

Governança em Ruínas: uma crítica sociológica à crise da segurança pública no Brasil

Resenha (review) do livro *Segurança pública, redes e governança*, de Arthur Trindade Costa

Walter Rosas Dias¹

¹Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, Belém, PA, Brasil

No livro intitulado *Segurança pública, redes e governança*, Arthur Costa (2023) investiga, com rigor sociológico e apelo analítico, por que o Estado brasileiro tem sistematicamente fracassado em garantir uma segurança pública eficaz, apesar de mais de três décadas de regime democrático, sucessivos planos nacionais e crescentes investimentos financeiros no setor. O autor parte do diagnóstico de que, mesmo após a redemocratização – processo que ensejou reformas institucionais significativas nas polícias e ampliou os mecanismos de controle e participação –, persistem estruturas organizacionais arcaicas, uma cultura burocrática inercial e uma baixíssima capacidade de governança no campo da segurança pública. Tais limites não são apenas legados históricos, mas revelam também a resistência ativa das instituições à transformação: normas, rotinas e identidades herdadas de períodos autoritários ainda estruturam o cotidiano da ação estatal. A tese de Costa, embora pertinente em muitos aspectos, subestima o quanto essas estruturas também são politicamente alimentadas e funcionalmente mantidas pelos próprios gestores públicos, que operam segundo uma lógica eleitoralista e simbólica, em detrimento da efetividade.

Inspirando-se na literatura sobre a “sociedade de risco” (BECK, 2010), o autor argumenta que profundas transformações sociais contemporâneas – como globalização, urbanização desigual, fragmentação social e o papel das novas mídias – intensificaram a sensação difusa de insegurança e colocaram em xeque as políticas tradicionais. Nesse cenário, a insegurança torna-se menos uma decorrência objetiva da criminalidade e mais um efeito socialmente produzido e politicamente instrumentalizado. A contribuição teórica de Costa, ao trazer esse referencial, é valiosa, mas sua aplicação ao caso brasileiro poderia ter sido mais crítica quanto à forma como esse “risco” é racializado, territorializado e mobilizado seletivamente para justificar ações repressivas em determinados territórios.

O livro busca demonstrar que a segurança pública não pode ser reduzida à atuação das polícias – tampouco se limita à repressão criminal –, pois envolve uma teia densa de atores estatais e não estatais, e demanda uma coordenação interinstitucional robusta e sofisticada. Entretanto, o que se verifica no Brasil, segundo Costa, é que as “redes” de políticas públicas de segurança, embora reconhecidamente necessárias, ainda carecem de integração, direcionalidade estratégica e liderança institucional efetiva. Em vez de sistemas cooperativos, predominam ações fragmentadas e sobrepostas, frequentemente marcadas por disputas corporativas, clientelismo e assimetrias federativas. O autor acerta ao destacar, por exemplo, a disfuncionalidade gerada pela dualidade

entre as Polícias Militar e Civil – instituições com culturas, objetivos e dinâmicas incompatíveis –, cuja coexistência, conforme também apontado por Luiz Eduardo Soares (2017), forma um “modelo único no mundo” de rivalidade institucional que compromete profundamente a eficácia investigativa, a confiança da população e a coerência das políticas públicas.

A crítica à ausência de um sistema nacional integrado de segurança pública é um dos pontos centrais da obra, mas que poderia ser mais contundente ao apontar os interesses políticos que inviabilizam essa integração. Planos nacionais, como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas) ou o Brasil Mais Seguro, são frequentemente engavetados ou capturados por lógicas de curto prazo, e as experiências locais de integração raramente se consolidam como políticas de Estado. Costa observa que os impasses enfrentados pelas iniciativas nacionais decorrem não apenas de entraves burocráticos, mas da incapacidade política de enfrentar interesses enraizados e da falta de continuidade governamental. Em última instância, o autor acerta ao identificar a oscilação entre uma lógica de militarização repressiva e iniciativas preventivas isoladas como expressão de uma governança frágil, mas ainda hesita em nomear os responsáveis políticos por essa instabilidade institucional, o que poderia aprofundar o tom crítico da análise.

A partir da leitura crítica do livro de Arthur Costa (2023), e com base nos dados mais recentes, é possível expandir e aprofundar a análise já apresentada sobre os impasses da segurança pública brasileira. O quadro empírico confirma os limites estruturais denunciados por Costa: apesar do crescimento dos gastos públicos em segurança, o país permaneceu por décadas com taxas de homicídio na casa dos 60 mil por ano – um verdadeiro estado de emergência não declarado (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017). Em 2023, observou-se uma queda tímida para aproximadamente 45 mil homicídios (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023), todavia isso está longe de configurar uma mudança de tendência. Apesar do avanço de algumas iniciativas locais, o Brasil continua entre os países mais violentos do mundo, com uma taxa de homicídios de 19,28 por 100 mil habitantes em 2023, mais que três vezes superior à média global de 5,61 (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2023).

A resposta estatal, como demonstra Costa, tem sido descoordenada, desigual e ineficaz. Somente cerca de 8% dos homicídios são investigados até elucidação – o que equivale a mais de 90% de impunidade (SOARES, 2017). Essa falha está fortemente associada à ausência de governança no sistema de justiça criminal, como o próprio autor expõe no capítulo sobre a persecução penal: não há incentivos institucionais à cooperação entre delegados, promotores e juízes; cada ator age de maneira autônoma e fragmentada, o que leva a interpretações divergentes e descontinuidades nas ações processuais. Além disso, há desarticulação entre os próprios órgãos investigativos, agravada pela precariedade estrutural das delegacias, especialmente nas áreas mais violentas do país. Como Costa ressalta, nesses locais, os inquéritos que chegam ao Ministério Público são, em sua maioria, resultantes de flagrantes e não de investigações complexas, o que distorce os objetivos da polícia judiciária e reproduz seletividades.

No mesmo sentido, a expansão do sistema prisional brasileiro tampouco se mostra eficaz: com mais de 911 mil presos, o país ocupa a terceira maior população carcerária do mundo¹ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022). Essa massa carcerária é predominantemente jovem, negra e de baixa escolaridade – 75% jovens e negros; 67% com baixa escolaridade; 41% presos provisórios (SOARES FILHO; BUENO, 2016) –, formada majoritariamente por infratores de baixo nível, como pequenos varejistas de drogas, jovens pobres, pretos e periféricos (KEESE, 2024). Esse perfil confirma as críticas de autores como Loïc Wacquant (2001), que compara as prisões contemporâneas a campos de concentração para pobres, e Raúl Zaffaroni (2015), que identifica uma concepção genocida e classista no controle punitivo exercido pelo sistema penal latino-americano, operando de maneira seletiva e reforçando uma lógica de extermínio social. Tais leituras reforçam a perspectiva de que a segurança pública no Brasil se organiza em torno de um paradigma bélico, que produz resultados ineficazes e injustos. Costa (2023) corrobora esse diagnóstico ao demonstrar que prisões superlotadas funcionam como escolas do crime, retroalimentando ciclos de reincidência e deslegitimando a função ressocializadora do encarceramento.

Ainda mais alarmante é a constatação de que as políticas públicas de segurança permanecem desprovidas de mecanismos eficientes de avaliação e monitoramento. Como observado no livro, o Brasil sequer dispõe de um sistema nacional confiável de estatísticas criminais. Em muitos estados, não há dados disponíveis sobre elucidação de homicídios. Quando disponíveis, os números revelam um abismo: em 2019, apenas três estados — Rondônia (90 %), Mato Grosso do Sul (86 %) e Santa Catarina (78 %) — conseguiram esclarecer a maioria dos homicídios registrados; a maioria, no entanto, teve índices muito mais baixos (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2022). Essa realidade impede o planejamento racional de políticas baseadas em evidências, além de limitar a responsabilização institucional por falhas recorrentes.

Diante disso, a crítica central de Costa se sustenta com ainda mais vigor: o sistema de segurança pública brasileiro padece não apenas de problemas operacionais, mas de uma crise de governança estrutural. Em vez de enfrentar as causas profundas da violência – como exclusão social, desigualdade e ausência de políticas urbanas integradas –, aposta-se em soluções repressivas de curto prazo, cujos efeitos são contraproducentes. O fortalecimento da governança, portanto, não pode se restringir à melhoria da atuação policial ou ao investimento em tecnologia, mas exige uma reconfiguração política e institucional profunda, que envolva desde a redefinição de papéis entre os entes federativos até a construção de pactos sociais amplos em torno de um modelo de segurança democrática, inclusiva e eficaz.

Um dos méritos mais evidentes da obra do autor está na articulação entre análise institucional e percepção social da insegurança. Em vez de restringir-se a diagnósticos técnico-burocráticos ou estatísticos, Costa reconhece o medo do crime como categoria sociológica central para compreender a reprodução e a transformação do campo da segurança pública. O medo, argumenta ele, tem efeitos multiescalares: psicológicos, urbanos, econômicos e políticos. Essa abordagem se alinha à leitura de

Zygmunt Bauman (2008), para quem o medo é a “matéria-prima” da insegurança moderna, difusa e onipresente, que afeta a qualidade dos vínculos sociais e redefine a própria experiência urbana.

Costa (2023) mostra como esse medo se cristaliza em formas de autoisolamento, retração do uso do espaço público e consumo de segurança privada, o que aprofunda desigualdades territoriais e a fragmentação da vida urbana. Essa tendência já havia sido observada por Teresa Caldeira (2000), em sua etnografia das “cidades de muros”, nas quais elites e classes médias criam enclaves fortificados em resposta à percepção de desordem. Essa “segurança seletiva” esvazia a esfera pública e reconfigura a cidade como espaço segmentado e vigiado. Costa atualiza esse diagnóstico ao mostrar que o medo não é apenas uma resposta à violência, mas também um recurso político mobilizado por atores institucionais e midiáticos. O medo é, assim, uma construção social (GLASSNER, 1999) que opera tanto na subjetividade quanto na governabilidade.

A análise do papel da mídia é especialmente relevante. Costa demonstra que os meios de comunicação, ao privilegiarem crimes violentos envolvendo vítimas brancas e de classe média, contribuem para a produção seletiva do medo. Embora reconheça que a mídia não atua de forma determinista, ele a trata como ator estratégico na formação das representações sociais sobre segurança (GOFFMAN, 2015[2012]; REINER, 2007). O autor retoma Stanley Cohen (2006[2001]) para discutir como certas práticas culturais e grupos sociais — como jovens negros de periferia — são alvos frequentes de “pânicos morais”, o que legitima ações de controle seletivo e repressão excessiva. Essa crítica também aparece em Loïc Wacquant (2009), que mostra como o medo urbano é mobilizado para justificar políticas de exceção e aprofundar o estado penal.

O livro também chama a atenção para a maneira como o medo contamina o próprio funcionamento institucional. Costa sugere que a desconfiança recíproca entre população e forças de segurança mina o controle democrático e compromete qualquer política preventiva baseada em cooperação cidadã. Aqui, a obra dialoga com Didier Fassin (2013), cuja etnografia da polícia francesa revela como o policiamento em bairros marginalizados opera por meio de humilhações sistemáticas e práticas de controle racializado. No Brasil, essa lógica se manifesta em operações policiais ostensivas nas periferias e no tratamento degradante dispensado aos presos, revelando a seletividade estrutural do sistema penal.

Em suma, Costa acerta ao não dissociar o medo do crime das estratégias discursivas e institucionais que o moldam. Ele aponta que a insegurança difusa, longe de ser um mero sintoma de desordem social, é também produto de escolhas políticas e de disputas por autoridade e legitimidade. Assim, compreender o medo como variável autônoma — e não apenas como reflexo da criminalidade — é essencial para a formulação de políticas públicas democráticas, baseadas em evidências e comprometidas com a equidade. Trata-se de reconhecer que o medo, embora legítimo, não pode ser o alicerce de políticas de segurança que corroem direitos, aprofundam desigualdades e obscurecem a própria ideia de justiça.

Do ponto de vista teórico-crítico, *Segurança pública, redes e governança* se insere em uma tradição que recusa explicações monocausais e moralizantes da violência, optando por uma abordagem estrutural e institucional. Costa mostra que a crise da segurança pública brasileira não decorre de uma simples ausência de recursos ou da suposta “natureza perversa” dos criminosos, mas de um arranjo institucional fragmentado, anacrônico e pouco coordenado, enraizado em heranças autoritárias do período ditatorial. A permanência do modelo dual de polícia, com funções e culturas organizacionais distintas e frequentemente rivais entre as Polícias Militar e Civil, é apontada como uma das principais barreiras à governança integrada. Essa crítica encontra eco na literatura que discute a excepcionalidade brasileira em manter duas corporações com atribuições sobrepostas e baixa interoperabilidade (SOARES, 2017), o que compromete tanto a eficácia operacional quanto a capacidade de articular políticas públicas transversais.

Costa argumenta que, embora a Constituição de 1988 tenha simbolizado uma virada democrática no plano normativo, ela não alterou substancialmente a estrutura organizacional da segurança pública — em especial o modelo policial dual e militarizado —, perpetuando práticas e culturas institucionais autoritárias herdadas do regime militar (COSTA, 2023, p. 143). Essa constatação vai ao encontro da leitura de David Garland (2008), para quem a cultura do controle nas sociedades contemporâneas oscila entre mecanismos repressivos e garantistas sem uma articulação sistêmica coerente. Em conformidade com Wacquant (2009), no caso brasileiro, Costa mostra como essa oscilação se transforma em paralisia institucional: de um lado, proliferam-se discursos e práticas punitivistas, como o endurecimento penal, a militarização do policiamento e o encarceramento em massa de jovens pobres, negros e periféricos de outro, iniciativas de prevenção ou policiamento comunitário são descontinuadas, desarticuladas ou utilizadas de forma simbólica. A ausência de um marco regulatório nacional — como há nas políticas de educação, à exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), ou nas políticas de saúde, à semelhança do Sistema Único de Saúde (SUS) — agrava esse quadro de fragmentação, impedindo a coordenação entre União, Estados e Municípios, e esvaziando a capacidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública de exercer liderança efetiva (COSTA, 2023, p. 142).

Essa mescla de velhos paradigmas e novas demandas sociais produz uma governança difusa, segundo Costa, em que mesmo as políticas de planejamento estabelecidas em âmbito Federal, como o Pronasci ou o Plano Nacional de Redução de Homicídios (PNRH), fracassaram por ausência de articulação federativa e de mecanismos operacionais duradouros (COSTA, 2023, p. 215-216). Além disso, o autor aponta que as iniciativas existentes priorizam medidas ostensivas, com foco em repressão imediata, em detrimento de intervenções estruturais e preventivas. O Distrito Federal é mencionado como caso paradigmático: apesar de contar com uma das maiores proporções de policiais por habitante e dos maiores salários do país, apresentou taxas de homicídio semelhantes à média nacional até 2014 — demonstrando que mais recursos, por si sós, não garantem melhor desempenho na garantia da segurança pública (COSTA, 2023, p. 266-267). Costa propõe como

alternativa um modelo de governança que seja orientado por evidências, integrador e sensível às múltiplas dimensões da violência, exigindo a superação de mentalidades corporativistas e a reformulação das identidades profissionais nas polícias (COSTA, 2023, p. 259-260).

A conclusão é clara: sem uma transformação profunda da arquitetura institucional — que inclua o fortalecimento da coordenação federativa, o rompimento com o legado militarizado e o investimento em inteligência, prevenção e diálogo intersetorial — o Brasil seguirá prisioneiro do ciclo vicioso da repressão ineficaz. A governança, para o autor, é o elo perdido entre a promessa constitucional de segurança como direito e a realidade cotidiana de medo, violência e impunidade.

A obra de Costa configura-se como uma análise sociológica madura, que vai além do resumo da obra e engaja-se com um debate amplo sobre segurança pública no Brasil. O livro se destaca por identificar os nós estruturais – institucionalidade fragmentada, ausência de governança em rede, tensões federativas – que travam qualquer progresso sustentado na redução da violência. Sua crítica fundamenta-se em dados e dialoga com autores centrais da sociologia e da criminologia crítica. Ao colocar em evidência que segurança é questão de Estado e de sociedade, e não mera questão policial, Costa contribui para desnaturalizar o fatalismo frente à violência endêmica.

Entretanto, é justamente aqui que a leitura exige um deslocamento mais contundente: se por um lado o autor oferece um diagnóstico consistente da falência organizacional, por outro, sua proposta de superação ainda parece ancorada em uma racionalidade técnico-gerencial que subestima os impasses históricos e sociopolíticos do campo. A crença de que bastaria profissionalizar gestores, coordenar redes ou aprimorar avaliações para fazer frente à lógica genocida do sistema penal é, em si, uma ilusão moderna. Como Costa reconhece nos trechos finais, o “problema do Estado” deu lugar ao “problema do governo” – ou seja, o problema não é apenas a incapacidade de prover segurança, mas a própria gramática de governar, que se alimenta de exclusão, desigualdade e seletividade punitiva.

Ao reforçar que é preciso criar “um órgão ou departamento específico para assessoria técnica” e induzir “reformas” a partir de boas práticas, o autor corre o risco de reencenar o ciclo tecnocrático que já fracassou inúmeras vezes na história recente do Brasil. A crise da segurança pública não se resume à ausência de expertise ou de metas mensuráveis: ela expressa a degradação da vida democrática, o colapso da função redistributiva do Estado e a naturalização da violência como método de gestão da pobreza. Ignorar isso seria aderir, inadvertidamente, à “cultura do controle” descrita por David Garland (2001), na qual a insegurança se transforma em recurso político, e a punição seletiva, em prática legitimada.

Nesse sentido, a obra reforça a urgência de romper com os paradigmas bélicos e corporativos que historicamente moldaram o sistema policial brasileiro. Como Costa demonstra, o modelo de duas polícias antagônicas, com culturas institucionais inconciliáveis e sem qualquer ciclo completo de atuação, inviabiliza uma segurança pública minimamente coerente. Contudo, mais do que integrar burocracias, é preciso democratizar o campo: incorporar controles externos às polícias, profissionalizar carreiras com mérito e conhecimento (SOARES, 2017), romper com a lógica de “defesa

social” que criminaliza os pobres (MIRANDA & CARDOSO, 2019), e investir em prevenção e inclusão social como pilares de uma política de segurança enraizada nos direitos humanos e na equidade.

Sem tais transformações estruturais, permaneceremos presos ao círculo vicioso do medo, da violência cíclica e da resposta estatal ineficaz. *Segurança pública, redes e governança*, ao final, é um livro valioso não por oferecer respostas acabadas, mas por lançar luz sobre o que está em jogo: a disputa por sentidos e práticas na produção da ordem social. Uma leitura inescapável para quem deseja refundar o debate público sobre segurança em bases éticas, críticas e emancipadoras.

Notas

¹ Para ver os dados atualizados, bem como os gráficos da população carcerária ao longo dos anos, o *World Prison Brief* é um *website* de *database online* alimentado pelos dados fornecido pelo Departamento Penitenciário Nacional e pode ser acessado pelo link: <https://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acesso em: 9 set. 2025

Referências

- BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.
- COHEN, Stanley. **Estados de negação**: ensaios sobre atrocidades e sofrimento. São Paulo: Ed. Unesp, 2006[2001].
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0)**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/>. Acesso em: 9 set. 2025.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Segurança pública, redes e governança**. Brasília: Editora UnB, 2023.
- FASSIN, Didier. **Enforcing Order**: An Ethnography of Urban Policing. Cambridge: Polity Press, 2013.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. São Paulo: FBSP, 2017.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023**. São Paulo: FBSP, 2023.
- GARLAND, David. **The Culture of Control**: Crime and Social Order in Contemporary Society. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- GARLAND, David. "On the Concept of Moral Panic". **Crime, Media, Culture**, vol. 4, n. 1, pp. 9–30, 2008.
- GLASSNER, Barry. **The Culture of Fear**: Why Americans Are Afraid of the Wrong Things. New York: Basic Books, 1999.
- GOFFMAN, Alice. **Na favela e na prisão**: etnografia nos Estados Unidos. São Paulo: Boitempo, 2015[2012].
- INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios**. 5ª ed.. São Paulo: Sou da Paz, 2022.
- MIRANDA, Ana Paula; CARDOSO, Tânia da Costa. "A guerra não declarada às populações vulneráveis: uma leitura antropológica do sistema penal brasileiro". In: CASTRO, Edna; AZEVEDO, Rodrigo (orgs). **Segurança Pública e Política: desafios contemporâneos**. Belém: NAEA/UFGA, 2019, pp. 195–216.

- REINER, Robert. *Law and Order: An Honest Citizen's Guide to Crime and Control*. Polity Press, Cambridge, 2007.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Boitempo, 2017.
- SOARES FILHO, Marden Marques; BUENO, Michele Martins Gomes. *Demography, vulnerabilities and right to health to Brazilian prison population*. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 7, p. 1999-2010, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.24102015>.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Global Study on Homicide 2023**. Viena: UNODC, 2023.
- WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2009.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A palavra dos mortos: conferências latino-americanas**. São Paulo: IBCCRIM, 2015.

RESENHA DE: COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Segurança pública, redes e governança**. Brasília: Ed. UnB, 2023.

WALTER ROSAS DIAS (wdiasit@gmail.com) é analista judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região (TRT-8, Belém, Brasil), atualmente licenciado para a realização do Curso de Formação Policial na Academia de Polícia Civil da Paraíba (Acadepol-PB), em vias de assumir o cargo de Perito Criminal. É mestre em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, João Pessoa, Brasil) e *Master in Business Administration* (MBA) pela Faculdade de Economia da Universidade do Algarve (UAlg, Faro, Portugal). É pós-graduado em Segurança Pública e Investigação Criminal, e em Segurança da Informação, ambos pela Faculdade Unimais (São Paulo, Brasil). É graduado em Tecnologia da Informação pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ, Brasil).

 <https://orcid.org/0009-0008-0785-6529>

Declaração de disponibilidade de dados

Os conjuntos de dados relacionados a este artigo estarão disponíveis mediante solicitação ao autor correspondente.

Recebido em: 28/07/2025
Aprovado em: 07/08/2025

Editores responsáveis:

Michel Misse
Kátia Sento Sé Mello