

RESENHA

RESENHA: SEGURANÇA PÚBLICA, REDES E GOVERNANÇA | COSTA, ARTHUR TRINDADE MARANHÃO (2023)

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Segurança pública, redes e governança*. Brasília: Editora UnB, 2023. 1 e-book (298 p.). ISBN 978-65-5846-096-1.

CASSANDRA VIRGÍNIA SANTANA BARBOSA CAMPOS

Doutoranda e mestre em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI UFPB). Possui graduação em Direito e em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo, além de especialização em Ciências Criminais.

País: Brasil **Estado:** Paraíba **Cidade:** João Pessoa

E-mail: campos.cassandra@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-2108-7611>

Contribuições dos autores: A autora é responsável totalmente pela concepção e planejamento do projeto, obtenção de dados ou análise e interpretação dos dados;

RESUMO

Esta resenha tem como objetivo apresentar e sintetizar os principais argumentos do livro *Segurança pública, redes e governança*, de Arthur Trindade Maranhão Costa. O livro analisa a segurança pública no Brasil a partir da interação entre diversos atores públicos e privados organizados em redes de políticas públicas. Ao longo de sete capítulos, o autor analisa as dinâmicas do campo da segurança, os limites da governança estatal, a atuação das polícias e os desafios na formulação de políticas públicas eficazes. O livro contribui para ampliar o debate sobre segurança em contextos democráticos e propõe caminhos para sua melhoria, sem recorrer a soluções simplistas ou autoritárias.

Palavras-Chave: Segurança pública. Redes. Governança. Resenha.

REVIEW: PUBLIC SECURITY, NETWORKS, AND GOVERNANCE | COSTA, ARTHUR TRINDADE MARANHÃO (2023)

ABSTRACT

This review aims to present and summarize the main arguments of *Public Security, Networks and Governance*, by Arthur Trindade Maranhão Costa. The book analyzes public security in Brazil by focusing on the interaction of various public and private actors organized in policy networks. Over the course of seven chapters, the author analyzes the dynamics of the security field, the limits of state governance, police operations, and the challenges in designing effective public policies. The work contributes to broadening the debate on security in democratic contexts and proposes paths for improvement without resorting to simplistic or authoritarian solutions.

Keywords: *Public Security. Networks. Governance. Review.*

Data de recebimento: 28/07/2025 **Data de aprovação:** 12/09/2025

DOI: 10.31060/rbsp.2026.v20.n2.2481

Arthur Trindade Maranhão Costa é uma das maiores expressões acadêmicas no campo dos estudos sobre segurança pública no Brasil. Sua trajetória associa produção científica consistente, sagacidade analítica e participação institucional. Em *Segurança pública, redes e governança*, ele oferece uma síntese de seus esforços teóricos e empíricos, ao explorar como diferentes atores – estatais e não estatais – constroem, disputam e operam redes de políticas públicas voltadas à segurança.

Partindo do reconhecimento da relevância dessa obra para a discussão sobre o tema da segurança pública brasileira no contexto atual, o objetivo da presente resenha é apresentar as importantes discussões trazidas pelo autor. O livro, publicado em 2023, articula teoria e empiria para trazer um diagnóstico das políticas de segurança para além do trabalho policial, destacando a construção de redes de políticas e evidenciando a necessidade de governança. Professor da Universidade de Brasília e ex-Secretário de Segurança do Distrito Federal, Arthur Trindade M. Costa traz vasta quantidade de dados e evidências empíricas de pesquisas qualitativas e quantitativas realizadas nos últimos anos para construir sua análise.

O autor parte do deslocamento do foco exclusivo sobre as polícias como únicas responsáveis pela resolução dos problemas da segurança pública e lembra que, embora frequentemente colocadas no centro das atenções – seja pela mídia, pelas autoridades ou pela própria população –, as polícias são apenas um dos muitos atores envolvidos no controle da criminalidade. Há, na verdade, diversas instituições públicas e privadas que orbitam esse cenário: sistemas de justiça, administrações municipais, conselhos tutelares, empresas de segurança, organizações da sociedade civil, entre outras. O envolvimento desses múltiplos atores se manifesta por meio do que o autor denomina “redes de políticas”, conceito central da obra. Para que essas redes operem de forma coordenada, contudo, é necessária uma capacidade de governança por parte do poder público.

A compreensão da relação entre segurança pública e o processo de redemocratização brasileiro é essencial para compreender a análise proposta sobre a formação das políticas de segurança no país. Arthur Trindade M. Costa explica que a abertura democrática não apenas permitiu maior escrutínio público sobre as ações policiais e as decisões públicas, como também ampliou o número de atores envolvidos na definição das políticas. Além das mudanças institucionais, transformações mais amplas na estrutura da sociedade e do Estado passaram a ter um impacto direto: nesse novo contexto, a segurança pública deixou de ser responsabilidade exclusiva da polícia e passou a exigir coordenação entre múltiplas instituições, com foco na prevenção, na produção de informações e na construção de estratégias coletivas.

O funcionamento das polícias em regimes democráticos exige uma mudança de mentalidade: já não basta punir, é necessário mitigar as causas das adversidades e administrar riscos. A capacidade de coerção, antes central, passa então a dividir espaço com competências voltadas à vigilância inteligente, à proteção de grupos vulneráveis e à capacidade de produzir informações e analisar dados. Essa mudança implica o reconhecimento da segurança como um bem público que depende da ação bem articulada entre órgãos estatais e instituições privadas. Assim, surgem novas demandas que ampliam a agenda da segurança pública, incluindo a redução do medo, o fortalecimento de vínculos comunitários e a melhoria da percepção de segurança por parte da população.

O livro é estruturado em sete capítulos, além da introdução e da conclusão. Na introdução, Arthur Trindade oferece um panorama das pesquisas sobre polícia, segurança pública e o funcionamento da Justiça

Criminal, destacando que segurança pública não é apenas um conceito teórico, mas um campo organizacional complexo, composto por diversas instituições e profissionais responsáveis pela manutenção da ordem, prevenção da violência e controle da criminalidade. Esse campo não se restringe à atuação policial nem se confunde com o Sistema de Justiça Criminal, uma vez que envolve conjuntos de atores que disputam espaço, poder e legitimidade na definição das políticas públicas.

O primeiro capítulo do livro é dedicado à análise dessas redes de políticas públicas no campo da segurança. O autor argumenta que, diante da complexidade dos problemas contemporâneos, a segurança pública não pode ser tratada nem de forma isolada, nem como um problema exclusivamente estatal. Ela demanda a formação de redes compostas por múltiplos atores – governamentais e não governamentais – cujas ações são interdependentes e, ao mesmo tempo, autônomas. Essas redes atuam em domínios específicos, definindo agendas, formulando e promovendo propostas, disputando recursos e articulando soluções. A estruturação dessas redes, entretanto, não ocorre de forma espontânea e tampouco garante continuidade. É necessário um esforço deliberado de coordenação – uma capacidade que o autor denomina “governança”. No campo da segurança pública, a governança deve ser exercida especialmente pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública (e ou Defesa Social), que, segundo Trindade, apresentam sérias limitações para desempenhar esse papel com eficiência.

Além do debate conceitual, o autor ilustra a importância prática dessas redes com o exemplo do programa Paz no Trânsito, desenvolvido no Distrito Federal. A experiência demonstrou que a redução da violência no trânsito não foi resultado apenas da repressão tradicional, mas da mobilização de uma rede composta por diferentes instituições públicas, apoio da mídia e engajamento da sociedade civil. Arthur Trindade evidencia, assim, que as redes são fundamentais não apenas para a implementação de políticas públicas de segurança, mas também para sua efetividade.

O segundo capítulo traz uma apurada análise da militarização e da profissionalização das polícias militares brasileiras, traçando um panorama histórico desde a formação dos Estados nacionais. O autor mostra como polícias e exércitos pertenceram ao mesmo campo organizacional por muito tempo, compartilhando estrutura, regimentos e o monopólio legítimo da força, o que gerou um mimetismo entre ambas as instituições – reforçado até pela Constituição de 1988, que define as polícias militares brasileiras como forças auxiliares e reserva do Exército. A partir da redemocratização, contudo, emergem tentativas de ruptura em três frentes: no *ethos* do uso da força, nos mecanismos de supervisão e nas formas de atuação. Ainda assim, essas mudanças enfrentam entraves importantes, como a dificuldade de substituir o modelo militar, baseado em hierarquia rígida e disciplina, e a ausência de uma identidade profissional própria.

Esse aspecto das polícias militares brasileiras se conecta com um modelo essencialmente punitivista e coercitivo, herdado do século XX, cuja superação demanda não apenas mudanças institucionais, mas também mentalidades inovadoras e polícias altamente especializadas. Por isso, o autor argumenta que, embora ainda predomine uma lógica de contenção e castigo do criminoso, as exigências contemporâneas de segurança pública não podem ser respondidas apenas por esse paradigma. A profissionalização das polícias torna-se, assim, indispensável, especialmente frente ao surgimento de novas formas de policiamento e ao aumento da complexidade das redes de atores envolvidos. No entanto, esse processo esbarra diretamente no alto grau de militarização das corporações policiais, que limita sua capacidade de adaptação e governança frente aos desafios da segurança democrática.

Enquanto a polícia militar é encarregada do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública, a polícia civil exerce as funções de polícia judiciária – e nenhuma das duas realiza o ciclo completo de policiamento. Assim, no terceiro capítulo, Arthur Trindade critica a sobreposição dos saberes jurídicos aos

saberes policiais, fator que, segundo ele, prejudica a profissionalização da polícia civil. O autor desmonta o que chama de “mito do inquérito policial”, a crença institucional de que instaurar inquéritos equivale a investigar crimes. Embora a instauração de inquéritos seja legalmente obrigatória diante de uma notícia-crime, a investigação – entendida como o uso de técnicas e saberes policiais para identificar autores e circunstâncias – é uma exceção na prática cotidiana. Os inquéritos, muitas vezes instaurados apenas com base em boletins de ocorrência, não necessariamente resultam de processos investigativos estruturados.

A realidade da maioria das polícias civis revela instituições, de modo geral, sobrecarregadas por tarefas burocráticas e carentes de efetivo, cujos agentes são frequentemente obrigados a exercer sua discricionariedade até mesmo para decidir quais ocorrências registradas na delegacia resultarão na abertura de inquéritos e quais se limitarão à lavratura de um boletim de ocorrência. Além disso, delegados e promotores estabelecem seus próprios critérios de seleção, o que fragiliza a coerência da política criminal e reforça a centralidade da prisão em flagrante como porta de entrada do sistema penal. Para Costa, o desafio não está no mito do inquérito em si, mas na necessidade de atualizá-lo às exigências de um regime democrático. Isso exige redefinir os limites da discricionariedade institucional, qualificar os profissionais e reconhecer a investigação como função essencial e autônoma da atividade policial.

No quarto capítulo, o autor analisa os obstáculos históricos e institucionais à governança da segurança pública no Brasil e destaca a baixa capacidade das secretarias estaduais de segurança pública para coordenar redes de políticas públicas. Essa configuração é herança de um processo de institucionalização segmentado ao longo do século XX, que a redemocratização e a Constituição de 1988 não conseguiram alterar substancialmente. Embora tenha promovido uma reconfiguração do campo – com a ampliação dos poderes e prerrogativas do Ministério Público e o surgimento de novos atores, como associações civis, centros de pesquisa, sindicatos policiais e a própria mídia – a estrutura organizacional permaneceu desarticulada, concentrando recursos nos estados, impedindo o ciclo completo de policiamento e dificultando a formulação de políticas criminais coordenadas.

A ampliação do protagonismo da União e dos municípios também redesenhou o campo da segurança pública, ainda que sem resolver os problemas de governança. O governo federal buscou coordenar ações por meio de órgãos como a Senasp, mas sua atuação esbarra em limitações estruturais, como a fragilidade institucional, a ausência de um marco regulatório nacional e a precariedade dos sistemas de informação. Entre 2000 e 2015, os municípios aumentaram seus gastos com segurança em 327%, estimulados pela pressão do eleitorado e por incentivos do governo federal. No entanto, a atuação municipal tem sido marcada por mimetismo das práticas da polícia militar, com guardas civis municipais operando sem articulação efetiva com os demais entes. Além disso, a atuação desconexa do Ministério Público, a ausência de instâncias deliberativas nos conselhos de segurança e a seletividade de promotores e delegados, que operam à margem de diretrizes coordenadas, agravam a desarticulação da rede. O resultado é um campo de segurança pública caracterizado por baixa efetividade na persecução penal, incapacidade de controle externo da atividade policial e dificuldades persistentes de formulação de políticas públicas integradas.

No quinto capítulo, Arthur Trindade M. Costa inicia a segunda parte do livro discutindo o impacto da configuração estadual da política de segurança pública, destacando a centralidade dos problemas locais – como as taxas de homicídios e o medo do crime – na formulação das agendas de segurança. O autor argumenta que, embora a segurança pública seja institucionalmente uma atribuição estadual, a sua efetiva governança depende da articulação entre diversos atores que operam no campo local, como as polícias civil e militar, o Ministério Público, o sistema prisional e a secretaria de segurança pública. O capítulo demonstra que a atuação desses atores, e a forma como se relacionam, afeta diretamente a capacidade de resposta às demandas

por segurança da população. Assim, os governadores, enquanto principais responsáveis pela condução das políticas estaduais de segurança, têm papel decisivo na consolidação ou no enfraquecimento dessas redes.

O caso do Distrito Federal é apresentado como exemplo ilustrativo dos desafios e das possibilidades de mudança na governança da segurança pública. Apesar de contar com elevado orçamento e grande efetivo policial, até 2015 o DF enfrentava índices de criminalidade comparáveis aos das demais unidades da Federação e exibia baixa capacidade de coordenação institucional. As políticas de três governos consecutivos fracassaram por ausência de planejamento e dispersão do poder decisório, o que resultou em dificuldades para a implementação de redes de políticas eficazes. A partir de 2010, no entanto, houve uma virada, com a adoção de medidas para melhorar a governança, culminando no lançamento do plano Viva Brasília, em 2015, voltado à redução de crimes letais e ao aumento da sensação de segurança. Com a criação de comitês gestores, definição de metas e indicadores, e o fortalecimento da capacidade de coordenação da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal, foi possível sistematizar informações e implementar políticas mais efetivas. Esse processo resultou na redução das taxas de homicídio e dos crimes contra o patrimônio.

No sexto capítulo, Arthur Trindade aprofunda a análise das consequências da baixa governança no campo da segurança pública, destacando a incapacidade histórica do Estado brasileiro em enfrentar de maneira eficaz o problema dos homicídios. O país lidera o *ranking* mundial em número absoluto de homicídios (Unodc, 2023), com taxas que se mantêm altas há mais de três décadas. Para o autor, a persistência desse cenário se deve à ausência de uma agenda estruturada que combine ações repressivas com estratégias de prevenção voltadas a áreas, grupos e situações de risco. Pesquisas qualitativas revelam que os homicídios estão majoritariamente ligados a quatro dinâmicas: atividades de gangues, disputas ligadas ao tráfico de drogas, atuação de grupos de extermínio e conflitos interpessoais cotidianos – fenômenos enraizados em contextos sociais específicos. Malgrado essa compreensão, a investigação criminal ainda é precária: há grande disparidade entre os estados quanto à taxa de elucidação dos crimes e as delegacias, sobretudo nas regiões mais vulneráveis, operam com infraestrutura limitada e recursos escassos.

O autor argumenta que, para enfrentar de forma duradoura a questão dos homicídios, é necessário ultrapassar a lógica centrada apenas no autor do crime e incorporar abordagens que considerem os efeitos do território e os vínculos comunitários, especialmente no que diz respeito à juventude pobre. Experiências bem-sucedidas nos estados brasileiros mostram que a adoção de modelos de gestão por resultados pode melhorar esse cenário. Tais modelos incluem a responsabilização de comandantes e delegados-chefes, a definição de metas e indicadores, e a criação de comitês gestores integrados por representantes da segurança, saúde, educação, juventude e infraestrutura, sob a liderança direta dos governadores.

No sétimo e último capítulo do livro, Costa discute o medo do crime como uma questão central e relativamente autônoma da criminalidade, mas ainda pouco contemplada nas políticas públicas de segurança no Brasil. Embora frequentemente tratados como fenômenos interligados, medo e crime possuem dinâmicas, causas e consequências distintas. Pesquisas mostram que o medo pode ser elevado mesmo em contextos com baixa criminalidade, e que a simples presença policial contribui para aumentar a sensação de segurança. Estratégias de policiamento que envolvem maior proximidade com a comunidade, como o policiamento comunitário, por exemplo, mostraram-se mais eficazes na redução do medo, enquanto abordagens exclusivamente repressivas, especialmente em áreas vulneráveis, podem intensificá-lo ao reforçar percepções de violência e abandono.

Trindade destaca o surgimento, em diversos países, de programas voltados à melhoria da sensação de segurança, conhecidos como “políticas de qualidade de vida”. Essas iniciativas envolvem a atuação coordenada

de múltiplos atores públicos e privados, novas estratégias de policiamento e metas específicas relacionadas à percepção de segurança. No entanto, no Brasil, essas políticas são raras, desarticuladas e centradas na ação policial, partindo do pressuposto equivocado de que o medo decorre apenas do aumento da criminalidade. Para o autor, é fundamental reconhecer o medo como problema público autônomo, que exige redes de políticas públicas e capacidade de governança, articuladas por órgãos estaduais e municipais.

Por fim, na conclusão, o autor defende uma mudança de mentalidade para que um novo paradigma de segurança pública possa ser aceito e implementado. Esse novo modelo exige alta capacidade de governança por parte do Estado, baseada na coleta e na análise de dados, diagnósticos precisos e avaliações contínuas dos resultados. Trindade argumenta que a segurança não pode mais ser pensada como uma responsabilidade exclusiva do Estado; ela deve ser concebida como um bem coletivo, compartilhado entre instituições públicas, privadas e diversos grupos sociais. Esse paradigma rompe com a lógica punitivista e centralizadora, substituindo-a por uma abordagem preventiva e proativa, na qual a democracia e os princípios do Estado de Direito não limitam, mas legitimam a ação das polícias e de outros atores envolvidos na segurança.

A adoção desse novo paradigma implica reconhecer a complexidade do campo da segurança pública. O Estado, embora ainda central, passa a atuar como coordenador e articulador de redes de políticas públicas, assumindo papéis distintos conforme a demanda. Para tanto, é essencial reconfigurar tanto a estrutura institucional quanto o *habitus* dos profissionais de segurança, assimilando os interesses e as lógicas de atores diversos – Ministério Público, União, estados, municípios, mídia, sindicatos e sociedade civil. A superação do modelo tradicional, marcado pela baixa capacidade de coordenação, requer transformar não apenas a forma de agir, mas também a forma de pensar a segurança pública no Brasil.

Ao longo da obra, Arthur Trindade M. Costa demonstra como a criminalidade e a sensação de insegurança tensionam diversas esferas institucionais. Prefeitos, governadores e presidentes têm, ao longo dos últimos 35 anos, fracassado sistematicamente em oferecer respostas efetivas às demandas da população por segurança. Apesar dos elevados investimentos – os gastos com segurança pública representam cerca de 5,5% do PIB nacional –, a capacidade das autoridades em articular políticas consistentes permanece limitada, o que contribui para o enfraquecimento da confiança pública nas instituições e acentua a descrença nos políticos e em seus partidos. Essa crise de eficácia e legitimidade é um dos eixos centrais da análise do autor, que busca compreender por que a segurança pública brasileira continua sendo, ao mesmo tempo, tão custosa e tão ineficiente.

REFERÊNCIAS

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Segurança pública, redes e governança*. Brasília: Editora UnB, 2023. 1 e-book (298 p.). ISBN 978-65-5846-096-1.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2023*. Vienna: Unodc, 2023. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf. Acesso em: 22 jul. 2025.