

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E SUBNOTIFICAÇÃO: UMA ANÁLISE NEOINSTITUCIONALISTA DA ESTRUTURA MUNICIPAL PARANAENSE

Rogério Allon Duenhas ¹

Diego Moscoso Sanchez ²

GRUPO DE TRABALHO: GT8: Estado, políticas públicas, democracia, participação popular e movimentos sociais.

RESUMO

Este artigo investiga a relação entre a estrutura institucional dos municípios paranaenses e as taxas de registro de violência doméstica contra a mulher. Com base em dados dos 399 municípios do estado, referentes ao período de 2018 a 2024, os municípios foram classificados em três grupos: não sede de comarca, sede de comarca sem delegacia especializada e sede de comarca com delegacia especializada. Os resultados, obtidos por meio de testes estatísticos (Mann-Whitney e ANOVA), indicam que os municípios com maior estrutura institucional apresentam taxas significativamente mais altas de registros. Em vez de refletir maior incidência de violência, tal padrão sugere que a visibilidade estatística está condicionada à capacidade local de recepção e formalização de denúncias, apontando para a subnotificação como fenômeno estrutural. A discussão é fundamentada em referenciais do neoinstitucionalismo e na crítica ao sistema penal formal, especialmente nas contribuições de Zaffaroni. Conclui-se que a ausência ou fragilidade das instituições compromete não apenas a proteção das vítimas, mas a própria materialização do problema na esfera pública. O estudo evidencia a importância de políticas públicas que fortaleçam a presença institucional nos territórios como condição para a efetividade da Lei Maria da Penha.

Palavras-chave: Violência doméstica. Subnotificação. Estrutura institucional. Neoinstitucionalismo. Políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

A violência doméstica contra a mulher persiste como um dos mais agudos desafios sociais contemporâneos, testando, de maneira contínua, não apenas a robustez dos marcos legais existentes, mas também os limites operacionais das instituições estatais. No contexto brasileiro, a despeito de importantes avanços normativos e administrativos que ampliaram os

¹ Doutor em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Professor e Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado Profissional em Planejamento e Governança Pública (PGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

² Mestrando em Planejamento e Governança Pública, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

instrumentos de proteção e responsabilização, o processo de formalização das ocorrências segue atravessado por lacunas significativas, descompassos estruturais e zonas de opacidade. Diante disso, torna-se imprescindível investigar os elementos que condicionam a visibilidade estatística desse fenômeno — sobretudo na esfera municipal, onde as respostas institucionais se concretizam com maior densidade e impacto direto.

Entre os múltiplos fatores que podem incidir sobre os índices de registro da violência doméstica, a configuração institucional local ocupa um lugar especialmente relevante. Não se trata apenas de infraestrutura estatal: a presença — ou a ausência — de delegacias especializadas, fóruns de justiça e outros equipamentos públicos reconfigura, de maneira concreta, tanto a capacidade de resposta do Estado quanto a disposição das vítimas (e da comunidade) em recorrer aos canais formais de denúncia. Compreender essa relação exige um aparato teórico que não apenas reconheça o papel das instituições, mas que seja capaz de captar o modo como elas mediam, modelam e por vezes inibem a ação social.

É nesse ponto que se evidencia a relevância da estrutura municipal como eixo de sustentação das políticas de enfrentamento à violência doméstica, reconhecimento esse já presente, de forma explícita, na própria Lei nº 11.340/2006, denominada Lei Maria da Penha. O artigo 12-C, por exemplo, autoriza a autoridade policial a conceder medidas protetivas de urgência nos casos em que o município não for sede de comarca, bem como não haja delegado disponível no momento da denúncia — o que, mais do que uma exceção procedimental, explicita o quanto a efetividade da proteção estatal depende, em última instância, das condições locais de operação do sistema de justiça e segurança pública.

Nesse sentido, a presença ou ausência de instituições como delegacias especializadas e varas judiciais não apenas afeta a oferta de respostas imediatas, mas configura o próprio alcance da lei na vida das mulheres. O presente estudo, ao analisar o papel da estrutura institucional municipal na visibilidade dos registros de violência, contribui para avaliar em que medida o desenho federativo da Lei Maria da Penha é sensível — ou vulnerável — às desigualdades territoriais de implementação.

O neoinstitucionalismo oferece ferramentas analíticas centrais para essa compreensão. De acordo com essa perspectiva, as instituições não apenas estabelecem regras formais, mas também moldam expectativas, valores e condutas por meio de normas e significados socialmente compartilhados. Para Córdova Montúfar (2017), as instituições orientam decisões mesmo em contextos de incerteza, ao oferecerem estruturas adaptativas e normativas que configuram os modos de ação disponíveis aos indivíduos. Ele também destaca que essas estruturas estão enraizadas em contextos locais específicos, o que implica que sua operação e efeitos variam territorialmente.

Essa ênfase na ancoragem institucional do comportamento social também é sublinhada por Rivas Leone (2003), ao destacar que as instituições não apenas estabelecem regras, mas criam rotinas e padrões de conduta que incentivam ou inibem determinadas práticas. Longe de se restringirem a normas abstratas, essas estruturas operam como molduras culturais e organizacionais — capazes de ampliar ou limitar o campo das ações socialmente disponíveis. Nessa mesma direção, March e Olsen (1984) argumentam que as instituições políticas desempenham um papel decisivo na conformação das identidades e das percepções de agência dos indivíduos. Em vez de partirem de uma racionalidade instrumental, baseada na maximização de interesses, essas práticas se desenrolam segundo uma lógica de adequação: os sujeitos agem a partir da internalização de normas, expectativas e padrões instituídos. O deslocamento é significativo, na medida em que desafia explicações estritamente utilitaristas do comportamento social.

Complementando esse marco teórico, Douglass North (1993) reforça a função das instituições na redução da incerteza, ao observá-las como arranjos que estruturam as interações humanas por meio de incentivos e restrições — dispositivos que, ao organizar o campo de possibilidades percebidas, tornam a ação social mais previsível. Sua distinção entre instituições formais e informais permite considerar tanto os marcos legais quanto os códigos culturais não codificados como fatores determinantes nos desfechos sociais. Para North, a eficácia das instituições não depende apenas de sua existência formal, mas está profundamente condicionada a variáveis contextuais concretas: custos de transação, acessibilidade aos serviços e estabilidade organizacional são fatores determinantes que moldam, de maneira decisiva, o impacto institucional sobre o comportamento dos indivíduos.

A partir dessa perspectiva, torna-se possível questionar em que medida as desigualdades estruturais entre os municípios interferem nos mecanismos de denúncia e nos padrões de registro da violência doméstica — uma interferência que não é meramente técnica ou operacional, mas fundamentalmente institucional.

No caso brasileiro, essa problemática ganha densidade à luz da crítica elaborada por Arretche (1996) à lógica da descentralização das políticas públicas. A autora alerta que a variação institucional entre os entes federativos, longe de ser neutra, tende a reproduzir e até aprofundar desigualdades históricas, uma vez que a efetividade das políticas descentralizadas está diretamente atrelada à capacidade administrativa e institucional dos governos locais. Em outras palavras, os mesmos marcos normativos podem gerar efeitos radicalmente distintos a depender do contexto institucional em que são implementados.

Nesse sentido, a heterogeneidade entre regiões e municípios não apenas justifica, mas exige uma análise comparativa sobre como diferentes arranjos institucionais moldam, na

prática, a implementação de políticas públicas — sobretudo quando se trata da formalização de denúncias de violência contra a mulher, área em que as garantias legais muitas vezes esbarram em barreiras estruturais locais.

Apesar da importância dessa agenda, o campo ainda carece de investigações empíricas sistemáticas que examinem comparativamente os efeitos da estrutura institucional sobre os registros de violência de gênero. Faltam estudos que, baseando-se em dados organizados e rigor metodológico, investiguem como variáveis institucionais específicas — como a existência de uma comarca judicial ou a presença de delegacias especializadas — influenciam a visibilidade estatística do fenômeno nos registros oficiais.

É nesse contexto analítico que se insere o presente estudo, cujo objetivo é comparar as taxas de registros de violência doméstica contra a mulher nos municípios do estado do Paraná, no período de 2018 a 2024, a partir da presença (ou ausência) de determinados elementos da estrutura institucional local. A investigação adota uma abordagem quantitativa, ancorada teoricamente nas contribuições do neoinstitucionalismo, com o propósito de examinar em que medida a configuração institucional afeta a produção estatística da violência e, por conseguinte, a própria capacidade do Estado de reconhecer e enfrentar o problema. O artigo está estruturado da seguinte maneira: na próxima seção, apresenta-se o método adotado; em seguida, expõem-se os principais resultados empíricos; por fim, os achados são discutidos à luz do debate contemporâneo da literatura especializada.

2 MÉTODO

Trata-se de um estudo quantitativo, de natureza comparativa, cujo objetivo é analisar a relação entre a estrutura institucional dos municípios paranaenses e as taxas formalmente registradas de violência doméstica contra a mulher no período de 2018 a 2024. Parte-se da hipótese de que variações institucionais entre os municípios — particularmente quanto à presença de comarcas e delegacias especializadas — impactam significativamente a visibilidade estatística da violência.

A unidade de análise é composta pelos 399 municípios do estado do Paraná, Brasil. O recorte temporal de sete anos foi adotado com a finalidade de capturar padrões recentes e consistentes de registro. Os municípios foram classificados em três grupos, conforme a configuração institucional local:

- Municípios que não são sede de comarca;

- Municípios que são sede de comarca, mas não possuem delegacia especializada no atendimento à mulher;
- Municípios que são sede de comarca e possuem delegacia especializada.

As informações sobre sedes de comarca foram extraídas do portal oficial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). A presença de delegacias especializadas foi verificada com base nos dados disponibilizados pela Polícia Civil do Paraná³.

A variável dependente do estudo é a taxa anual de registros de violência doméstica contra a mulher por 100 mil habitantes do sexo feminino, com base nos dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), calculados a partir das estimativas populacionais do Censo Demográfico de 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo o IPARDES, considera-se violência doméstica contra a mulher toda situação em que a vítima — mulher, com 18 anos ou mais — sofreu algum tipo de violência no âmbito doméstico.

Os dados foram organizados por município e por ano, totalizando sete observações anuais para cada unidade municipal. A análise estatística foi conduzida com o auxílio do software JASP (versão 0.19.3.0). Inicialmente, testou-se a normalidade da distribuição das variáveis, o que orientou a escolha dos testes a serem empregados.

Para a análise dos dados, inicialmente foram testadas as diferenças nas taxas de violência doméstica entre dois grupos de municípios — os que possuem comarca e os que não possuem — por meio do teste U de Mann-Whitney. Esse teste não paramétrico é indicado quando os dados não seguem uma distribuição normal e serve para comparar a mediana de dois grupos independentes. Por exemplo, ao comparar as taxas de violência doméstica entre municípios com e sem comarca, o teste avalia se a distribuição dos valores de um grupo tende a ser estatisticamente maior ou menor que a do outro, sem assumir uma distribuição específica dos dados.

Em seguida, para comparar as taxas entre três grupos institucionais definidos (municípios sem comarca, municípios com comarca sem delegacia especializada e municípios com comarca com delegacia especializada), utilizou-se a Análise de Variância (ANOVA) de uma via. Esse teste paramétrico é apropriado quando os dados apresentam

³ Há alguns municípios que, em que pese não tenha delegacia especializada nesta temática, tem serviços ou setor para este atendimento específico, a exemplo de Colombo, Campo Largo e Rio Negro, bem como há delegacias conjuntas com outras especializadas, como mulher e adolescente, a exemplo de São José dos Pinhais, que foram considerados na contabilização de municípios que contam com delegacias especializadas.

distribuição normal e homogeneidade de variâncias, e permite verificar se existe diferença significativa entre as médias dos grupos. No contexto deste estudo, por exemplo, a ANOVA verifica se as taxas médias de violência doméstica diferem de forma estatisticamente relevante entre os três tipos de municípios. Caso essa diferença seja confirmada, aplica-se o teste post-hoc de Tukey, que identifica exatamente quais pares de grupos apresentam diferenças significativas.

O teste ANOVA produz uma tabela-resumo que sintetiza as principais informações estatísticas envolvidas no teste. Entre os elementos apresentados, destacam-se as Somas dos Quadrados, que representam a quantidade de variação nos dados e são divididas em componentes que expressam a variação entre os grupos (neste caso, os diferentes tipos de municípios quanto à presença de instituições) e dentro dos grupos (diferenças entre municípios da mesma categoria). Utilizou-se a Soma dos Quadrados Tipo III, recomendada quando há desequilíbrio no tamanho dos grupos, pois permite isolar o efeito de cada fator considerando os demais presentes no modelo.

Os graus de liberdade (gl) indicam quantas observações estão disponíveis para estimar a variabilidade em cada componente da análise. A Média Quadrática (MQ) é obtida ao dividir a soma dos quadrados pelos respectivos graus de liberdade e expressa a variabilidade média atribuída a cada fonte. A razão entre a média quadrática entre os grupos e a média quadrática do erro resulta na estatística F, que indica se a variabilidade entre os grupos é suficientemente maior do que a variabilidade interna a ponto de se considerar que há uma diferença real entre eles.

Por fim, o valor de p (*p-value*) representa a probabilidade de que as diferenças observadas tenham ocorrido por acaso. Valores inferiores ao nível de significância adotado (geralmente 0,05) sugerem que há diferenças estatisticamente significativas entre pelo menos dois dos grupos analisados.

3 RESULTADOS

A amostra incluiu 399 municípios paranaenses, classificados⁴ em três grupos de acordo com sua estrutura institucional:

- Grupo 1 – Não sede de comarca: $n = [236]$;
- Grupo 2 – Sede de comarca sem delegacia especializada: $n = [139]$;

⁴ Destaca-se que para os testes de dois grupos, os municípios com delegacia especializada compõem o grupo que apenas são “sede de comarca”, totalizando 163 municípios.

- Grupo 3 – Sede de comarca com delegacia especializada: n = [24]⁵.

Os municípios da amostra apresentam grande heterogeneidade em termos de porte populacional⁶, o que repercute diretamente na configuração e na distribuição da estrutura institucional analisada. No Grupo 3 — composto por municípios que são sede de comarca e contam com delegacia ou atendimento especializado à mulher —, predominam grandes centros urbanos, como Curitiba, que, com 1.773.718 habitantes, representa o maior município do estado. No mesmo grupo, o município com menor população é Rio Negro, com 31.324 habitantes, resultando em uma média de 246.305 habitantes por município.

Já no Grupo 2 — sedes de comarca sem delegacia especializada —, observa-se um intervalo mais intermediário: Fazenda Rio Grande, com 148.873 habitantes, é o maior; e Grandes Rios, com 5.641, o menor. Por sua vez, o Grupo 1 — municípios que não são sede de comarca — engloba localidades com menor estrutura institucional, mas não necessariamente com menor população. É o caso de Itaperuçu, que, com 31.217 habitantes, possui mais habitantes que diversas sedes de comarca, enquanto Nova Aliança do Ivaí, com apenas 1.323 habitantes, é o menor município do Paraná.

Esse paradoxo evidencia que o critério populacional nem sempre determina a presença de uma estrutura institucional mais robusta, como comarcas ou delegacias especializadas. Assim, a padronização das taxas de violência doméstica por 100 mil habitantes torna-se fundamental, pois permite comparações mais equitativas entre realidades municipais bastante distintas em termos de tamanho e infraestrutura.

As taxas médias de violência doméstica registrada por 100 mil habitantes mulheres, calculadas para o período de 2018 a 2024, variaram entre os grupos. A Tabela 1 apresenta os valores descritivos centrais (média, mediana, desvio padrão, mínimo e máximo) para cada grupo. Para fins de clareza e foco analítico, optou-se por apresentar na Tabela 1 apenas as estatísticas descritivas referentes ao ano de 2024, último ano da série analisada. Essa escolha se justifica por ser o dado mais recente e representativo da situação atual, permitindo uma leitura mais direta e atualizada das diferenças entre os grupos de municípios. Além disso, os

⁵ A estruturação das Delegacias da Mulher no Estado do Paraná teve início em 1985, com a criação da primeira unidade em Curitiba, por meio do Decreto nº 5.385, de 4 de novembro de 1985, no governo de José Richa. No ano seguinte, outras cinco unidades foram instituídas em cidades-polo. Embora não se encontrem disponíveis as datas específicas de criação de todas as Delegacias da Mulher no estado, esse processo de expansão e consolidação institucional é mencionado por Paula Francinete Rodrigues Nunes no artigo *A Lei nº 11.340/06 e suas repercussões na administração da Delegacia da Mulher de Londrina*, disponível em: https://www.escola.pc.pr.gov.br/sites/espcc/arquivos_restritos/files/documento/2020-05/artigo4_a_lei_n_11340_06_e_suas_repercussoes_na_administracao_da_delegacia_da_mulher_d_e_londrina_paula_nunes.pdf.

⁶ Para esta conclusão foi observado o quantitativo populacional total (homens e mulheres) com base no Censo demográfico 2022.

padrões observados ao longo do período de 2018 a 2024 mostraram-se relativamente estáveis, o que permite tomar o dado final como síntese válida das tendências detectadas.

Tabela 1. Estatísticas descritivas das taxas médias de violência doméstica por 100 mil habitantes mulheres (2024), por grupo de município.

	Tx. 100 mil Mulheres - 2024		
	Não é sede de comarca	Sede de comarca	Tem Delegacia Especializada
Válidos	236	139	24
Ausentes	0	0	0
Média	1.159,320	1.261,319	1.453,959
Desvio Padrão	456,084	433,190	462,024
Mínimo	213,904	389,412	745,530
Máximo	2.910,959	2.876,556	2.306,100

Fonte: Extraída do JASP.

3.1 Comparação entre dois grupos: sede vs. não sede de comarca

Para avaliar diferenças entre os municípios que são ou não sede de comarca, foi aplicado o teste de *Mann-Whitney U*, vez que os dados não apresentaram distribuição normal⁷. A Tabela 2 apresenta os resultados do teste.

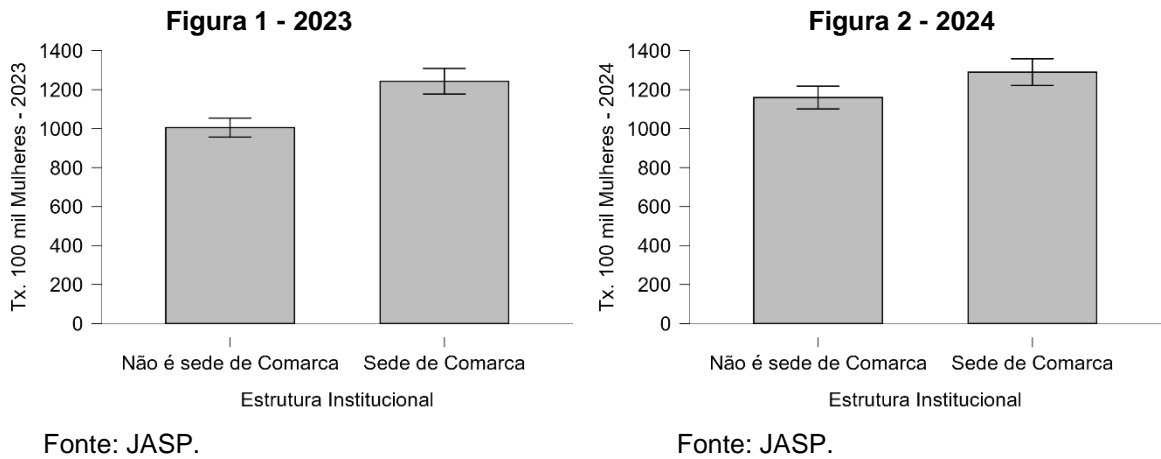
Tabela 2. Resultado do teste de *Mann-Whitney* para comparação entre municípios sede e não sede de comarca.

	U	p
Tx. 100 mil Mulheres - 2018	14.155,000	< ,001
Tx. 100 mil Mulheres - 2019	12.211,000	< ,001
Tx. 100 mil Mulheres - 2020	13.352,000	< ,001
Tx. 100 mil Mulheres - 2021	14.795,000	< ,001
Tx. 100 mil Mulheres - 2022	14.592,000	< ,001
Tx. 100 mil Mulheres - 2023	12.984,000	< ,001
Tx. 100 mil Mulheres - 2024	15.918,000	0,003

Fonte: JASP, após aplicação do teste.

⁷ O teste de normalidade *Shapiro-Wilk* para todo o período observado (2018-2024) apresentou resultados significativos ($p < .001$), o que sugerem desvio de normalidade, sendo optado pelo teste *Mann-Whitney U*, no lugar do teste *T Student*.

Os *boxplots* que seguem (figuras 1 a 2) indicam a distribuição das taxas de violência doméstica para cada grupo de município, de acordo com a sua estrutura institucional e para os anos de 2023 e 2024, a título exemplificativo, no entanto a tendência se seguiu para os demais anos (2018-2022). O gráfico evidencia a dispersão, a mediana e eventuais outliers.



Em seguida, foi ampliada a análise e procedeu-se à comparação entre os três grupos de municípios conforme o grau de estrutura institucional (municípios sede de comarca / municípios sede de comarca com delegacia especializada / municípios que não são sede de comarca). Os dados apresentaram distribuição adequada para análise paramétrica⁸. Assim, foi realizada ANOVA de uma via, para o período histórico. A título elucidativo é apresentado na sequência o resultado para o ano de 2024 (Tabela 3), sendo que para todos os outros anos o resultado apresentou significância <,001, conforme consolidação na tabela 4.

Tabela 3. Resultado da ANOVA para comparação entre os três grupos de municípios, para o ano de 2024, comparando taxa de violência doméstica para 100 mil habitantes mulheres.

Casos	Soma dos quadrados	gl	Média Quadrática	F	p
Estrutura Institucional	2,398×10 ⁶	2	1,199×10 ⁶	5,958	0,003
Residuals	7,969×10 ⁷	396	201.234,409		

Nota. Soma dos quadrados Tipo III
 Fonte: JASP, após aplicação do teste.

⁸ Foi realizado o teste de igualdade de variâncias (*Levene's*) para todo o período histórico, e os resultados indicaram que não houve violação significativa desse pressuposto ($p>,005$), permitindo, portanto, o uso do teste paramétrico de Análise de Variância ANOVA.

Tabela 4. Resumo dos resultados da ANOVA para comparação entre os três grupos de municípios, para os anos 2018-2024, comparando taxa de violência doméstica para 100 mil habitantes mulheres.

Casos	Valor de p 2018	Valor de p 2019	Valor de p 2020	Valor de p 2021	Valor de p 2022	Valor de p 2023	Valor de p 2024
Estrutura Institucional	<,001	<,001	<,001	<,001	<,001	<,001	0,003

Fonte: JASP, após aplicação do teste.

Como houve diferença estatisticamente significativa em todos os anos na ANOVA, aplicou-se o teste post-hoc de *Tukey*, com os resultados de 2023 e 2024 apresentados nas Tabelas 5 e 6, no entanto os outros anos apresentaram a mesma tendência de diferenças entre os tipos de estrutura institucional, ainda com mais significância, conforme se observa na tabela 7.

Tabela 5. Comparações *Post-Hoc* múltiplas (*Tukey*) entre os grupos, considerando a estrutura institucional - 2023.

		Diferença média	EP	gl	t	p _{Tukey}
Não é sede de comarca	Sede de comarca	-219,755	42,664	396	-5,151	< ,001
	Tem Delegacia Especializada	-343,501	85,494	396	-4,018	< ,001
Sede de comarca	Tem Delegacia Especializada	-123,746	88,204	396	-1,403	0,340

Nota. Valor de p ajustado para comparar uma família de 3 estimativas.

Fonte: JASP, após aplicação do teste.

Tabela 6. Comparações *Post-Hoc* múltiplas (*Tukey*) entre os grupos, considerando a estrutura institucional - 2024.

		Diferença média	EP	gl	t	p _{Tukey}
Não é sede de comarca	Sede de comarca	-101,999	47,963	396	-2,127	0,086
	Tem Delegacia Especializada	-294,639	96,112	396	-3,066	0,007
Sede de comarca	Tem Delegacia Especializada	-192,640	99,159	396	-1,943	0,128

Nota. Valor de p ajustado para comparar uma família de 3 estimativas.

Fonte: JASP, após aplicação do teste.

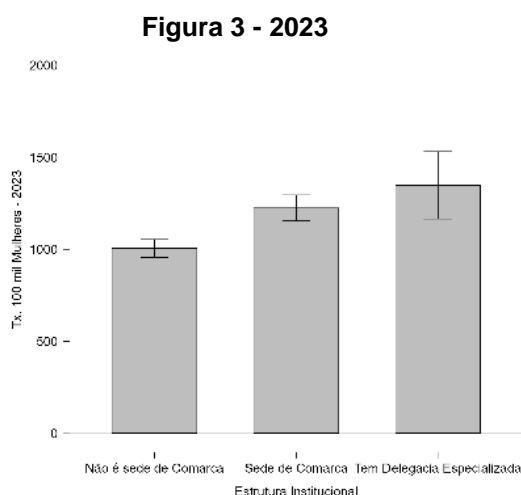
Tabela 7. Resumo das comparações *Post-Hoc* múltiplas (*Tukey*) entre os grupos, considerando a estrutura institucional – (2018-2024).

	p _{Tukey} 2018	p _{Tukey} 2019	p _{Tukey} 2020	p _{Tukey} 2021	p _{Tukey} 2022	p _{Tukey} 2023	p _{Tukey} 2024
--	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------

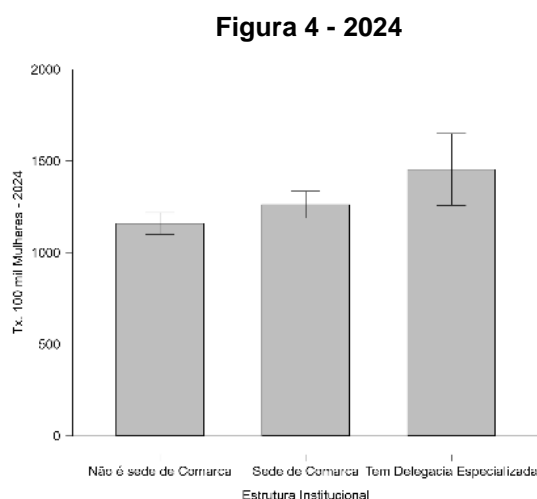
Não é sede de comarca	Sede de comarca	0,007	<,001	<,001	0,017	0,010	<,001	0,086
	Tem Delegacia Especializada	<,001	<,001	<,001	0,005	<,001	<,001	0,007
Sede de comarca	Tem Delegacia Especializada	<,001	<,001	0,076	0,200	0,063	0,340	0,128

Fonte: JASP, após aplicação do teste.

As figuras 3 e 4 apresentam *boxplots* com a distribuição das taxas de violência doméstica para cada grupo de município, nos anos de 2023 e 2024, respectivamente, a título ilustrativo, sendo que os outros anos apresentam a mesma tendência. O gráfico evidencia a dispersão, a mediana e eventuais outliers, com intervalo de confiança de 95%.



Fonte: JASP.



Fonte: JASP.

4 DISCUSSÃO

Os achados deste estudo revelam diferenças estatisticamente significativas nas taxas de registro de violência doméstica contra a mulher entre os municípios paranaenses, a depender de sua estrutura institucional. De forma geral, municípios com maior densidade institucional — especialmente aqueles com sede de comarca e/ou delegacia especializada — apresentaram taxas mais elevadas de registros formais. À primeira vista, tais dados poderiam ser interpretados como indício de maior incidência de violência nesses locais. No entanto, à luz da literatura e do referencial teórico adotado, esta pesquisa propõe uma leitura crítica: as

taxas mais baixas nos municípios menos estruturados são, com alta probabilidade, expressão de subnotificação — e não de menor ocorrência da violência em si.

Este paradoxo — no qual maior presença estatal coincide com mais registros — reforça a hipótese de que a visibilidade da violência doméstica está fortemente condicionada pela estrutura disponível para recepcioná-la. Como argumentam Moura-Ferreira *et al.* (2024), “a queda no registro de ocorrências [...] talvez represente a dificuldade de acesso das vítimas à rede de enfrentamento”. Ou seja, os dados oficiais refletem menos o fenômeno em si do que a capacidade institucional de o registrar.

Essa constatação converge com a literatura que identifica a subnotificação como um fenômeno estrutural e persistente na violência de gênero (DE OLIVEIRA, 2019). Diversos fatores contribuem para o silêncio institucionalizado: a ausência de serviços especializados, o despreparo técnico, a revitimização institucional, a percepção de ineficácia estatal e, sobretudo, normas culturais que naturalizam ou minimizam a violência. Como sintetiza Zaremba (2019), mais da metade das mulheres agredidas não chega a registrar a ocorrência, e esse número pode ser ainda maior quando se considera as margens de erro e a cifra negra.

Sob a perspectiva neoinstitucionalista, as instituições não são apenas estruturas formais, mas sistemas de normas, rotinas, significados e incentivos que moldam condutas. Conforme Córdova Montúfar (2017), “as instituições configuram uma estrutura adaptativa e normativa [...]”; as decisões não podem ser compreendidas como meros agregados de preferências individuais” (tradução nossa). A denúncia de violência doméstica, nesse sentido, não é apenas uma decisão individual, mas uma prática socialmente construída e institucionalmente mediada. March e Olsen (1984) reforçam essa ideia ao afirmarem que os indivíduos agem segundo uma lógica da adequação: avaliam o que é esperado, legítimo e viável conforme os códigos simbólicos e operacionais das instituições com as quais interagem.

Dessa forma, em municípios com pouca ou nenhuma estrutura de acolhimento — como delegacias especializadas ou acesso ao Judiciário —, as vítimas enfrentam não apenas barreiras práticas, mas simbólicas. A necessidade de atendimento qualificado foi formalmente reconhecida pela Lei nº 13.505/2017, que alterou a Lei Maria da Penha para garantir às mulheres o direito ao atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado por profissionais capacitados, preferencialmente do sexo feminino. Esse marco legislativo não apenas reafirma a importância de um acolhimento sensível e técnico às vítimas, mas também evidencia que a ausência de delegacias especializadas representa uma violação normativa. O atendimento inadequado ou inexistente, além de inibir denúncias, produz um efeito de

revitimização institucional que compromete a confiança da vítima no sistema. Assim, a presença de estruturas especializadas não é apenas desejável: ela é um pré-requisito legal para a efetivação dos direitos já previstos, reforçando a tese de que a infraestrutura local é determinante para a conversão da violência real em violência registrada.

A ausência do Estado comunica a ausência de proteção. A denúncia, nesses contextos, torna-se socialmente desestimulada, quando não impossível. Como alerta North (1993), “as instituições definem e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos” (tradução nossa). Assim, os dados mais baixos nos municípios menos estruturados não devem ser lidos como ausência de violência, mas como ausência de condições para visibilizá-la.

Essa limitação das condições objetivas de denúncia é agravada pela percepção subjetiva das vítimas sobre a qualidade das instituições disponíveis. Como afirmam Sarria Agudelo e Astorquiza Bustos (2023), “a concepção prévia que a vítima tem sobre a qualidade institucional é um fator explicativo da decisão de denunciar” (tradução nossa). Ou seja, mesmo diante de uma experiência de violência, a decisão de buscar proteção estatal depende da confiança que a vítima deposita na capacidade e integridade das instituições locais. Os autores criticam a Teoria da Escolha Racional por ser insuficiente para explicar a conduta de denúncia em contextos desiguais, observando que ela “não contém postulados suficientes para explicar a conduta de denúncia entre indivíduos que se encontram em condições contextuais diferentes” (tradução nossa).

Isso se aplica diretamente ao contexto deste estudo, no qual municípios com estruturas institucionais frágeis não apenas oferecem menos canais formais, mas também geram percepções de baixa responsividade estatal, desestimulando a busca por ajuda formal. Como destacam os mesmos autores, “os resultados indicam [...] que indivíduos com a mesma função de custo-benefício, mas com percepções institucionais diferentes, apresentarão probabilidades distintas de denunciar após serem vítimas de um delito” (tradução nossa). Assim, a subnotificação em municípios menos estruturados não decorre apenas da ausência física de serviços, mas também da baixa confiança institucional que, por si só, pode impedir que a violência chegue ao conhecimento do Estado.

Além disso, vale ressaltar que a descentralização administrativa, embora promissora em termos de democratização das políticas públicas, pode aprofundar desigualdades quando desprovida de coordenação e compensações federativas — como argumenta Arretche (1996).

Essa crítica ganha densidade teórica ao ser confrontada com a perspectiva de Zaffaroni (1991), que denuncia a existência de uma “contradição abissal” entre a programação

normativa do sistema penal e sua operação concreta. Para o autor, a legalidade prevista em lei — que, por exemplo, determina a investigação e punição da violência — esbarra sistematicamente na incapacidade das instituições de implementá-la de modo uniforme. Os achados deste estudo, ao revelarem que municípios menos estruturados registram menos casos de violência, evidenciam essa dissonância estrutural: a violência não deixa de existir, mas deixa de ser registrada, pois a maquinaria institucional simplesmente não é capaz de absorver toda a demanda.

Zaffaroni (1991) aponta que o sistema penal possui uma “capacidade operacional ridiculamente pequena” diante da magnitude da criminalização legalmente prevista. Nos municípios com menor estrutura, essa limitação é ainda mais drástica: faltam agentes especializados, canais formais de denúncia, e, sobretudo, rotinas institucionais que transformem os atos de violência em dados oficiais. A desigualdade nas taxas de registro entre os municípios analisados não reflete, portanto, apenas variações na ocorrência real da violência, mas a “insolvência estrutural” do sistema penal em realizar sua promessa normativa.

Além disso, como o sistema penal não opera sobre a totalidade dos casos possíveis, ele precisa selecionar onde e como agir — e essa seleção é inevitavelmente arbitrária e desigual. Segundo Zaffaroni (1991), essa seletividade opera desde a porta de entrada do sistema, influenciando diretamente quem será visibilizado nos dados e quem permanecerá na invisibilidade estatística. A estrutura institucional dos municípios, nesse sentido, atua como um filtro inicial: onde há mais recursos, há mais chances de que a violência entre no circuito formal de registro. Onde o Estado está ausente, impera o silêncio — não porque a violência seja menor, mas porque o sistema não tem condições de registrá-la.

Conforme o autor, o sistema penal formal é apenas um “apêndice justificador” (ZAFFARONI, 1991): uma fração visível e legitimadora de um poder que se exerce de forma mais ampla e seletiva. Os dados aqui analisados pertencem justamente a esse “apêndice”, o que reforça a necessidade de interpretá-los com cautela. A maior taxa de registro nos municípios com mais estrutura não significa mais violência, mas sim maior capacidade institucional de materializar a promessa formal da legalidade. O que os registros escondem é, justamente, a vasta dimensão da “cifra negra” que permanece à margem da estatística — e, portanto, da política pública.

Neste sentido, os resultados aqui apresentados reforçam a necessidade de prudência na interpretação de estatísticas criminais desagregadas por território. A cifra negra não é homogênea: ela se aprofunda onde a institucionalidade é fraca, onde as rotinas de denúncia

não estão internalizadas e onde a presença estatal é simbólica ou inexistente. Como aponta Selznick (1996), as instituições operam também como rituais que conferem legitimidade às ações. Onde tais rituais não existem, o silêncio se institucionaliza.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo evidenciou que os municípios paranaenses com maior estrutura institucional — notadamente aqueles que são sede de comarca e/ou contam com delegacia especializada de atendimento à mulher — apresentam taxas significativamente mais elevadas de registros de violência doméstica contra a mulher. Longe de indicar uma maior incidência real nesses territórios, os dados sugerem que tais diferenças refletem a capacidade institucional de acolher e formalizar denúncias, trazendo à tona o papel da subnotificação como fenômeno estruturante da invisibilidade da violência em contextos de baixa presença estatal.

Ao mobilizar o referencial neoinstitucionalista, compreendemos que as estruturas institucionais não apenas processam informações, mas moldam expectativas, legitimam comportamentos e condicionam o que pode ou não ser formalmente reconhecido como problema público. Assim, a violência que permanece fora dos registros nos municípios menos estruturados não é menos grave — é apenas menos visível. A ausência ou fragilidade das instituições de proteção compromete não apenas o acesso à justiça, mas a própria existência simbólica do fenômeno.

Reconhece-se, contudo, que a análise se restringiu aos registros oficiais de violência, os quais representam apenas uma fração da realidade. A ausência de dados qualitativos e a impossibilidade de controlar variáveis contextuais, como nível de escolaridade, renda, redes sociais de apoio ou grau de urbanização, impõem limites à generalização dos achados. Além disso, a abordagem quantitativa adotada não permite capturar nuances culturais e simbólicas que também influenciam o comportamento de denúncia.

Diante disso, sugere-se que pesquisas futuras avancem na triangulação metodológica, incorporando abordagens qualitativas (como entrevistas com vítimas e profissionais da rede de proteção) para aprofundar a compreensão das barreiras institucionais e culturais à denúncia. Estudos comparativos entre estados ou regiões com diferentes graus de institucionalização também seriam valiosos para verificar a robustez dos achados em outros

contextos federativos. Por fim, análises longitudinais poderiam investigar se mudanças estruturais nos municípios — como a instalação de uma delegacia especializada — impactam, ao longo do tempo, a visibilidade da violência e a confiança das vítimas no sistema de justiça.

A partir das evidências aqui discutidas, reafirma-se que o enfrentamento da violência doméstica exige mais do que legislação robusta: requer instituições acessíveis, legitimadas e operantes, especialmente nos territórios onde o silêncio ainda é regra. Conforme alerta Zaffaroni (1991), os dados do sistema penal formal — como os analisados neste estudo — não captam a realidade total da violência, mas apenas sua fração institucionalmente registrada, filtrada por um aparato seletivo e estruturalmente limitado. Interpretar registros como equivalentes à ocorrência real, sem considerar essa assimetria, seria incorrer na armadilha de tomar o “apêndice justificador” pela totalidade do sistema. Os resultados deste estudo funcionam, assim, como um convite à vigilância crítica: que políticas públicas e pesquisas futuras levem em conta não apenas os números disponíveis, mas as estruturas (ou ausências) que os tornam possíveis.

REFERÊNCIAS

1. ARRETCHE, M. **Mitos da Descentralização**: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.
2. BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da União [Internet], Brasília, 8 de agosto de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 10 maio. 2025.
3. CÓRDOVA, M. 2017. ***El Neoinstitucionalismo Como Paradigma científico***. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana De Políticas Y Acción*

- Pública* 4 (1):9-46. Disponível em
<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2017.3049>. Acesso em: 10 maio. 2025.
4. DE OLIVEIRA, K. V. B. **A subnotificação enquanto característica marcante do estupro no contexto brasileiro**. Revista FIDES, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 304–317, 2019. Disponível em: <https://revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/400>. Acesso em: 10 maio. 2025.
 5. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022**: população residente, por sexo, idade e forma de declaração da idade. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9514>. Acesso em: 21 ago. 2024.
 6. MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política**. tradução do texto "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", publicado originalmente em *The American Political Science Review*, v. 78, n. 3, p. 734-749, Sept. 1984. Rev. Sociol. Polit. 16 (31). Nov 2008. Tradução de Gustavo Rinaldi Althoff e revisão da tradução de Tiago Losso e de Gustavo Biscaia de Lacerda. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200010>. Acesso em: 10 maio. 2025.
 7. MOURA-FERREIRA, M. C., COSTA, R. L. A., de SOUZA, G. O., dos SANTOS, S. R., GIULIANI, C. D., TONETO, M. A. dos S., dos SANTOS, V. G. S., & Santos, L. M. (2024). **Subnotificação da violência contra a mulher**: estratégias de prevenção e cuidado. *Caderno Pedagógico*, 21(1), 2510–2523. Disponível em <https://doi.org/10.54033/cadpedv21n1-135>. Acesso em: 10 maio. 2025.
 8. NORTH, D. C. 1993. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
 9. PARANÁ. **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES)**. Base de dados de violência doméstica contra a mulher. Disponível em <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Seguranca>. Acesso em: 10 maio. 2025.

10. _____. **Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.** Relação de comarcas. Disponível em <https://portal-interno.tjpr.jus.br/endereco-de-orgaos-do-judiciario>. Acesso em: 10 maio.
11. 2025. _____. **Polícia Civil do Paraná.** Relação de delegacias. Disponível em <https://www.policiacivil.pr.gov.br/webservices/listaTelefonica>. Acesso em: 10 maio. 2025.
12. RIVAS L., J. A. (2003). ***El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones.*** *Reflexión Política*, 5(9), 36–46. Disponível em <https://doi.org/10.29375/01240781.748>. Acesso em: 10 maio. 2025.
13. SARRIA, A; ASTORQUIZA, B: ***Confianza institucional y la cifra negra de la criminalidad.*** *Polít. Crim.* Vol. 18 Nº 35 (Julio 2023), Art. 2, pp. 34-61. Disponível em <http://politecrim.com/wp-content/uploads/2023/07/Vol18N35A2>. Acesso em: 10 maio. 2025.
14. SELZNICK, P. “Institutionalism ‘Old’ and ‘New.’” *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, no. 2, 1996, pp. 270–77. JSTOR, Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2393719>. Acesso em: 10 maio. 2025.
15. ZAFFARONI, E. R. **Em busca da penas perdidas:** a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução Vania Romano Medrosa, Atuir Lopez da Conceição. — Rio de Janeiro: Revan, 1991. 5ª edição, janeiro de 2001
16. ZAREMBA. J. **Maioria das mulheres não denuncia seu agressor à polícia.** Zero Hora. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2019/03/maioria-das-mulheres-nao-denuncia-seu-agressor-a-policia-cjspafimz00n201lhmpjg1o19.html>. Acesso em: 10 maio. 2025.

