

ARTIGO

O SINESP E A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA

ARTHUR TRINDADE M. COSTA

Professor de sociologia da Universidade de Brasília

País: Brasil **Estado:** Distrito Federal **Cidade:** Brasília

E-mail: arthurtmcosta@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1427-4622>

RESUMO

Neste artigo é analisado o funcionamento do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp). Partindo de uma análise documental, argumenta-se que, em função da estrutura federativa brasileira, o Sinesp poderia servir como instrumento de governança da Segurança Pública. Entretanto, as fragilidades de alguns estados na gestão da informação, os problemas de confiabilidade das estatísticas criminais e a falta de um órgão nacional capaz de gerir adequadamente o sistema impedem que essa função seja cumprida.

Palavras-chave: Segurança pública. Federalismo. Estatísticas criminais. Governança da segurança pública.

THE NATIONAL SECURITY STATISTICS SYSTEM AND THE GOVERNANCE OF SECURITY IN BRAZIL

ABSTRACT

In this article we analyze the functioning of the Brazilian National Public Security, Prison and Drug Information System (Sinesp). We argue that, due to the Brazilian federative structure, the Sinesp could serve as a Governance of Security instrument. However, the fragilities of some states in information management, problems with the reliability of criminal statistics and the lack of a national body capable of adequately managing the system prevent this function from being fulfilled.

Keywords: Public security. Federalism. Criminal statistics. Governance of security.

Data de recebimento: 22/07/2024 **Data de aprovação:** 20/03/2025

DOI: 10.31060/rbsp.2027.v21.n1.2220

INTRODUÇÃO

No Brasil, a estrutura da segurança pública é caracterizada por uma forte concentração de recursos e competências no plano estadual e pela impossibilidade de as instituições policiais exercerem o ciclo completo de policiamento em sua atuação, que vai do policiamento ostensivo à investigação criminal. Além disso,

existem limites constitucionais à reforma das polícias, uma vez que a estrutura construída ao longo do século XX, e fortalecida no período autoritário (1964-1985), foi consagrada pela Constituição Federal de 1988 (Costa; Lima, 2015).

Ao longo da história republicana brasileira, o sistema policial acompanhou as oscilações da Federação. Essas instituições ora estavam submetidas ao poder central, ora gozavam de grande autonomia, significando a garantia da liberdade das elites políticas subnacionais. Formam raros, porém, os casos de cooperação intergovernamental na área. Em boa medida, isso se deveu à relutância dos governos centrais em criar mecanismos institucionais de incentivo à cooperação, fortalecendo sua capacidade de governança.

Esse padrão de relações intergovernamentais começou a mudar a partir dos anos 1990. Diante da cobrança do eleitorado por maior participação na área, o governo federal foi forçado a mudar sua postura, buscando exercer um maior protagonismo na coordenação das ações e políticas de segurança pública (Costa; Grossi, 2007; Sá e Silva, 2012). Para isso, em 1995, foi criada na estrutura do Ministério da Justiça a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg). Em 1997, a Seplanseg foi transformada na atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Desde então, a função da Senasp tem sido articular e coordenar ações e políticas de segurança pública, possibilitando o incremento da cooperação intergovernamental.

Em 2000, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com a finalidade de gerir recursos para apoiar ações e projetos de segurança. O FNSP é um dos principais mecanismos de financiamento e apoio da segurança pública e da prevenção à violência no Brasil, transferindo anualmente recursos aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. Desde 2018, o FNSP vem sendo composto majoritariamente por recursos oriundos das loterias federais. O repasse dos recursos federais acontece por meio da descentralização direta para os fundos estaduais e municipais. Em 2012, foi criado o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp) com a finalidade de produzir, sistematizar e difundir os dados de segurança pública, que deveriam servir para orientar o processo decisório e avaliar os projetos implantados.

Em 2018, foi criado o Sistema Único de Segurança Pública – Susp (Lei nº 13.675/2018), cujo objetivo era criar uma estrutura de governança para a segurança pública, por meio da colaboração entre os órgãos federais, estaduais e municipais. De acordo com a lei do Susp, cabe à União elaborar a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), que contará com o apoio de diversos meios e instrumentos para sua implementação. Dentre esses instrumentos está o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança Pública, que se constitui como a principal ferramenta de governança da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Nesse sentido, a qualidade dos dados produzidos pelo Sinesp é essencial para a governança do Sistema Único de Segurança Pública.

Nesse artigo, analisa-se o funcionamento do Sinesp. Argumenta-se que, apesar da sua importância, as suas deficiências impedem que ele se constitua efetivamente em um instrumento de governança do Sistema Único de Segurança Pública. Será mostrado que as fragilidades de alguns estados na gestão da informação, os problemas de confiabilidade das estatísticas criminais e a falta de um órgão nacional capaz de gerir adequadamente o sistema impedem que a função de governança seja cumprida.

GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA

A partir da década de 1980, o conceito de governança passou a ser objeto de pesquisa (Pierre; Peters, 2000), a ponto de tornar-se um novo campo de estudos. Analisar a governança das políticas públicas passou a ser uma das principais agendas de pesquisa nas mais diferentes áreas, como saúde, educação, meio ambiente, criminologia e economia.

Os estudos se esforçaram para descrever novas formas de coordenação de ações, num ambiente marcado pela constituição de redes integradas por uma enorme variedade de atores públicos e privados (Powell, 1990; Rhodes, 1990). Duas características são essenciais para entender o funcionamento dessas redes: autonomia e interdependência. Na maior parte dos casos, os atores não possuem de fato relações hierárquicas entre si. Entretanto, eles são interdependentes, ou seja, o resultado da política depende da participação de todos. Numa estrutura social dessa natureza, o desafio é estabelecer práticas e espaços sociais não hierárquicos de coordenação, capazes de planejar e articular as ações dos atores que compõem a rede (Costa, 2023).

Para entender o funcionamento das redes é necessário antes analisar os aspectos que condicionam as interações entre os atores participantes. Marsh e Rhodes (1992), em estudo das relações entre o poder central e o poder local, realizado na Grã-Bretanha, desenvolveram uma tipologia de redes de políticas públicas. A classificação sugerida pelos autores descreve dois tipos ideais de rede, a partir dos quais emergem inúmeras combinações possíveis.

No primeiro tipo, *policy networks*, as redes são compostas por poucos atores e se caracterizam pela estabilidade das relações, com alto grau de interdependência e grande autonomia no que se refere às outras redes. Elas são bastante integradas e, normalmente, originaram-se de temas de interesse governamental, tais como segurança, saúde, educação, ciência e tecnologia. Marsh e Rhodes (1992) enfatizam o papel predominante dos atores estatais, uma vez que concentram os principais recursos de poder. O desafio dessas redes é abrir-se à participação de outros membros de fora da comunidade política tradicionalmente estabelecida. Nesse sentido, ampliar a participação de atores para além das polícias e demais órgãos de segurança, incluindo representantes da educação, saúde e trabalho, bem como da sociedade civil, tem sido um dos desafios mais frequentes das redes na área.

As *issue networks* são um tipo ideal oposto. Elas possuem grande número de participantes que se reúnem em torno de temas específicos. São pouco estáveis, com estrutura atomizada e baixo grau de integração entre seus membros. Em uma rede temática, a distribuição de recursos entre atores dentro e fora do governo é assimétrica, embora não exista predominância a favor de nenhum deles. O desafio é institucionalizá-las de forma que a estrutura social continue a produzir políticas públicas coerentes.

Em função da natureza das relações estabelecidas entre os atores, as redes de políticas públicas podem exercer diferentes funções (Agranoff, 2007). Na segurança pública, são pelo menos três tipos de funções: a) fomentar a troca de informações; b) ampliar a capacidade de vigilância e monitoramento; e c) aumentar a capacidade de responder adequadamente aos problemas.

Algumas redes visam fomentar a troca de informações. Nesses casos, os atores se unem exclusivamente para trocar dados e referências sobre políticas, programas, tecnologias. As ações executivas cabem apenas aos atores isoladamente e não são obrigatórias. É comum a criação de “frentes” em defesa de deter-

minada política pública ou pela revogação de certo estatuto legal. Nessas situações, os diversos atores que compõem as “frentes” compartilham informações que justificam suas posições políticas.

Existem as redes voltadas à ampliação da capacidade de vigilância e monitoramento de determinados grupos sociais. Quando isso ocorre, os parceiros compartilham informações bancárias, fiscais, telefônicas dos seus “clientes”. Na era da sociedade informacional, são cada vez mais frequentes as demandas por parcerias que visam compartilhar dados e informações sensíveis sobre os cidadãos, a fim de aumentar a capacidade do Estado de responder aos novos riscos e ameaças. Essas demandas por mais monitoramento, entretanto, têm obrigado os estudiosos a rediscutirem os limites e perigos desse tipo de vigilância (Marx, 1988).

O surgimento de diversos tipos de redes de políticas públicas tem levado os estudiosos a refletirem sobre as diversas formas de coordenar e articular as ações. Em outras palavras, os estudos buscam analisar as diversas formas de governança existentes. De forma geral, a literatura atribui quatro significados diferentes ao termo governança: a) uma estrutura; b) uma estratégia; c) um mecanismo ou instrumento; e d) um processo (Levi-Faur, 2012).

Enquanto estrutura, a ideia de governança se refere a uma configuração de instituições, públicas e privadas, destinadas a responder a um determinado problema. O Sinesp é a estrutura destinada a fomentar coordenação e cooperação entre os diversos atores de segurança pública. Ele foi instituído exatamente para essa finalidade: aumentar a governança da área de segurança pública.

O termo governança também se refere às diferentes estratégias que determinados atores (normalmente estatais) adotam para reformar as organizações e seus mecanismos, bem como para fornecer novos enquadramentos sobre os problemas a serem enfrentados pelas políticas públicas. Essas estratégias requerem um planejamento que explicita os objetivos da política pública de segurança e estabeleça seus princípios. Essa é a função da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. A PNSPDS é essencialmente uma estratégia de governança.

Para ser exercida, a governança implica a existência de mecanismos ou instrumentos destinados a estruturar o processo decisório, bem como induzir as ações dos diversos participantes de uma rede de políticas públicas. Existem diversos instrumentos, como sistemas de metas, fundos para financiamento de ações, sistemas de monitoramento da execução orçamentária, câmeras técnicas de coordenação etc., sem os quais a governança das políticas públicas seria muito difícil. O Sinesp é um dos principais instrumentos de governança da área de segurança pública.

É possível agrupar os instrumentos de governança em três grandes categorias: cenouras, chicotes e sermões (Zehavi, 2012). Os instrumentos classificados como cenouras são aqueles baseados em incentivos econômicos para a implementação de determinadas ações. Os chicotes são aqueles instrumentos legais que exigem ou proíbem determinadas ações. Os sermões referem-se a arenas e discursos utilizados para persuadir e negociar um conjunto de ações com os atores que compõem uma rede de políticas públicas.

Os instrumentos mais efetivos são os incentivos econômicos. Seus custos financeiros, entretanto, podem torná-los insustentáveis nos períodos de austeridade fiscal. Os instrumentos legais, embora tenham baixo impacto financeiro, podem ser desvantajosos, uma vez que têm potencial para despertar resistências dos atores da rede. Em um ambiente de redes, as arenas de discussão e deliberação são mais convenientes e menos custosas. Elas baseiam-se no uso intensivo de dados e informações que servem para gerar cooperação.

O SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, PRISIONAIS E SOBRE DROGAS

A gestão da informação em segurança pública tem sido um dos maiores desafios do governo federal. Em 1997, foi criado o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (Infoseg), cujo objetivo era sistematizar nacionalmente informações sobre as pessoas, veículos e armas. O sistema foi reformulado em 2004 para poder ser alimentado por uma ampla rede de organizações e acessado por diferentes tipos de profissionais (policiais, agentes de trânsito, fiscais e auditores).

Foi em 2012, com a criação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), que o esforço de sistematizar informações sobre segurança pública foi institucionalizado. O Sinesp tinha por objetivo automatizar a coleta de dados e integrar os sistemas estaduais de registro de ocorrências criminais. Com a criação do Sistema Único de Segurança Pública em 2018, o Sinesp se tornou um dos principais instrumentos de governança da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

Em 2013, foi lançado o Sinesp Integração, destinado à consolidação de dados de múltiplas fontes em uma base única nacional. Inicialmente, o Sinesp integrava mensalmente as estatísticas produzidas pelas unidades da Federação (UFs) sobre 9 tipos penais: homicídios dolosos; lesões corporais seguidas de morte; latrocínios; homicídios tentados; furtos; roubos de veículos; roubos de carga; roubos a instituições financeiras; e estupro.

Em dezembro de 2014, foi lançado o Sinesp Procedimentos Policiais Eletrônicos (Sinesp PPE), que permitia o registro informatizado de boletins de ocorrência e possibilitava a coleta de dados em tempo real. A ideia de criar um modelo único de boletim de ocorrência não se concretizou. Atualmente, 10 estados e o Distrito Federal adotam a versão Sinesp PPE. Os demais estados optaram por manter sistemas próprios de registros de ocorrências.¹

Em 2021, o Conselho Gestor do Sinesp (Consinesp) determinou a ampliação dos atuais 9 (nove) para 28 (vinte e oito) indicadores, que começaram a ser coletados em 2023.² Para isso, foi desenvolvido o Sistema de Validação de Dados Estatísticos (Sinesp VDE). A ideia era melhorar a integração dos dados, aumentar sua qualidade e reduzir o tempo de envio.

A despeito dessas mudanças, alguns problemas persistem, como veremos a seguir. De acordo como o Ministério da Justiça, entre 2012 e 2022, foram gastos R\$ 473,7 milhões para implantar o Sinesp. Apesar dos esforços, contudo, o Brasil segue sem ter um sistema de informações de segurança pública estruturado, com dados confiáveis e capazes de orientar as políticas públicas.

METODOLOGIA

Os dados apresentados aqui foram obtidos do projeto “Dados Nacionais em Segurança Pública”, realizado em 2023 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2025). O projeto realizou um levanta-

1 O Sistema conta com as seguintes funcionalidades: a) Sinesp Integração – consolidação de dados de segurança pública, b) Sinesp PPE – procedimentos Policiais Eletrônicos, c) Sinesp VDE – Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública Validador de Dados Estatístico, d) Sinesp CAD – Central de Atendimento e Despacho, e) Sinesp Infoseg – acesso restrito às informações sobre indivíduos, veículos e armas, f) Sinesp Cidadão – acesso público às informações sobre indivíduos, veículos e armas, g) Sinesp InfoGGI – monitoramento dos Gabinetes de Gestão Integrada, h) Sinesp Análise (Análise de dados e informações criminais), i) Rede Sinesp – rede de comunicação e integração entre profissionais de Segurança Pública.

2 Resolução ConSinesp nº 06/2021.

mento sobre as condições de produção e disseminação de dados de segurança pública dos 26 estados da Federação e do Distrito Federal.³

Para isso, foram utilizados dois instrumentos de coleta de informações. Inicialmente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores estaduais de informações de segurança pública. As entrevistas buscaram levantar informações sobre os principais problemas de produção e disseminação de dados. Também foi perguntado sobre o funcionamento das seções e dos departamentos encarregados da tarefa e sobre a qualificação dos profissionais.

Depois, foi aplicado um questionário para levantar informações sobre as características gerais dos setores de gestão de informação, o uso de dados e estatística, os sistemas informatizados de coleta, o controle de qualidade dos dados, as regras de contagem e o relacionamento dos gestores estaduais com o Sinesp. O questionário consistia em perguntas objetivas, demandando a escolha de componentes que melhor representassem as características e os procedimentos de cada unidade. Questões que requeriam maior detalhamento e possibilitavam questionamentos foram incluídas no questionário utilizado durante as entrevistas. Em situações de respostas pouco claras, os entrevistadores tinham a prerrogativa de questionar as afirmações apresentadas, visando esclarecer os pontos de maneira mais precisa. Esse método permitiu um refinamento eficaz dos quesitos, contribuindo para a robustez do processo de coleta de dados.

A GESTÃO DA INFORMAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

A pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2025) sobre a qualidade dos dados de segurança pública constatou uma enorme heterogeneidade das estruturas dos órgãos estaduais responsáveis pela gestão da informação de segurança pública. Na maior parte das UF's, a gestão estava a cargo de núcleo ou coordenação dotada de pouco pessoal e sem capacidade decisória. Em geral, essas estruturas estavam inseridas em setores das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, cuja função principal não era a gestão da informação. O levantamento do Ipea (2025) verificou que em 16 UF's o órgão responsável pela gestão da informação contava com menos de 10 servidores, sendo que no Acre, no Amapá e em Roraima a atividade era exercida por apenas duas pessoas.

Em poucas UF's, a gestão da segurança pública estava a cargo de um setor dedicado exclusivamente à atividade. Em geral, eram subsecretarias com razoável poder decisório. Segundo o levantamento feito pelo Ipea (2025), em 10 UF's a gestão da informação era realizada por esses setores, cujo efetivo variava de 11 a 35 servidores.

Há ainda o caso do Rio de Janeiro, onde a gestão de informação é realizada pelo Instituto de Segurança Pública – ISP. Criado em 1999, o ISP é uma autarquia vinculada diretamente à Secretaria de Estado de Segurança Pública. Com 25 anos de existência, o ISP conta com grande conhecimento acumulado no desenvolvimento de metodologias de análise de dados relativos à segurança pública. Sua missão é produzir informações e disseminar pesquisas e análises com vistas a influenciar e subsidiar a implementação de

3 Projeto desenvolvido pelo Ipea em parceria com a Senasp, a partir do Termo de Execução Descentralizada Nº 01/2022/Senasp. Equipe Ipea: Bernardo Abreu de Medeiros (coordenação); Alisson Gomes dos Santos; Arthur Trindade Maranhão Costa; Daniel Ricardo de Castro Cerqueira; Danilo Santa Cruz Coelho; Erivelton Pires Guedes, Henrique José de Paula Alves, Marcelle Gomes Figueira; Tulio Kahn.

políticas públicas de segurança e assegurar a participação social na construção dessas políticas.⁴ Em 2023, o ISP contava com 54 servidores.

O levantamento também mostrou que a maior parte dos servidores lotados nos órgãos de gestão de informação são policiais cedidos. Muitos deles não têm formação adequada para desempenhar a atividade. São poucas as UF's que contam com carreira própria de gestores de informação.

Pode-se dizer que na maior parte das UF's os órgãos encarregados da gestão da informação de segurança pública têm estrutura precária, com déficit de pessoal. O governo federal tampouco dispõe de um órgão capaz de tratar as informações e analisar os dados adequadamente (Figueiredo, 2017). Essa situação é um obstáculo ao fortalecimento e à consolidação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública.

TABELA 1

Estrutura do capital humano dos setores de processamento e análise de dados

UFs	Total de servidores	Servidores área-fim	Servidores nível superior	% Servidores nível superior
AC	2	2	2	100%
AL	9	7	7	100%
AM	8	5	5	100%
AP	2	2	2	100%
BA	25	25	15	60%
CE	8	8	8	100%
DF	20	20	18	90%
ES	9	8	8	100%
GO	9	7	7	100%
MA	8	6	3	50%
MG	27	16	14	88%
MS	4	4	4	100%
MT	16	16	14	88%
PA	22	22	8	36%
PB	8	8	5	63%
PE	35	33	25	76%
PI	11	10	7	70%
PR	14	Não Informado	13	Não Informado
RJ	54	12	12	100%
RN	7	7	6	86%
RO	2	2	2	100%
RR	5	5	5	100%
RS	6	6	6	100%
SC	3	3	3	100%
SE	8	8	7	88%
SP	28	Não Informado	28	Não Informado
TO	20	2	2	100%

Fonte: Pesquisa Dados Nacionais em Segurança Pública (Ipea, 2025).

4 Mais informações disponíveis no portal do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP): <https://www.rj.gov.br/isp/>

OS PROBLEMAS DAS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS NO BRASIL

No Brasil, as estatísticas sobre segurança pública e justiça criminal utilizam, fundamentalmente, duas fontes de dados: os boletins de ocorrência (BOs) elaborados pelas polícias civis estaduais e as declarações de óbito confeccionadas nos hospitais e nas unidades de atendimento de emergência. As informações contidas nos BOs irão alimentar as estatísticas estaduais de segurança pública e as declarações de óbito fomentarão as estatísticas do Ministério da Saúde. As declarações de óbito alimentam o Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM, administrado pelo Ministério da Saúde. Apesar da sua importância, o SIM não trata de registros criminais. Portanto, esses dados são pouco úteis para o planejamento das ações de segurança pública.

Os estudos apontam diversos problemas associados à coleta e produção de dados e estatísticas criminais (Skogan, 1974, 1984; Cantor; Lynch, 2000). Os problemas mais frequentes se referem à coleta e sistematização dos dados. Às vezes, as estatísticas criminais apresentam distorções em função da falta de padronização das categorias analisadas. Alguns erros também acontecem por causa da falta de treinamento dos responsáveis pela coleta das informações. Apesar disso, para alguns estudiosos, esses problemas não necessariamente impedem o uso das estatísticas criminais para determinar a eficácia de políticas destinadas a reduzir a criminalidade (Costa; Lima, 2018).

Para que as estatísticas compiladas pelas instituições oficiais sejam válidas e confiáveis é necessário reunir pelo menos três critérios. O primeiro diz respeito à padronização das categorias analisadas. É preciso que os gestores da informação primária utilizem as mesmas categorias para os mesmos incidentes, ou seja, não deve haver critério pessoal, mas sim uma padronização no momento do registro ou da classificação. O segundo critério refere-se à unicidade da contagem. É necessário que as estatísticas sejam mutuamente excludentes, de modo que um incidente não venha a ser classificado duas ou mais vezes. E o terceiro critério é que a classificação deve ser exaustiva, para que todos os crimes sejam classificados e contabilizados nas estatísticas (Costa; Lima, 2018).

De acordo com o primeiro critério de validação, todas as unidades devem utilizar as mesmas categorias para contar o mesmo evento criminal. Não é o que ocorre com vários indicadores criminais. É o caso do indicador de homicídios. Segundo o Manual de Contagem do Sinesp VDE:

Para cálculo deste indicador deve-se contabilizar os homicídios dolosos (nos termos do art. 121 do CP), bem como as mortes com indício de crime ou sinal de agressão externa, inclusive aquelas provocadas por acidente de trânsito, desde que haja dolo. Devem ainda ser contabilizadas neste indicador as mortes com indício de crime qualificadas como “encontro de ossada”, “encontro de cadáver”, “morte a esclarecer”, “morte suspeita”, “morte por causa desconhecida” e congêneres. Não devem ser contabilizados neste indicador as mortes com indício de crime qualificadas como “feminicídio”, “lesão corporal seguida de morte”, “roubo seguido de morte” e homicídios culposos” (Manual Sinesp VDE, 2023).

Entretanto, de acordo com o levantamento realizado pelo Ipea (2025), em 16 UF a contagem está em desacordo com as regras estipuladas. Dentre essas, 13 não incluíam as ocorrências registradas com “encontro de cadáver”, “encontro de morte a esclarecer”, “morte suspeita” e “encontro de ossada” nas estatísticas de homicídio doloso. Outras 3 UF incluíam feminicídio, lesão corporal seguida de morte, roubo seguido de morte e homicídios culposos.

O segundo critério exige que a contagem seja exaustiva, ou seja, o evento criminal não pode ser contado duas vezes. Não é o que acontece atualmente com a contagem dos crimes de Morte por Intervenção Policial, enquanto algumas UF's contabilizam esses eventos separadamente, outras registram essas mortes junto com os demais homicídios (Ipea, 2025). Outro exemplo é a contagem das Mortes de Policiais. Em 2023, segundo relatório do Ipea, 26 UF's contavam essas mortes junto com os demais homicídios, sendo que em 13 unidades da Federação não era possível separá-las (Ipea, 2025).

O terceiro critério de validação indica que a classificação deve ser exaustiva. Ou seja, todos os crimes devem ser contados. Alguns crimes previstos no Sinesp VDE não seguem esse critério. O crime de tentativa de homicídio, por exemplo, não segue uma contagem exaustiva; não há padronização para contabilizar esse crime. Em geral, não há protocolos ou orientações para classificar essas ocorrências, competindo ao delegado de polícia fazer esse tipo de classificação. Assim, algumas UF's só registram a estatística nos casos que resultam lesão corporal.

Além desses problemas, podemos identificar outras falhas de contagem das estatísticas criminais disponibilizadas pelo Sinesp. Primeiro, a informação não é coletada de forma sistemática. Em algumas UF's, as organizações policiais não produzem estatísticas sobre as suas atividades mensalmente. Há UF's em que não há periodicidade na divulgação das estatísticas criminais, impossibilitando a construção de séries históricas.

Segundo, algumas estatísticas criminais não possuem informações detalhadas sobre o crime e suas circunstâncias. Em muitos casos, não há registro estatístico sobre o dia, a hora e local do crime. Em geral, não existem muitas informações sobre a vítima ou, quando obtidas, essas informações não são de qualidade. Além da idade e do sexo da vítima, seria muito interessante saber cor ou raça, estado civil, renda, profissão etc. Também não há informações sobre os agressores e pouco se sabe sobre a relação entre a vítima e o agressor.

Terceiro, há pouco controle das cifras ocultas. O fato de haver sobre-representação de alguns crimes devido à duplicação de registro e subnotificação de outros não é um problema em si. As dificuldades surgem devido à ausência de pesquisas de vitimização destinadas a investigar as cifras ocultas dos registros criminais, ou seja, o percentual de casos que, por diferentes razões, não chegam ao conhecimento oficial das polícias e do Estado. Elas são um complemento às estatísticas criminais baseadas nos registros policiais e ganharam força a partir da aceitação do fato de que crimes e criminosos, longe de serem fatos em si, são construções sociais e estão sujeitos a uma série de processos sociais, políticos e culturais que precisam ser mais bem mensurados e analisados quando da investigação acerca dos seus determinantes e do desenho de políticas públicas (Costa; Lima, 2018).

O Quadro 1 abaixo lista algumas regras de contagem previstas no Manual do Sinesp VDE. É possível verificar que nenhuma UF segue completamente as normas sugeridas pelo governo federal. Há regras que são seguidas pela maioria das UF's, sendo poucas unidades da Federação em desacordo. Mas também nota-se que existem regras que são descumpridas pela maioria das UF's. Ou seja, não há uniformidade na contagem dos indicadores criminais contemplados pelo Sinesp.

QUADRO 1

Regras de Contagem do Sinesp VDE – Itens Seleccionados – 2023

Os registros feitos pela delegacia virtual passam por uma revisão			x	x		x		x	x	x			x	x	x	x	x			x	x			x	x	x	x
Em uma ocorrência com vários crimes, todos são contabilizados	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x			x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
As datas registradas no BO são do dia do fato	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x
O registro segue o mesmo padrão nos casos de crimes que tenham ocorrido no decorrer de vários anos	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x		x	x	x	x		
Padronização do registro e contabilização dos crimes continuados							x																				
Os casos de mortes de suspeitos em confronto são contabilizados em separado	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Os casos de mortes de policiais em confronto são contabilizados nos homicídios	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x
Os casos de mortes de policiais em confronto são passíveis de serem contabilizados em separado	x			x	x						x						x	x	x	x		x	x	x	x		
Os crimes tentados e os crimes consumados são contabilizados em separado	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Fonte: Pesquisa Dados Nacionais em Segurança Pública (Ipea, 2025).

Existem UF's que possuem sistemas de informação bem consolidados, apesar de também apresentarem alguns dos problemas técnico-metodológicos na geração da informação. Por outro lado, existem UF's que não possuem controle e crítica sobre seus registros oficiais. Assim, pode-se dizer que as estatísticas de criminalidade no Brasil são pouco confiáveis, já que não existe sistematização e a cultura da informação em segurança pública ainda não é definida como prioridade pelos gestores. Logo, quaisquer análises, conclusões e decisões com base nessas estatísticas não serão totalmente úteis se não se conhecer bem os seus problemas e não se fizer uma análise crítica minuciosa dos dados.⁵

VITIMIZAÇÃO, FLUXO DE JUSTIÇA E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar dos esforços para aperfeiçoar a produção e sistematização de dados de segurança pública, os relatórios produzidos pelo Sinesp são pouco utilizados pelos gestores estaduais de informações criminais. Segundo o levantamento do Ipea (2025), 15 UF's não utilizam as informações do Sinesp para fins de planejamento.

O consumo dos relatórios é uma etapa fundamental para a consolidação do Sinesp. Afinal de contas, é para isso que as estatísticas são produzidas. Quanto maior for o consumo dos relatórios, maior será o engajamento dos gestores estaduais na produção de estatísticas e, portanto, melhor será a qualidade dos dados, gerando um ciclo virtuoso na produção das estatísticas criminais. O contrário, porém, é um problema: se os relatórios não são consumidos, não haverá esforço para aperfeiçoar o sistema.

De acordo com o levantamento do Ipea, os gestores estaduais avaliam positivamente os esforços federais para a estruturação do Sinesp. Há uma visão predominante entre os gestores estaduais de que a base do Sinesp é necessária para um acompanhamento nacional dos indicadores da segurança pública. Entretanto,

5 Existem UF's que possuem sistemas de informação bem consolidados, apesar de também apresentarem alguns dos problemas técnico-metodológicos na geração da informação. Por outro lado, existem UF's que não possuem controle e crítica sobre seus registros oficiais.

to, os gestores criticam as dificuldades de padronização dos registros criminais. Dessa forma, na maioria das UF's, a alimentação da base de dados do Sinesp é feita apenas para cumprir uma exigência legal.

Os problemas de consumo dos relatórios do Sinesp não se resumem à falta de padronização dos indicadores criminais. As estatísticas criminais, produzidas a partir dos registros policiais, embora sejam importantes, não contemplam todos os problemas relacionados à segurança pública. De certa forma, elas focam em crimes e criminosos, revelando muito pouco sobre a percepção dos cidadãos. Por isso, alguns países têm realizado pesquisas de vitimização, de fluxo de justiça e de avaliação de políticas públicas. Essas pesquisas complementam as estatísticas policiais.

Uma das medidas utilizadas para ampliar o conhecimento dos eventos de segurança pública é a realização de pesquisas de vitimização. Elas consistem na realização de um *survey* numa amostra populacional para medir, em geral, três aspectos: vitimização, confiança nas instituições (especialmente nas polícias) e medo do crime.

As primeiras pesquisas de vitimização surgiram nos EUA na década de 1960, sendo logo difundidas para outros países. No Brasil, são raras as pesquisas governamentais sobre o tema. Em 1988, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – introduziu pela primeira vez na sua Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar um questionário sobre vitimização. Em 2010, o Ministério da Justiça contratou o Instituto Datafolha para realizar a primeira pesquisa nacional de vitimização. Até o momento, esses são os dois únicos levantamentos nacionais. Nas últimas décadas, surgiram pesquisas de vitimização realizadas por universidades e centros de pesquisas. Estas pesquisas tiveram abrangência municipal ou estadual e utilizaram diferentes metodologias, o que impedia sua comparabilidade.

Não basta saber quantos crimes aconteceram, também é necessário entender como esses crimes são processados pelo sistema de justiça criminal. Alguns países têm realizado pesquisas de fluxo de justiça para analisar o funcionamento do sistema de justiça criminal que inclui as polícias, o Ministério Público e os tribunais.

A despeito da importância do tema, o Brasil não dispõe ainda de um sistema de estatísticas processuais que permita aos pesquisadores entender quais são os principais problemas do sistema de justiça criminal. Para contornar essas dificuldades, surgiram algumas pesquisas exploratórias visando analisar as formas e dinâmicas com as quais o sistema processa as ocorrências criminais. Entretanto, até o momento, não foi possível reconstruir os fluxos de justiça com base nas estatísticas oficiais.

Um dos maiores desafios da área é a avaliação das políticas públicas de segurança e das estratégias de policiamento, pois, além da implementação de novos programas, existem outros aspectos que afetam as taxas criminais e a sensação de segurança. Mudanças demográficas, econômicas e novas dinâmicas sociais podem afetar as taxas criminais, bem como a emergência de novos padrões educacionais, empregatícios e de saúde.

As dificuldades de avaliação também estão presentes em outras áreas, mas na área de segurança pública elas ganham maior complexidade devido à existência de efeitos em médio e longo prazos, às limitações das fontes e ao deslocamento da atividade criminal da área de intervenção para outros locais (Cano, 2005).

De forma geral, as avaliações que enfatizam critérios de validação interna tendem a ser mais consistentes do que aquelas que buscam simplesmente estabelecer relações de causa e efeito. Um processo adequado de avaliação exige duas características dos instrumentos de medida: validade e confiabilidade. Garantir a validade do instrumento significa provar estatisticamente que o questionário realmente mede aquilo

a que se propõe, e a confiabilidade pode ser definida como a reprodutibilidade da medida. A fragilidade tanto das estatísticas criminais quanto dos instrumentos de medida tem sido o maior obstáculo à realização de avaliações mais consistentes das políticas públicas de segurança.

Dada a complexidade do tema, alguns países criaram órgãos específicos para processar e analisar as informações de interesse da segurança pública ou delegaram a tarefa para instituições especializadas nesse tipo de trabalho. Nos EUA, por exemplo, a tarefa compete ao *Bureau of Justice Statistics* – BJS. Criado em 1979, o BJS é responsável por coletar, analisar, publicar e disseminar informações sobre crimes, vítimas, agressores, agentes e instituições de segurança, bem como sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal. Além disso, o órgão produz pesquisas de vitimização e *surveys* junto à população prisional.

Em diversos países, o trabalho de coletar, analisar e disseminar estatísticas criminais é realizado por órgãos especializados, como: *Home Office Analysis and Insight Directorate* (Reino Unido), *Canadian Centre for Justice Statistics* (Canadá), *Service Statistique Ministériel de la Sécurité Intérieure* (França), *Direção-Geral de Política de Justiça* (Portugal), *Dirección General de Coordinación y Estudios* (Espanha).

No Brasil, o órgão responsável por essa tarefa é a Diretoria de Gestão e Integração de Informações da Secretaria Nacional de Segurança Pública. A Diretoria também é responsável pelo desenvolvimento da estrutura de gestão do Sinesp e pela articulação e pelas parcerias com entes públicos e privados. A Diretoria conta com cerca de 60 servidores, número insuficiente para executar as complexas tarefas de integrar as bases de dados, prover apoio tecnológico, produzir, sistematizar, analisar e divulgar as informações de segurança.

CONCLUSÃO

Em uma Federação como a brasileira, compete ao governo federal coordenar e articular com os entes federados as ações de segurança pública. Essa função requer elevada capacidade de governança, dado que as UF e os municípios gozam de enorme autonomia nas questões relativas à área.

Assim, foi criado, em 2018, o Sistema Único de Segurança Pública para aumentar a capacidade de coordenação e articulação das ações dos diversos atores que compõem o campo da segurança pública. O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp), criado em 2012, deveria servir como instrumento de governança. Entretanto, dadas as suas fragilidades, o Sinesp tem sido pouco útil na tarefa de coordenar e articular ações de segurança pública.

O levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2025) verificou grande heterogeneidade nos setores estaduais responsáveis pela alimentação das informações do sistema. Algumas UF possuem setores bem constituídos, com pessoal especializado capaz de realizar a gestão das informações. Noutras UF porém, os setores de informação carecem de pessoal especializado, o que faz com que a tarefa de alimentar o Sinesp seja feita de forma precária.

A pesquisa apontou que muitos dos indicadores coletados pelo Sinesp não possuem padronização. Embora o Sinesp estabeleça regras de contagem para uniformizar os registros criminais, boa parte das UF não as seguem. Verificou-se também que o Sinesp apenas apresenta informações criminais. Não há dados disponíveis sobre vítimas, agressores, policiais e processos criminais. Ao contrário de outros países, o

Brasil não possui órgão especializado para produzir, coletar, analisar, publicar e disseminar informações de interesse da segurança pública. A Diretoria de Gestão e Integração de Informações, responsável pela tarefa, não dispõe de autonomia e pessoal necessário para executar a função.

O resultado disso é um sistema pouco confiável e pouco utilizado pelos gestores estaduais no planejamento das ações de segurança pública. Por fim, aquilo que deveria ser um instrumento de governança da segurança pública tem sido encarado pelos gestores estaduais como mera formalidade legal.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, Robert. **Managing within networks**: adding value to public organizations. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BRASIL. Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (ConSinesp). **Resolução ConSinesp nº 6, de 8 de novembro de 2021**. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Manual do Sinesp VDE: Validador de Dados Estatísticos**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, [s.d.].

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Brasília, DF, 2018.

CANO, Ignácio. Avaliação de programas de intervenção em violência, criminalidade e segurança pública. *In*: BRITO, Daniel Chaves; BARP, Wilson José (Orgs.). **Violência e controle social**: reflexões sobre políticas de segurança pública. Belém: Edufpa, 2005, p. 17-30.

CANTOR, David; LYNCH, James. Self-report surveys as measures of crime and criminal victimization. *In*: U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. **Measurement and analysis of crime and justice**: criminal justice 2000. Washington, DC: National Institute of Justice, 2000, p. 85-138.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Segurança Pública, Redes e Governança**. Brasília: Editora da UnB, 2023. DOI: <https://doi.org/10.7476/9786558461708>.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; GROSSI, Bruno. As Relações Intergovernamentais e Segurança Pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 1, p. 6-21, 2007.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. Mudanças políticas e transformações no campo da segurança pública no Brasil. *In*: MACHADO, Bruno Amaral (Coord.). **Justiça Criminal e Democracia**. Madrid: Marcial Pons, 2015, p. 325-344.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. *Estatísticas Oficiais, Violência e Crime no Brasil*. **BIB**, São Paulo, v. 84, n. 2, p. 81-106, 2018.

FIGUEIREDO, Isabel. A gestão de informações e o papel da Senasp. *In*: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência 2017**. Ipea, FBSP, 2017, p. 59-66.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Dados Nacionais em Segurança Pública (2022-2023)**. Brasília: Ipea, 2025. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ri-anuario-estatistico-2022-2023>.

LEVI-FAUR, David. From big Government to Big Governance. In: LEVI-FAUR, David (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 3-18. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001>.

MARSH, David; RHODES, Roderick Arthur William. **Policy Networks in British Government**. Oxford: Clarendon Press, 1992. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198278528.001.0001>.

MARX, Gary. **Undercover: Police Surveillance in America**. Berkeley: University of California Press, 1988. DOI: 10.1525/9780520910041.

PIERRE, Jon; PETERS, Brainerd Guy. **Governance, Politics, and the State**. Basingstoke: MacMillan, 2000.

POWELL, Walter. Neither Markets nor Hierarchy: network forms as organization. **Research in Organizational Behavior**, v. 12, p. 295-336, 1990.

RIO DE JANEIRO (Estado). Instituto de Segurança Pública. **Instituto de Segurança Pública – ISP**. Rio de Janeiro: ISP, [s.d.]. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/>. Acesso em: 9 set. 2026.

RHODES, Roderick Arthur William. Policy networks: a british perspective. **Journal of Theoretical Politics**, v. 2, n. 3, p. 251-267, 1990.

SÁ E SILVA, Fábio de. Nem isto, nem aquilo: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 412-432, 2012. DOI: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2012.v6.n2.128>.

SKOGAN, Wesley. The validity of official crime statistics. **Social Science Quarterly**, v. 55, n. 1, p. 25-38, 1974.

SKOGAN, Wesley. Reporting crimes to the police: the status of world research. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, v. 21, n. 2, p. 113-137, 1984. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022427884021002003>.

ZEHAVERI, Amos. New Governance and Policy Instruments. In: LEVI-FAUR, David (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 242-254.