conceitos, instrumentos, práticas ou soluções de um contexto a outro, desconsiderando diferenças nas condições de operação, nos objetivos e nas formas de interação entre os elementos envolvidos.

*Neste livro:* O erro de transposição constitui uma das principais fontes de fracasso recorrente em políticas de segurança pública. Ele ocorre quando respostas são formuladas com base em analogias simplificadas ou na importação de modelos, sem considerar como os sistemas estão estruturados e como operam em cada contexto.

Esse erro manifesta-se com frequência nas bordas entre dimensões, onde diferentes lógicas entram em contato. Ao desconsiderar os acoplamentos existentes, a transposição rompe ou distorce padrões de interação, o que gera efeitos inesperados, deslocamentos e baixa efetividade. Em vez de

produzir coordenação, a intervenção tende a criar desajustes que o sistema absorve ou contorna.

Como resultado, políticas aparentemente bem fundamentadas em um contexto específico falham ao serem replicadas em outros, não por deficiência técnica isolada, mas por inadequação às condições sistêmicas em que são aplicadas.

*Neste livro:* Principal fonte de fracasso recorrente em políticas de segurança pública.

### **Estabilização local**

*Definição:* Situação em que intervenções produzem efeitos observáveis e mensuráveis em áreas delimitadas, com relativa regularidade e previsibilidade.

*Neste livro:* Refere-se a um regime situado no qual a causalidade se torna parcialmente legível, permitindo a adoção de ações técnicas com resultados consistentes em determinado território, período ou domínio específico. Essa estabilidade decorre de um alinhamento contingente entre dimensões do sistema, sustentado por acoplamentos que reduzem a variabilidade e tornam os efeitos mais previsíveis.

No entanto, trata-se de uma estabilização limitada no tempo e no espaço, que não se projeta automaticamente para outras áreas ou contextos. Fora das condições que a sustentam, os efeitos tendem a se dissipar, ser deslocados ou provocar recomposições no sistema. Por isso, a estabilização local não equivale à transformação estrutural, mas a uma forma de controle situado de determinadas dinâmicas.

*Exemplo:* Redução consistente de roubos após o bloqueio tecnológico de aparelhos celulares, restrita a um determinado contexto e dependente da manutenção das condições que viabilizam esse efeito.

### **Estabilidade informal**

*Definição:* Regularidade de regras, práticas e expectativas que não são formalizadas em normas legais.

*Neste livro:* Base da legitimidade funcional de ordens criminosas. Não depende de aceitação moral, mas da redução da incerteza cotidiana.

*Exemplo:* Pagamento regular de taxas ilícitas em troca de previsibilidade e proteção.

### **Ética da decisão imperfeita**

*Definição:* Perspectiva normativa que reconhece que toda decisão, especialmente em contextos complexos, produz simultaneamente efeitos positivos e negativos, intencionais e não intencionais.

*Neste livro:* Constitui a base normativa para a tomada de decisão em sistemas complexos, nos quais não há possibilidade de controle pleno nem de previsão completa dos efeitos das intervenções. A ética da decisão imperfeita orienta escolhas que reconhecem a inevitabilidade da incerteza e da ambiguidade, sem recorrer a promessas de solução definitiva.

Essa abordagem desloca o foco da busca por decisões ideais para a construção de decisões responsáveis, justificáveis e passíveis de revisão, capazes de incorporar aprendizagem ao longo do tempo. Em vez de evitar o erro a qualquer custo, propõe decidir com consciência dos efeitos possíveis, monitorar suas consequências e ajustar as ações conforme o sistema responde.

A ética da decisão imperfeita também funciona como contraponto à ilusão de controle e à ilusão tecnocrática, ao afirmar que nem o poder político nem o conhecimento técnico eliminam a necessidade de escolha sob incerteza. Nesse sentido, ela sustenta uma prática decisória orientada pela prudência, pela transparência e pela disposição de revisão.

# G

## **Gestão da previsibilidade**

*Definição:* Conjunto de estratégias voltadas a influenciar o grau e a distribuição da previsibilidade em um sistema, com o objetivo de reduzir vulnerabilidades e ampliar a capacidade de orientação das respostas.

*Neste livro:* Refere-se ao uso estratégico da previsibilidade como variável de intervenção. Em sistemas complexos, a previsibilidade não é eliminada, mas redistribuída e modulada. A gestão da previsibilidade busca reduzir padrões estáveis que podem ser explorados por redes criminosas e, ao mesmo tempo, induzir previsibilidade em dimensões críticas, de modo a limitar alternativas e aumentar a capacidade de controle indireto.

Essa gestão ocorre nas bordas do sistema, onde os acoplamentos tornam padrões mais ou menos visíveis e antecipáveis. Ao alterar regras, fluxos ou condições de operação, o Estado pode reconfigurar os incentivos e as expectativas dos atores, tornando certos comportamentos mais arriscados, mais custosos ou menos viáveis.

A gestão da previsibilidade está diretamente associada à indução de regime, na medida em que modificar o grau de previsibilidade de um sistema é uma das formas mais eficazes de alterar seu padrão de operação.

## **Governabilidade mínima**

*Definição:* Capacidade básica do Estado de conter danos e evitar colapso institucional.

*Neste livro:* Objetivo central em regimes de desorganização episódica, nos quais não é possível promover reformas estruturais.

*Exemplo:* Priorizar cessar-fogo territorial em momentos de escalada abrupta de violência.

## **Governança híbrida**

*Definição:* Situação em que normas estatais e não estatais coexistem na regulação da vida social.

*Neste livro:* Descreve contextos em que o crime organizado oferece previsibilidade, media conflitos e regula mercados onde o Estado atua de forma intermitente, fragmentada ou previsível demais.

*Exemplo:* Moradores recorrem a regras impostas por grupos criminosos para resolver conflitos cotidianos.

### **Governança policêntrica**

*Definição:* Forma de governar baseada em múltiplos centros decisórios.

*Neste livro:* Arranjo que exige critérios comuns de decisão para evitar fragmentação, competição institucional e previsibilidade explorável.

*Exemplo:* Coordenação nacional que orienta decisões locais sem impor comando direto.

### **Governança sob complexidade**

*Definição:* Forma de governar em sistemas não controláveis.

*Neste livro:* Decisão orientada por regimes, limites explícitos, trade-offs assumidos e aprendizagem institucional contínua.

### **Governar sem prometer controle**

*Definição:* Exercício do poder reconhecendo limites estruturais da ação estatal.

*Neste livro:* Síntese política do argumento central da obra: decidir melhor não é controlar mais, mas errar menos de forma previsível.

# I-O

## **Ilusão de controle**

*Definição:* Crença na capacidade de dominar plenamente o comportamento de sistemas complexos por meio de intervenções diretas, previsíveis e proporcionalmente eficazes.

*Neste livro:* A ilusão de controle constitui uma premissa equivocada que orienta decisões públicas como se houvesse relações estáveis entre causa e efeito, ignorando a não linearidade, a adaptação e a emergência próprias dos sistemas complexos.

Sob essa lógica, as decisões tendem a privilegiar soluções centralizadas, padronizadas e orientadas à previsão, desconsiderando os acoplamentos que conectam diferentes dimensões e as bordas onde as interações efetivamente produzem ajustes e respostas. Como resultado, as intervenções são formuladas como se pudessem controlar o sistema, mas acabam gerando efeitos indiretos, deslocamentos e recomposições que escapam à intenção inicial.

Essa premissa também contribui para a repetição de estratégias pouco eficazes, uma vez que os fracassos são frequentemente interpretados como falhas de execução, e não como limites do próprio modelo de controle adotado.

## **Ilusão tecnocrática**

*Definição:* Crença de que técnicas, métodos e instrumentos analíticos são suficientes para orientar decisões, podendo substituir ou neutralizar a dimensão política envolvida na ação pública.

*Neste livro:* A ilusão tecnocrática constitui um risco central na formulação e implementação de políticas públicas, ao supor que o uso de instrumentos analíticos pode eliminar conflitos, incertezas e escolhas de natureza política. Essa premissa leva à aplicação de soluções tecnicamente sofisticadas sem o devido reconhecimento dos limites estruturais, das disputas de interesse e das condições reais de operação do sistema.

Importante destacar que não se trata de uma crítica à tecnocracia em si, nem ao uso de conhecimento especializado. Ao contrário, o problema reside na expectativa de que a técnica possa substituir a decisão política, quando, em sistemas complexos, ela deve informar, qualificar e orientar escolhas, e não eliminá-las.

Ao desconsiderar essa distinção, a ilusão tecnocrática tende a produzir intervenções desalinhadas com os acoplamentos existentes e com as dinâmicas que se manifestam nas bordas do sistema, reduzindo sua efetividade e dificultando a aprendizagem institucional.

### **Imposto sobre o pecado**

*Definição:* Lógica de formulação de política pública que eleva deliberadamente tributos sobre produtos considerados socialmente indesejáveis, como cigarros ou bebidas alcoólicas, com o objetivo de desestimular o consumo por meio do aumento de preços.

*Neste livro:* Exemplo de acoplamento entre decisão normativa e dinâmica de mercado, no qual uma intervenção estatal altera condições econômicas de forma indireta. Ao elevar o preço legal de um produto, a política cria um diferencial que pode ser explorado por agentes que operam fora da regulação, gerando uma oportunidade estrutural para a formação ou expansão de mercados ilícitos.

Esse processo ocorre nas bordas entre o sistema regulado e o não regulado, onde diferenças de preço, risco e controle tornam-se sensíveis para os atores. Nessas regiões, redes criminosas podem ajustar rapidamente suas estratégias, ocupando nichos deixados pela elevação de custos no mercado formal. O efeito resultante não é apenas a redução do consumo, mas também a possível reconfiguração do mercado, com deslocamento parcial para circuitos ilegais sem qualquer controle de diversas naturezas, tais como saúde, qualidade, preços etc.

*Exemplo:* O aumento significativo da tributação sobre cigarros pode reduzir o consumo formal, mas também favorecer a expansão de um mercado paralelo de cigarros contrabandeados ou falsificados, vendidos a preços mais baixos. Nesse cenário, consumidores migram parcial ou totalmente

para esse circuito, enquanto redes criminosas exploram o diferencial de preço como fonte de lucro.

### **Indução de regime**

*Definição:* Ação deliberada voltada a alterar o padrão de operação de um sistema, por meio da modificação das condições que sustentam suas interações.

*Neste livro:* Refere-se à estratégia de intervenção orientada não à produção direta de resultados, mas à reconfiguração dos padrões de funcionamento do sistema. A indução de regime atua sobre os elementos que sustentam a estabilidade de um regime de operação, buscando deslocá-lo para outro padrão mais compatível com objetivos de coordenação, controle ou redução de danos.

Essa indução ocorre por meio de intervenções que incidem sobre acoplamentos críticos, especialmente nas bordas entre dimensões, onde pequenas alterações podem se propagar de forma ampliada. Em vez de atuar sobre eventos isolados, a indução de regime busca modificar as condições de resposta do sistema, alterando a forma como ele aprende, se adapta e se reorganiza diante de perturbações.

Trata-se de um processo não linear e orientado por relações, no qual os efeitos não são imediatos nem plenamente previsíveis, mas tendem a se consolidar à medida que novos padrões se estabilizam.

### **Janela de oportunidade**

*Definição:* Período curto em que intervenções têm maior impacto potencial.

*Neste livro:* Momento contingente, frequentemente desperdiçado quando soluções são transpostas sem diagnóstico do regime.

### **Legibilidade sistêmica**

*Definição:* Grau em que relações entre ações e efeitos podem ser observadas e interpretadas.

*Neste livro:* Condição temporária e localizada, típica de regimes de estabilização local. Não é propriedade permanente dos sistemas criminais complexos.

*Exemplo:* Quando a repressão à receptação de celulares reduz rapidamente os roubos.

### **Limiar decisório**

*Definição:* Ponto a partir do qual a decisão de agir se torna racional para o indivíduo.

*Neste livro:* Resultado dinâmico da interação entre risco percebido, ganho esperado e alternativas disponíveis.

### **Motivações e decisões humanas**

*Definição:* Dimensão que abrange os fundamentos subjetivos e situacionais da ação, o que inclui percepções, expectativas, valores, emoções e avaliações de risco, ganho e alternativas.

*Neste livro:* Constitui uma das dimensões do Tetraedro, responsável por analisar os fundamentos motivacionais e decisórios que orientam o comportamento de atores envolvidos direta ou indiretamente no sistema, incluindo integrantes de redes criminosas, membros da população e agentes estatais.

Essa dimensão opera como um limiar decisório, no qual a participação, a continuidade ou a saída de determinadas práticas são ativadas ou desativadas. Esse limiar não se baseia apenas em elementos objetivos, como risco e ganho, mas também em fatores simbólicos, afetivos e relacionais, como lealdade, pertencimento, identidade, medo e outros processos intrapsicológicos que funcionam como o motor de ativação do sistema, ao traduzirem condições estruturais em ação concreta.

No entanto, não operam de forma isolada: são continuamente moduladas por acoplamentos nas bordas, a partir do que as percepções e escolhas se ajustam em resposta a mudanças nos mercados ilícitos, nas redes, no ambiente institucional e nas oportunidades disponíveis.

*Exemplo:* A entrada no crime pode ocorrer quando o ganho esperado supera o risco percebido, mas também quando vínculos de lealdade, pertencimento ao grupo ou expectativas de reconhecimento tornam a participação socialmente significativa, mesmo diante de riscos elevados.

### **Narrativa de controle**

*Definição:* Discurso que apresenta a possibilidade de domínio pleno de um problema complexo, por meio de intervenções diretas, previsíveis e proporcionalmente eficazes.

*Neste livro:* A narrativa de controle funciona como um dispositivo de simplificação que organiza percepções, estabiliza expectativas e orienta decisões públicas como se houvesse relações claras e controláveis entre causa e efeito. Ao reduzir a complexidade do fenômeno, sustenta expectativas irreais de eficácia e legitima a adoção de soluções padronizadas e previsíveis, ainda que reiteradamente ineficazes.

Essa narrativa atua nas bordas entre a dimensão política, institucional e operacional, o que influencia a forma como os problemas são definidos e como as respostas são escolhidas. Ao desconsiderar os acoplamentos e as dinâmicas adaptativas do sistema, tende a produzir intervenções que geram efeitos indiretos, deslocamentos e recomposições, frequentemente interpretados como falhas pontuais, e não como limites do próprio modelo adotado.

Além disso, contribui para a reprodução de ciclos decisórios, ao tornar politicamente mais custoso reconhecer incertezas ou revisar estratégias, reforçando a persistência de abordagens pouco eficazes.

*Exemplo:* Formulação de políticas baseadas na eliminação de lideranças específicas, sob a expectativa de desarticulação do sistema, desconsiderando a capacidade de recomposição das redes criminosas.

Discurso público que associa o aumento de punição à redução automática da criminalidade, sem considerar os efeitos indiretos, como adaptação estratégica ou deslocamento das atividades ilícitas.

### **Não linearidade**

*Definição:* Propriedade segundo a qual não há proporcionalidade estável entre causa e efeito. Variações em um elemento não produzem respostas equivalentes no sistema. Pequenas mudanças podem gerar grandes efeitos, e grandes intervenções podem produzir impactos limitados ou inesperados.

*Neste livro:* A não linearidade é uma característica estrutural dos sistemas criminais e da ação estatal. Ela explica por que intervenções intensivas, como aumento de recursos, operações de grande escala ou endurecimento legal, frequentemente produzem retornos marginais decrescentes, deslocamentos ou efeitos indiretos, em vez de resultados proporcionais ao esforço empregado.

O sistema não responde de forma mecânica, mas de forma adaptativa. Ele ajusta suas dinâmicas em resposta às perturbações por meio de recomposições que ocorrem nos acoplamentos, especialmente nas bordas entre dimensões. Como resultado, os efeitos observados dependem menos da intensidade isolada da intervenção e mais de como ela interage com as dinâmicas já em curso.

A não linearidade também implica que intervenções aparentemente modestas, quando realizadas em pontos sensíveis do sistema, podem produzir efeitos amplos, especialmente quando incidem sobre acoplamentos críticos.

*Exemplos:*

Dobrar o efetivo policial não resulta, necessariamente, em redução equivalente da criminalidade, devido à adaptação das redes criminosas e ao deslocamento das atividades.

Mais viaturas, mais armas e mais recursos operacionais não implicam, por si só, maior efetividade, quando não há alteração nos padrões de interação do sistema.

A prisão de uma liderança pode gerar aumento temporário da violência, em razão da disputa por sucessão, em vez de sua redução imediata.

Uma mudança regulatória aparentemente limitada pode produzir efeitos significativos ao alterar incentivos centrais do sistema.

Mais não é necessariamente melhor. Em sistemas complexos, a forma da intervenção importa mais do que o volume de recursos empregado.

### **Opacidade sistêmica**

*Definição:* Dificuldade estrutural de identificar relações causais claras e estáveis em um sistema, decorrente da multiplicidade de interações, da não linearidade e da adaptação contínua dos seus componentes.

*Neste livro:* A opacidade sistêmica é uma característica dominante de regimes orientados pela adaptação contínua, nos quais o sistema se reorganiza rapidamente após cada intervenção. Nesses contextos, os efeitos observados não podem ser atribuídos de forma direta a causas isoladas, pois resultam da interação entre múltiplos fatores que operam simultaneamente.

Essa opacidade não decorre apenas de limitações informacionais, mas do próprio modo de funcionamento do sistema, no qual os acoplamentos entre dimensões, especialmente nas bordas, produzem respostas dinâmicas que reconfiguram continuamente as relações existentes. Como resultado, intervenções podem parecer eficazes no curto prazo, mas seus efeitos são rapidamente absorvidos, desviados ou compensados por adaptações do sistema.

A opacidade sistêmica dificulta a avaliação precisa de políticas e ações, ao mesmo tempo em que favorece interpretações simplificadas, frequentemente associadas à ilusão de controle ou à repetição de estratégias pouco eficazes.

*Exemplo:* Operações consideradas bem-sucedidas, com redução imediata de indicadores criminais, seguidas de recomposição quase imediata das atividades ilícitas, por meio de redistribuição territorial, substituição de atores ou adaptação das práticas.

### **Operadores de baixa restrição moral**

*Definição:* Perfis decisórios caracterizados por baixa regulação empática, elevada capacidade de dissimulação e facilidade em transitar entre regras formais e informais, pelo elevado grau de ajuste de seu comportamento, conforme o contexto.

*Neste livro:* Refere-se a atores que, em determinados contextos, operam com reduzidos freios éticos, normativos e reputacionais, o que amplia sua liberdade de ação em ambientes de incerteza. Não se trata de uma característica fixa ou exclusivamente individual, mas de um modo de operação favorecido por condições específicas do sistema, especialmente nas bordas onde diferentes regimes normativos coexistem.

Esses operadores atuam como aceleradores da aprendizagem criminal, pois tratam o erro como informação estratégica, incorporando rapidamente feedbacks do ambiente sem os custos associados à responsabilização formal, ao custo político ou à necessidade de legitimação pública. Como resultado, conseguem ajustar práticas com maior velocidade e flexibilidade, contribuindo para a elevação da assimetria de aprendizagem entre redes criminosas e instituições estatais.

Sua atuação tende a ser mais eficaz em contextos de opacidade sistêmica, nos quais a dificuldade de atribuição causal e a sobreposição de normas reduzem a previsibilidade e ampliam oportunidades de adaptação e exploração.

*Exemplo:* Aplicação de “corretivos” a moradores ou a integrantes da própria rede, utilizados como forma de regulação interna. Nesses casos, a sanção é ajustada de forma pragmática, com base em efeitos observados, e não em princípios normativos estáveis, permitindo rápida revisão de práticas conforme os resultados produzidos.

# P

## **Policentria**

*Definição:* Presença de múltiplos centros decisórios relativamente autônomos.

*Neste livro:* Condição normal do Estado em países-continentais, especialmente no campo da segurança pública.

*Exemplo:* Decisões simultâneas tomadas por diferentes níveis federativos e órgãos especializados.

## **Policentria desbalanceada**

*Definição:* Configuração policêntrica caracterizada pela ausência ou insuficiência de procedimentos eficazes de coordenação, alinhamento e correção entre múltiplos centros decisórios.

*Neste livro:* Refere-se a uma condição em que a multiplicidade de atores e instâncias decisórias não se traduz em capacidade adaptativa ampliada, mas em fragmentação, sobreposição de ações e ruído institucional. Nesses contextos, os acoplamentos entre dimensões e instituições tornam-se frágeis ou desalinhados, especialmente nas bordas, dificultando a circulação de informação, a coordenação de respostas e a aprendizagem conjunta.

Como resultado, o sistema tende a operar de forma previsível em sua desarticulação, criando padrões de atuação que podem ser antecipados e explorados por redes criminosas. Em vez de diversidade produtiva, a policentria desbalanceada produz dispersão de esforços e reduz a efetividade das intervenções.

*Exemplo:* Operações conduzidas de forma desarticulada entre polícia, sistema de justiça e administração local, nas quais ações não são sincronizadas, informações não são compartilhadas de forma eficaz e decisões produzem efeitos que não se reforçam mutuamente.

## **Ponto de alavancagem**

*Definição:* Locais, momentos ou condições específicas em um sistema complexo nos quais pequenas intervenções podem produzir alterações significativas em múltiplos domínios, em razão da posição estratégica que ocupam nas dinâmicas do sistema.

*Neste livro:* Refere-se a pontos situados, frequentemente localizados nas bordas do sistema, onde diferentes dimensões entram em interação e onde os acoplamentos apresentam maior sensibilidade a perturbações. Nessas regiões, alterações aparentemente limitadas podem se propagar de forma ampliada e reconfigurar padrões de funcionamento, em diferentes níveis.

Os pontos de alavancagem correspondem, em geral, a acoplamentos críticos, nos quais a modificação de um elemento afeta simultaneamente múltiplas dimensões do Tetraedro. Por isso, constituem focos privilegiados para intervenção, com potencial de produzir efeitos desproporcionais em relação ao esforço empregado.

No entanto, sua identificação é altamente complexa. Esses pontos não são visíveis de forma direta, nem podem ser deduzidos a partir de análises lineares. Eles emergem da observação das relações, dos padrões de interação e das mudanças nas bordas, o que exige uma leitura atenta das dinâmicas do sistema e de seus limiares de transformação.

Os maiores efeitos nem sempre estão onde o sistema é mais visível, mas onde ele é mais sensível.

*Exemplo:* Momentos de saturação social em relação a ordens ilícitas, como abusos recorrentes das ORCRM, nos quais o rompimento do limiar decisório individual leva à redução da tolerância coletiva e abre janelas para a retomada da governabilidade estatal. Um caso conhecido. Para a população brasileira, isso é inaceitável, o que serve de ponto de alavancagem para a entrada de atores estatais na comunidade e para o acesso a informações privilegiadas sobre os criminosos e suas atividades.

### **Previsibilidade explorável**

*Definição:* Grau em que padrões de ação, decisão ou resposta de um sistema podem ser antecipados por outros atores, o que permite a redução de incerteza e a adaptação estratégica.

*Neste livro:* Refere-se a um recurso sistêmico que emerge da repetição, regularidade ou rigidez de padrões institucionais, especialmente em contextos de baixa coordenação ou elevada padronização de respostas. Essa previsibilidade não decorre apenas da transparência, mas da estabilização de comportamentos que se tornam inteligíveis e antecipáveis por outros atores.

Nas bordas do sistema, onde ocorrem os acoplamentos entre dimensões, essa previsibilidade pode ser explorada por redes criminosas para ajustar suas práticas, evitar riscos e otimizar suas decisões. Quando o Estado opera de forma reiterada e pouco adaptativa, seus padrões passam a funcionar como sinais antecipáveis, reduzindo a incerteza para o adversário e ampliando sua capacidade de resposta.

A previsibilidade explorável, portanto, não é apenas um efeito colateral da ação estatal, mas um elemento que pode ser ativamente incorporado pelo sistema criminal como vantagem adaptativa.

Ao mesmo tempo, a previsibilidade explorável pode ser produzida e utilizada pelo próprio Estado como instrumento estratégico. Ao controlar elementos fundamentais do sistema, como fluxos de armas, munições e recursos financeiros, por meio de acordos internacionais, regulação de mercados ou legislação anticorrupção e de combate à lavagem de dinheiro, o Estado pode reduzir o espaço de manobra do crime e induzir comportamentos mais previsíveis nas redes ilícitas. Nesses casos, a previsibilidade deixa de ser uma vulnerabilidade e passa a funcionar como condição de controle indireto, ao limitar alternativas e aumentar os custos de adaptação do sistema criminal.

A previsibilidade não é, em si, um problema. Ela se torna crítica quando é unilateral e explorada sem custo. Quando bem orientada, pode ser convertida em instrumento de indução e restrição.

*Exemplo:* Antecipação da duração, da intensidade e dos padrões operacionais de operações policiais recorrentes, permitindo a reorganização prévia de rotas, atividades e formas de comunicação.

## **Pressão por resultados**

*Definição:* Exigência institucional e política por respostas rápidas, visíveis e mensuráveis, frequentemente associadas a prazos curtos e indicadores imediatos de desempenho.

*Neste livro:* A pressão por resultados atua como um fator estruturante das decisões públicas, ao priorizar intervenções capazes de produzir efeitos observáveis no curto prazo. Esse direcionamento favorece as estabilizações locais, nas quais a causalidade se torna parcialmente legível e os resultados podem ser rapidamente apresentados, ainda que limitados no tempo e no espaço.

Como consequência, essa pressão tende a desestimular intervenções orientadas à aprendizagem, que exigem experimentação, coordenação entre múltiplos atores e tolerância à incerteza. Nessas condições, decisões passam a ser orientadas menos pela capacidade de transformação sistêmica e mais pela necessidade de demonstrar eficácia imediata.

A pressão por resultados se manifesta com maior intensidade nas bordas entre as dimensões política, institucional e operacional, onde a exposição pública e o custo político são mais elevados. Nesses pontos, os acoplamentos tendem a reforçar escolhas previsíveis e padronizadas, o que contribui para a reprodução de estratégias que produzem efeitos rápidos, mas de baixa sustentabilidade.

# R

## **Racionalidade limitada**

*Definição:* Condição na qual decisões são tomadas sob restrições cognitivas, institucionais e temporais, que limitam a capacidade de processar informação, antecipar consequências e avaliar alternativas de forma completa.

*Neste livro:* A racionalidade limitada é uma condição compartilhada por todos os atores do sistema, incluindo gestores públicos e integrantes de redes criminosas. No entanto, seus efeitos são assimétricos, pois o custo do erro, a necessidade de justificativa pública e os limites normativos recaem de forma mais intensa sobre o Estado.

Enquanto atores criminosos podem ajustar rapidamente suas decisões, tratando o erro como informação estratégica, o Estado opera sob restrições adicionais, como responsabilização institucional, custo político e exigência de conformidade legal. Como resultado, decisões tendem a ser mais lentas, mais cautelosas e menos adaptativas, o que contribui para a assimetria de aprendizagem entre os sistemas.

Essa condição se manifesta de forma mais intensa nas bordas do sistema, onde decisões precisam ser tomadas com informação incompleta e sob pressão. Nesses contextos, a racionalidade limitada interage com a opacidade sistêmica, ampliando a incerteza e dificultando a identificação de relações causais claras.

## **Recursos e mercados ilícitos**

*Definição:* Conjunto de fluxos econômicos ilegais associados a atividades criminosas, incluindo bens, serviços e recursos que circulam fora dos marcos regulatórios formais.

*Neste livro:* Constitui uma das dimensões do Tetraedro e representa a base material e econômica do sistema, funcionando como sua principal fonte de energia. Essa dimensão não se limita à existência de mercados ilegais, mas envolve a forma como esses mercados estruturam incentivos, oportunidades e padrões de ação para os diferentes atores.

Os recursos e mercados ilícitos são analisados a partir de características como elasticidade, capacidade de substituição e dependência territorial, que determinam seu grau de resiliência frente a intervenções. Mercados mais elásticos e com alta capacidade de substituição tendem a se recompor rapidamente, enquanto mercados mais dependentes de condições locais podem ser mais sensíveis a perturbações específicas.

Essa dimensão se conecta às demais por meio de acoplamentos, especialmente nas bordas, onde decisões normativas, dinâmicas sociais e estratégias das redes criminosas interagem com os incentivos econômicos. Alterações nessa dimensão raramente produzem efeitos isolados, pois desencadeiam adaptações nas redes, nas decisões individuais e nas condições institucionais.

Assim, compreender os recursos e mercados ilícitos é fundamental para identificar pontos de alavancagem, uma vez que mudanças nessa dimensão podem alterar de forma significativa o equilíbrio do sistema, ainda que de maneira não linear.

*Exemplo:* Monopólio de serviços ilegais que, ao ser reprimido em determinado território, se desloca rapidamente para outras áreas ou se reorganiza por meio de novos arranjos, mantendo a continuidade do fluxo econômico ilícito.

### **Redes criminosas adaptativas**

*Definição:* Formas de coordenação de atividades ilícitas baseadas em relações flexíveis entre atores, capazes de se ajustar continuamente a mudanças no ambiente.

*Neste livro:* Constitui uma das dimensões do Tetraedro das ORCRIM e representa o modo de organização e operação do sistema criminal. Essas redes não devem ser compreendidas apenas como estruturas fixas, mas como arranjos dinâmicos que combinam estabilidade e flexibilidade, o que permite a continuidade das atividades mesmo diante de intervenções externas.

Funcionam como mecanismos de aprendizagem, recomposição funcional e circulação de informação estratégica, nos quais decisões são distribuídas e

ajustadas em tempo quase real. A capacidade adaptativa dessas redes decorre de sua atuação nas bordas do sistema, onde mantêm múltiplos acoplamentos com mercados ilícitos, ambiente institucional e decisões individuais.

Diante de perturbações, como operações estatais, essas redes tendem a responder por meio de reorganização interna, redistribuição de funções e ajuste de estratégias, preservando o fluxo de atividades. Essa capacidade contribui para a assimetria de aprendizagem em relação ao Estado, ao permitir respostas mais rápidas e menos condicionadas por restrições normativas.

*Exemplo:* Substituição rápida de funções após prisões seletivas, com redistribuição de tarefas entre membros da rede e continuidade das operações com mínima interrupção.

### **Redundância funcional**

*Definição:* Existência de múltiplas formas de cumprir a mesma função.

*Neste livro:* Base da recomposição rápida após intervenções estatais.

### **Regime de operação**

*Definição:* Padrão relativamente estável de interação entre componentes de um sistema, que orienta a forma como suas dinâmicas se organizam, se mantêm, se desenvolvem e se replicam ao longo do tempo.

*Neste livro:* Refere-se à forma dominante pela qual um sistema criminal opera em determinado contexto, resultante da estabilização de interações entre as dimensões do Tetraedro das ORCRIM. O regime de operação não é definido por um único ator nem pode ser diretamente imposto. Ele emerge da repetição de padrões que se tornam funcionalmente eficazes para os atores envolvidos.

Esses padrões são sustentados por acoplamentos que se estabilizam nas bordas entre dimensões, criando condições nas quais certas respostas se tornam mais prováveis do que outras. Como resultado, o regime de operação condiciona quais tipos de intervenção tendem a produzir efeitos

relevantes, ao tornar algumas estratégias compatíveis com o funcionamento do sistema e outras pouco eficazes ou rapidamente absorvidas.

Diferentes regimes podem coexistir em um mesmo sistema, variando conforme o território, o tipo de atividade ilícita ou o momento observado. Por isso, a análise do regime de operação é fundamental para evitar erros de transposição e para orientar intervenções ajustadas às condições específicas em que o sistema se encontra.

*Exemplo:* Um território pode apresentar estabilização local, com padrões relativamente previsíveis de interação, enquanto outro opera sob adaptação contínua, com elevada variabilidade e rápida recomposição após intervenções.

### **Regime geral de operação criminal**

*Definição:* Padrão relativamente estável de coordenação, adaptação e acoplamento entre atores ilícitos, populações, mercados e instituições formais em um território, indicativo do nível de organização e complexidade do sistema criminal em determinado período.

*Neste livro:* Pressupostos analíticos para distinguir patamares distintos de organização criminal e orientar decisões incompatíveis entre regimes diferentes, evitando respostas padronizadas a contextos estruturalmente desiguais.

*Exemplos:*

- a) Regime de desorganização episódica, caracterizado por instabilidade elevada, violência errática e ausência de controle territorial consolidado.
- b) Regime de adaptação contínua, marcado por coordenação funcional estável, rápida recomposição após intervenções e exploração sistemática da previsibilidade estatal.
- c) Regime de estabilização local, no qual a ordem ilícita apresenta controle territorial, regras reconhecidas socialmente e baixa variação operacional ao longo do tempo.

### **Regimes mistos**

*Definição:* Coexistência de mais de um regime de operação.

*Neste livro:* Condição comum em países-continentais, dificultando decisões uniformes.

### **Resiliência sistêmica**

*Definição:* Capacidade de absorver choques sem colapsar.

*Neste livro:* Propriedade típica do crime organizado em contextos de escala e redundância.

### **Responsabilidade difusa**

*Definição:* Dificuldade de identificar quem decide e quem responde pelos resultados.

*Neste livro:* Efeito típico da policentria desbalanceada, que reduz incentivos à correção sistêmica.

# S-T

## **Sistema adaptativo**

*Definição:* Sistema capaz de ajustar seu comportamento em resposta a estímulos externos.

*Neste livro:* Refere-se a sistemas sociais que reagem à intervenção estatal mesmo sem coordenação central, ajustando práticas e decisões ao longo do tempo.

*Exemplo:* Alteração de rotas criminosas após intensificação da fiscalização em determinado território.

## **Sistema complexo adaptativo**

*Definição:* Sistema composto por múltiplos elementos interdependentes que interagem de forma não linear, produzindo padrões emergentes e capacidade de adaptação contínua em resposta a perturbações.

*Neste livro:* O conceito de sistema complexo adaptativo descreve a forma de operação dos sistemas criminais relevantes. Esses sistemas não apenas reagem a intervenções, mas aprendem com elas, ajustando suas estratégias, reorganizando suas estruturas e alterando seus próprios padrões de funcionamento ao longo do tempo.

A dinâmica do sistema resulta da interação entre as dimensões do Tetraedro das ORCRIM, conectadas por acoplamentos que operam especialmente nas bordas, onde diferentes lógicas entram em contato. Nessas regiões, pequenas perturbações podem se propagar de forma ampliada, enquanto intervenções intensivas podem ser absorvidas ou desviadas, em razão da não linearidade.

Os padrões observados não são definidos por um centro de controle, mas emergem da repetição de interações que se estabilizam em regimes de operação. Esses regimes orientam o comportamento dos atores, ao mesmo tempo em que permanecem abertos à reconfiguração diante de novas condições.

Como consequência, a ação estatal passa a integrar o próprio sistema que busca influenciar. Intervenções não atuam sobre um objeto externo, mas se tornam parte das dinâmicas que o sistema incorpora, interpreta e responde. Isso implica que os efeitos de uma ação não dependem apenas de sua intenção ou intensidade, mas de como o sistema a processa e a transforma em novas condições de operação.

Nesse contexto, a eficácia não está associada ao controle direto, mas à capacidade de intervir de forma sensível às relações, aos acoplamentos e aos pontos de alavancagem, como forma de reconhecer que o sistema se reorganiza continuamente.

*Exemplo:* A prisão de lideranças pode gerar fragmentação temporária, mas tende a ser seguida por recomposição das redes, redistribuição de funções e adaptação das práticas, preservando a continuidade das atividades ilícitas em novas configurações.

### **Tetraedro das Organizações Criminosas**

*Definição:* Modelo analítico quadridimensional, desenvolvido pelo Dr. Sergio Senna, para a compreensão do comportamento complexo e adaptativo das organizações criminosas, estruturado em quatro dimensões interdependentes: recursos e mercados ilícitos; ambiente social e institucional facilitador; motivações e decisões humanas; e redes criminosas adaptativas.

*Neste livro:* O Tetraedro das Organizações Criminosas constitui a estrutura central de compreensão sistêmica utilizada para analisar a formação, a operação e a sustentabilidade do crime organizado. O modelo parte do princípio de que o fenômeno não pode ser explicado por uma única dimensão, mas pela interação contínua entre elementos econômicos, sociais, decisórios e organizacionais.

Essas dimensões não operam de forma isolada. Elas se conectam por meio de acoplamentos, especialmente nas bordas, onde diferentes lógicas entram em contato e produzem ajustes recíprocos. É nessas interações que emergem os padrões de funcionamento do sistema, que podem se estabilizar em diferentes regimes de operação.

O Tetraedro permite identificar como alterações em uma dimensão se propagam pelas demais, o que revela pontos de alavancagem, limites de intervenção e dinâmicas de adaptação. Ao deslocar a análise de organizações específicas para as relações que sustentam o sistema, o modelo torna possível compreender por que o crime organizado persiste, mesmo diante de intervenções intensivas.

Mais do que uma estrutura descritiva, o Tetraedro funciona como um referencial para análise e ação, ao orientar a leitura das interdependências e das condições que tornam o fenômeno estável, adaptável e resistente.

### **Transição de regime**

*Definição:* Mudança no padrão relativamente estável de operação de um sistema, caracterizada pela substituição ou reconfiguração das interações que sustentavam seu funcionamento anterior.

*Neste livro:* A transição de regime refere-se ao processo pelo qual um sistema passa de um padrão dominante de operação para outro, alterando as condições sob as quais decisões, interações e respostas se organizam. Trata-se de um processo não linear, frequentemente não intencional, que pode ser desencadeado tanto por choques abruptos quanto por acúmulos graduais de mudanças que atingem limiares críticos.

Essas transições tendem a ocorrer nas bordas do sistema, onde os acoplamentos entre dimensões se tornam mais instáveis ou sensíveis. Nesses pontos, pequenas perturbações podem desencadear reconfigurações mais amplas, especialmente quando incidem sobre pontos de alavancagem. Como resultado, padrões anteriormente estáveis deixam de se sustentar, dando lugar a novas formas de organização e resposta.

A transição de regime não implica necessariamente melhoria ou deterioração do sistema. Ela representa uma mudança nas condições de operação, que pode tanto ampliar quanto reduzir a capacidade de controle, coordenação ou adaptação. Por isso, compreender essas transições é fundamental para orientar intervenções que busquem não apenas efeitos imediatos, mas alterações mais duradouras nas dinâmicas do sistema.

Além de emergirem de forma não intencional, as transições de regime podem ser deliberadamente provocadas como estratégia de intervenção. Ao

alterar as condições que sustentam um determinado padrão de funcionamento, o objetivo pode ser modificar o grau de previsibilidade do sistema, reduzindo padrões exploráveis por redes criminosas ou, em sentido inverso, induzindo maior previsibilidade em dimensões críticas para ampliar a capacidade de controle estatal. Nesses casos, a intervenção não busca apenas produzir efeitos diretos, mas reconfigurar o próprio modo como o sistema responde, alterando as bases sobre as quais decisões e adaptações passam a ocorrer.

*Exemplo:* Um território que operava sob estabilização local pode, após sucessivos conflitos e intervenções mal coordenadas, passar a um regime de adaptação contínua, com aumento da variabilidade e da imprevisibilidade das dinâmicas criminosas.

# REFERÊNCIAS

As referências reunidas ao final deste trabalho cobrem, com ampla margem, a multiplicidade de temas mobilizados ao longo do livro. Elas dialogam com campos diversos como federalismo e coordenação intergovernamental; governança policêntrica; administração pública; policiamento plural; burocracia de nível de rua; cultura organizacional; tomada de decisão sob incerteza; teoria da complexidade; aprendizagem institucional; regulação; captura; crise; adaptação e ética da intervenção estatal; entre outros.

Optamos, no entanto, por não acionar explicitamente esse repertório de forma sistemática ao longo do texto. Essa escolha não decorre de desconsideração teórica, mas de coerência com o objetivo do livro. Não se trata de um ensaio teórico científico voltado à exaustão conceitual ou ao debate disciplinar especializado, mas de um diálogo orientado à decisão, que privilegia clareza argumentativa, continuidade de leitura e inteligibilidade prática.

A densidade conceitual está presente, mas opera de modo integrado à narrativa, sem a fragmentação típica de revisões de literatura extensas ou da demarcação explícita de filiações teóricas a cada passo do argumento. A opção foi tratar os temas de forma transversal, articulando contribuições consolidadas de diferentes tradições analíticas sem interromper o fluxo do raciocínio com referências pontuais que, embora

academicamente precisas, poderiam comprometer a fluidez do diálogo com o leitor gestor.

Nesse sentido, a bibliografia apresentada não deve ser lida como apêndice formal, mas como lastro intelectual do percurso desenvolvido. Ela sinaliza que os argumentos aqui apresentados se apoiam em debates amplos e consolidados, ainda que o texto tenha deliberadamente priorizado a responsabilidade decisória, a leitura de regimes de operação e a explicitação de limites, em lugar da demonstração erudita ou da disputa teórica explícita.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-44782005000100005>.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments**. Washington: Georgetown University Press, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1353/book13050>.

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

ALIGICA, Paul Dragos; TARKO, Vlad. Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. **Governance**, v. 25, n. 2, p. 237–262, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01550.x>.

ALVESSON, Mats; SVENINGSSON, Stefan. **Changing organizational culture: cultural change work in progress**. London: Routledge, 2025.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BARDACH, E. **Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship**. Washington: Brookings Institution Press, 1998.

BAYLEY, David H. **Patterns of policing: a comparative international analysis**. New Brunswick: Rutgers University Press, 1990.

BEZERRA, Thaís Maia Carvalho. Competência municipal concernente à segurança pública com o advento da Lei Federal nº 13.022/2014. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, v. 4, n. 2, p. 61–80, 2018. DOI: <https://doi.org/10.26668/indexlawjournals/2526-0065/2018.v4i2.4766>.

BITTNER, Egon. **The functions of the police in modern society**. Washington: National Institute of Mental Health, 1970.

BOETTKE, Peter J.; LEMKE, Jayme S.; PALAGASHVILI, Liya. Re-evaluating community policing in a polycentric system. **Journal of Institutional Economics**, v. 12, n. 2, p. 305-325, 2015. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2635646>.

BOIN, Arjen; 'T HART, Paul; STERN, Eric; SUNDELIUS, Bengt. **The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316339756>.

BOIN, Arjen; MCCONNELL, Allan; 'T HART, Paul. **Governing after crisis: the politics of investigation, accountability and learning**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

BRODEUR, Jean-Paul. **The policing web**. Oxford: Oxford University Press, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199740598.001.0001>.

CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. (Eds.). **Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9781139565875>.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059–1066, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>.

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

CONTIPELLI, Ernani. Da governança dos comuns ao policentrismo: considerações sobre Elinor Ostrom e mudança climática. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 24, n. 53, 2020.

DEKKER, Sidney. **Just Culture: Balancing Safety and Accountability**. 2. ed. Farnham: Ashgate Publishing, 2007.

DUPONT, Benoît. Security in the age of networks. **Crime and society**, v. 14, n. 1, p. 76-91, 2017. <https://doi.org/10.4324/9781315095318-9>.

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. A Teoria dos jogos e o campo das políticas públicas : possibilidades e limites para o estudo da barganha federativa. In: SOUZA, C. (Org.). **E os estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2023, p. 285–312. DOI: <https://doi.org/10.38116/9786556350509cap10>

FASSIN, Didier. **Enforcing order: an ethnography of urban policing**. Cambridge: Polity Press, 2013.

FOUREAUX, Ricardo. Guarda Municipal e Polícias Militares em debate jurídico sobre competências e policiamento ostensivo. **Revista da Polícia Militar de Minas Gerais**, 2019. DOI: <https://doi.org/10.51912/alf.v29i74.680>.

GILLESPIE, Alex; ZITTOUN, Tania. Ruptures as imagined and theorized. In: CHRISTENSEN, Bo Allesøe (Ed.). **The Second Cognitive Revolution: a tribute to Rom Harré**. Cham: Springer, 2019. p. 141–152. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12124-025-09966-9>.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/fd0a5c15-7009-4a65-a0ad-3222e4588fd8>. Acesso em: 15 jan 2026.

GRAY, Barbara. **Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems**. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. **Plural policing: a comparative perspective**. London: Routledge, 2006. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203001790>.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. 2 ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOADER, I. Plural Policing and Democratic Governance. **Social & Legal Studies**, v. 9, n. 3, p. 323-345, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1177/096466390000900301>.

MACHADO, José Angelo. Coordenação intergovernamental e políticas públicas no federalismo brasileiro. **Revista Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 1, p. 57-84, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i1.1295>.

MASTROFSKI, Stephen D. Controlling street-level police discretion. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 593, p. 100–118, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716203262584>.

MCGINNIS, Michael D. **Polycentric governance and development: readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999. DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.16052>.

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>.

MEADOWS, Donella H. **Leverage points: places to intervene in a system**. Hartland: Sustainability Institute, 1999. Disponível em: [https://donellameadows.org/wp-content/userfiles/Leverage\\_Points.pdf](https://donellameadows.org/wp-content/userfiles/Leverage_Points.pdf). Acesso em: 15 jan 2026

NUNES, Cleuber F.O. **Framework da governança multinível do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**. 2024. Tese (doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/265132>. Acesso em: 15 jan 2026.

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

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

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

OSTROM, Vincent. The Meaning of Federalism in The Federalist: A Critical Examination of the Diamond Theses. Publius: **The Journal of Federalism**, v. 15, n. 1, p. 1-21, 1985. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a037517>.

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. Quando a centralização produz menos controle: complexidade e governança policêntrica na segurança pública. **Revista Contemporânea**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 1-40, jan. 2026a. DOI: <https://doi.org/10.56083/RCV6N1-088>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/400029126>. Acesso em: 16 abr 2026.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. Violence prevention and systemic polycentricity: a relational framework and legislative architecture. **ResearchGate**, 2026b. p. 1-31. DOI: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22638.78406>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/403420862>. Acesso em: 16 abr 2026.

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

<https://www.researchgate.net/publication/395416167>. Acesso em: 8 jan. 2026.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. The transnational criminal organizations tetrahedron: understanding TCO sustainability through recursive interdependence. **Studies in Multidisciplinary Review**, 6, 2025b, e13147. DOI: <https://doi.org/10.55034/smr6n1-001>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/387836275>. Acesso em: 13 jan. 2026

PIRES, Sergio Fernandes Senna. Predictive police proactive actions against extreme violence: strengthening police intelligence - the Brazilian case. **International Journal of Human Sciences Research**, v. 4, n. 15, p. 2-14, 2024. DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.5584162408054>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/380588903>. Acesso em: 16 abr 2026.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. A violência como expressão dos desejos e das decisões humanas no ambiente acadêmico. In: ALVARENGA, F. (Org), **Novos estudos em ciências humanas**. 1. ed. São Paulo: Dialética, ago. 2023a. p. 175-190. DOI: <https://doi.org/10.48021/978-65-270-0788-3-C8>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/373549329>. Acesso em: 16 abr 2026.

PIRES, Sergio Fernandes Senna. Psicologia Cultural: uma poderosa abordagem para a compreensão dos fenômenos humanos complexos. **Revista Contemporânea**, v. 3, n. 11, p. 19896-19920, 2023b. DOI: <https://doi.org/10.56083/rcv3n11-004>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/375196701>. Acesso em: 15 jan. 2026.

ROTHBART, Daniel. Governmental power and positioning of marginalized people. In: CHRISTENSEN, Bo Allesøe (Ed.). **The Second Cognitive Revolution: a tribute to Rom Harré**. Cham: Springer, 2019. p. 89–97. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-26680-6\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-26680-6_10).

SCHEIN, Edgar H. Organizational culture and leadership. 5. ed. Hoboken: Wiley, 2016.

SHERMAN, Lawrence W.; ECK, John E. Policing for crime prevention. *In*: SHERMAN, Lawrence W.; FARRINGTON, D.P.; WELSH, B.C.; MacKENZIE, D.L. (Eds.). **Evidence-based crime prevention**. New York: Routledge, 2002. p. 295-329. DOI: [https://doi.org/10.4324/9780203166697\\_chapter\\_8](https://doi.org/10.4324/9780203166697_chapter_8).

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

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>.

VALSINER, Jaan. **An invitation to cultural psychology**. London: Sage, 2014. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781473905986>.

VALSINER, Jaan. **The Oxford handbook of culture and psychology**. Oxford: Oxford University Press, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195396430.001.0001>.

VAN LANGENHOVE, Luk. The discursive ontology of the social world. *In*: CHRISTENSEN, Bo Allesøe (org.). **The Second Cognitive Revolution: a tribute to Rom Harré**. Cham: Springer, 2019. p. 63–71. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-26680-6\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-26680-6_7).

VAUGHAN, Diane. **The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA**. Chicago: University of Chicago Press, 1996. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226346960.001.0001>.

WAGONER, B.; CHRISTENSEN, B.; DEMUTH, C. (Eds.). **Culture as process: A tribute to Jaan Valsiner**. Springer, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-77892-7>.

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

XU, Shuangshuang; WU, Aruna; LI, Xiaowen. Jaan Valsiner, a Keen Perceiver and Creator of Cultural Ecology. *In*: WAGONER B.;

CHRISTENSEN B.A.; DEMUTH C.(Eds.). **Culture as Process: A Tribute to Jaan Valsiner**, p. 327-335, 2021. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-77892-7\\_29](https://doi.org/10.1007/978-3-030-77892-7_29).

ZITTOUN, Tania; GILLESPIE, Alex. **Internalization: How culture becomes mind**. *Culture & Psychology*, v. 21, n. 4, p. 477–491, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354067X15615809>.

---

[1] Para detalhes sobre isso, consultar: PIRES, Sergio Fernandes Senna. Complexity, care and culture: rethinking violence and participation through youth-centred networks. In: *Educação: Práticas, Políticas e Possibilidades* 2, Editora Atena, 2025a, p. 57–73. DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.2872503095>. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/395416167>. Acesso em: 8 jan. 2026.

# SOBRE O AUTOR

## **Sergio Senna Pires**

É servidor público há 44 anos e Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados desde 2003, data a partir da qual assessorou parlamentares na elaboração da legislação federal em segurança pública, sendo o último trabalho relevante a PEC 18/25, que reestrutura a segurança pública. Doutorou-se em Psicologia pela Universidade de Brasília, onde foi pesquisador colaborador. É membro da Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança, da Associação Brasileira de Psicologia Social e da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Realiza estudos técnico-científicos sobre: o enfrentamento à violência; ao crime organizado e sobre a regulação do comportamento pelas crenças, pelos valores e pelas emoções. Psicólogo, possui graduação, mestrado e pós-graduações na área de Ciências Militares e diversas pós-graduações em Psicologia e Educação.



# LIVROS DESTE AUTOR

## **O Poder Transformador Dos Ditos Populares**

"O Poder Transformador dos Ditos Populares" é mais do que um livro; é um convite para uma jornada educacional envolvente, na qual cada professor é encorajado a adaptar a sabedoria geracional conforme as suas experiências e percepções bem como as necessidades da comunidade, proporcionando uma educação verdadeiramente significativa e transformadora para a vida, por meio dos ditos populares.