RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA, LÓGICAS INSTITUCIONAIS E CONSCIÊNCIA LEGAL: UM ENSAIO TEÓRICO NA PERSPECTIVA DA ATIVIDADE POLICIAL

STREET-LEVEL BUREAUCRATS, INSTITUTIONAL LOGICS AND LEGAL CONSCIOUSNESS: A THEORETICAL ESSAY FROM THE PERSPECTIVE OF POLICE ACTIVITY

BURÓCRATAS DE CALLE, LÓGICAS INSTITUCIONALES Y CONCIENCIA JURÍDICA: UN ENSAYO TEÓRICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ACTIVIDAD POLICIAL

Felipe Haleyson Ribeiro dos Santos[1]

e636300
https://doi.org/10.47820/recima21.v6i3.6300

PUBLICADO:3/2025

RESUMO

Este artigo investiga como a ação do policial militar, entendido como burocrata de nível de rua, se relaciona a lógicas institucionais e à interpretação da lei, formando uma consciência legal. Adotam-se três referenciais principais: Burocrata de Nível de Rua, que realça a discricionariedade do agente em contato direto com o cidadão; Lógicas Institucionais, que influenciam a organização por meio de valores e práticas simultâneas (militar, jurídica, civil); e Consciência Legal, que explora como a lei "no papel" difere da lei "em ação". Observa-se que, embora existam normas e protocolos, o policial frequentemente precisa adaptar suas decisões às circunstâncias, interpretando as demandas institucionais de forma única. Tal dinâmica incide sobre a percepção coletiva acerca da lei, pois cada abordagem reforça ou questiona sua legitimidade. A pesquisa, de caráter teórico, sugere que o campo das organizações policiais é marcado por tensões entre hierarquia militar e necessidades comunitárias, enquanto a atuação situacional do agente molda a consciência legal dos cidadãos. Conclui-se que o policial não somente executa, mas coproduz o sentido da lei, potencializando ou restringindo sua credibilidade social.

PALAVRAS-CHAVE: Teoria. Burocrata Nível de Rua. Organizações policiais.

ABSTRACT

This paper examines how the activities of military police officers—viewed as street-level bureaucrats—interact with institutional logics and interpretations of the law to shape legal consciousness. Three main frameworks guide the analysis: Street-Level Bureaucracy, emphasizing the discretionary power of frontline agents; Institutional Logics, which provide concurrent values and practices (military, legal, civil) within organizations; and Legal Consciousness, addressing how the "law on the books" differs from the "law in action." Although norms and protocols exist, officers often adapt decisions to real-world constraints, thus uniquely interpreting institutional demands. This dynamic impacts collective perceptions of the law, as each encounter reinforces or questions its legitimacy. Focusing on the theoretical dimension, the discussion highlights how police organizations balance hierarchical, military-oriented structures with community-based needs, while situational discretion shapes citizens' legal consciousness. The conclusion is that officers do more than just implement rules; they co-create the meaning of the law, influencing or undermining its social credibility.

KEYWORDS: *Theory. Street Level Bureaucrat. Police Organizations.*

RESUMEN

Este artículo explora cómo la actuación de los policías militares, concebidos como burócratas de nivel de calle, se vincula con las lógicas institucionales y la interpretación de la ley, conformando la conciencia legal. Tres enfoques principales se utilizan: Burocracia de Nivel de Calle, que resalta la discrecionalidad del agente en contacto directo con el público; Lógicas Institucionales, que introducen valores y prácticas simultáneas (militar, jurídica, civil) en las organizaciones; y Conciencia Legal, que investiga cómo la ley "en el papel" difiere de la ley "en acción". Aunque existen normas y protocolos, a menudo los policías deben adaptar sus decisiones a circunstancias particulares, interpretando demandas institucionales de manera singular. Esta dinámica influye en la percepción colectiva de la ley, pues cada intervención refuerza o cuestiona su legitimidad. El artículo, de carácter teórico, revela que las organizaciones

[1] Universidade Federal do Paraná.

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

policiales enfrentan tensiones entre la jerarquía militar y las necesidades comunitarias, mientras la discrecionalidad situacional del agente incide en la conciencia legal de los ciudadanos. Se concluye que el policía no solo ejecuta la ley, sino que co-construye su significado, fortaleciendo o debilitando su credibilidad social.

***PALABRAS CLAVE**: Teoría. Burócrata de nivel callejero. Organizaciones policiales.*

INTRODUÇÃO

O estudo das organizações tem evoluído ao longo dos últimos anos, o que se justifica pela importância que elas representam para a sociedade. As organizações podem ser vistas como meios pelos quais os indivíduos socializam, interagem e lidam com questões coletivas.

Quando se trata de organizações policiais, essa importância se aprofunda pela relevância social que possuem. Sem a atividade policial a sociedade teria grandes dificuldades de se sustentar em termos de segurança e ordem. Isso pôde ser observado em 2017, quando, no Brasil, a Polícia Militar do Estado do Espírito Santo realizou uma greve reivindicando melhores condições de trabalho. Apesar de considerada ilegal, a paralisação gerou um caos social sem precedentes naquela localidade. Diante desse cenário, o estudo de organizações policiais revela-se fundamental para compreender e auxiliar no funcionamento social.

Entretanto, a abordagem dos estudos em organizações policiais alcança diversas dimensões, dada a amplitude de serviços fornecidos por tais organizações: policiamento urbano, policiamento florestal, policiamento aéreo etc. Diante disso, é necessário construir conexões teóricas que permitam estruturar análises e compreender como estes processos são realizados para a evolução das atividades policiais e melhoria na entrega da segurança pública à população.

Assim, o presente artigo tem por objetivo conceituar teorias, apontar as suas conexões e, por fim, identificar potenciais de pesquisa e aplicações práticas para o desenvolvimento da pesquisa no âmbito das Ciências Policiais. Para investigar esse tema foram adotadas três bases teóricas: Burocrata a nível de rua (Lipsky, 2010) como teoria principal, Lógica Institucional (Friedland; Alford, 1991; Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012) e Consciência legal (Ewick; Silbey, 1992) como teorias acessórias.

Assim, para esta pesquisa, foi considerado que a prestação de serviço policial possui uma articulação estrutural própria, em que o policial tem discricionariedade para a tomada de decisões (Lipsky, 2010). A estruturação desta teoria se torna principal, pois na perspectiva aqui adotada, a atividade policial é o centro que possui efeitos em todas as dimensões. Além disso, a construção da teoria do burocrata a nível de Rua (BNR) possui uma aplicação em todos os tipos de serviços prestados pelas organizações policiais.

Apesar da discricionariedade que se encontra na estrutura da teoria do BNR, a orientação organizacional é influenciada por Lógicas Institucionais (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012). O contexto institucional é forte em organizações policiais, principalmente em decorrência de sua estrutura ser influenciada por instituições, e ser articulada pelos pilares regulativo, normativo e socioculturais

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

(Scott, 2013). Assim, neste estudo, as Lógicas Institucionais são analisadas sob a perspectiva dos seus efeitos na tomada de decisão da organização e, como isso, alcança a atividade do policial.

Por outro lado, apesar de discricionário, a atuação do policial é cercada por limites legais, assim, por se tratar de militar estadual, ele é vinculado à lei por força constitucional, e, portanto, sua atuação discricionária se restringe àquilo que a lei define. Entretanto, a lei possui a ambiguidade por sua natureza, uma vez que ela depende da interpretação dos operadores de direito, dentre eles os policiais militares.

Nesse contexto, considera-se que a lei escrita difere da lei posta em prática, dada a capacidade de interpretação e negociação do indivíduo (Ewick; Silbey, 1992). Desse modo, a consciência legal diz respeito às interpretações que as pessoas constroem sobre o que entendem como legalmente correto. Muitas vezes, o que o indivíduo interpreta como legal pode não corresponder exatamente ao que a lei de fato significa. É nessa lacuna que a ação policial ganha importância na sociedade.

Diante disso, surge a questão norteadora desta pesquisa: Como a ação do policial militar (BNR) se articula conceitualmente com as relações institucionais e a intepretação da lei?

2. BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA

A teoria do Burocrata de Nível de Rua (Burocrata Nível de Rua - BNR) foi inicialmente proposta por Michael Lipsky (2010), que analisou profissionais em contato direto com o público, como assistentes sociais, professores e policiais. Esses agentes enfrentam pressões peculiares, tais como escassez de recursos e alta demanda de serviços, situações que os levam a desenvolver estratégias para desempenhar as tarefas sob sua responsabilidade.

De forma geral, Lipsky (2010) identifica onze fatores que diferenciam a ação dos BNRs em relação a outros tipos de burocratas:

1. Recursos cronicamente inadequados: O agente de nível de rua costuma ter menos equipamentos, pessoal de apoio ou orçamento do que o necessário para atender plenamente a população.
2. A demanda por serviços tende a aumentar conforme a oferta: Quando a polícia, por exemplo, intensifica atividades de patrulhamento, surgem mais chamados, solicitações e demandas sociais relacionadas à segurança ou a conflitos locais.
3. Expectativas de objetivos das agências tendem a ser ambíguas, vagas ou conflitantes: As organizações muitas vezes impõem metas de redução de crimes, atendimento de ocorrências e aproximação com a comunidade, sem esclarecimento de prioridades ou pesos relativos.
4. É difícil, quando não impossível, mensurar o desempenho voltado ao cumprimento de metas: Avaliar o “sucesso” de uma abordagem policial pode envolver fatores subjetivos, como satisfação do cidadão e percepção de segurança, que são complexos de mensurar.
5. Os clientes, em geral, não são voluntários: Muitos atendimentos e abordagens ocorrem contra a vontade do “cliente” (por exemplo, um infrator detido), o que dificulta a construção de um relacionamento típico de prestação de serviço.

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

6. Os BNRs costumam ter alguma margem de discricionariedade: Mesmo com normas e protocolos, o policial de rua decide, em frações de segundo, a melhor conduta a adotar (advertência, condução coercitiva, uso de força etc.).

7. Sob recursos escassos e alta demanda, o agente raciona serviços: Filas, senhas e procedimentos burocráticos (como formulários extensos) podem ser mecanismos para lidar com o excesso de solicitações.

8. Busca por maior previsibilidade de recursos: O BNR gerencia tempo e energia, adotando estratégias que tornam sua rotina mais controlável.

9. Controle do cliente: Mantêm distância, autonomia e símbolos de autoridade (uniforme, armas, procedimentos) como forma de reduzir incertezas e riscos.

10. Alienação do servidor: A necessidade de lidar com alta carga de trabalho, somada à rotina conflituosa, pode levar à apatia ou a certo distanciamento emocional do policial.

11. Diferenças de valores de classe: A maior parte dos BNRs é de classe média, podendo assim projetar valores como mérito, trabalho e economia sobre o público atendido (Frederickson *et al.*, 2012).

Esses fatores revelam a complexidade do trabalho policial no nível de rua e o quanto a discricionariedade influencia a forma como a lei é praticada (Lipsky, 2010). Tal discricionariedade (ponto 6) é considerada o elemento-chave, pois, embora existam regras e protocolos, a decisão final sobre a abordagem depende, em grande medida, do julgamento individual do agente. A partir disso, compreende-se que a atuação policial não é totalmente padronizada; pelo contrário, ela reflete valores organizacionais, pressões do ambiente, recursos disponíveis e a subjetividade do próprio policial (Lotta, 2019; Pires, 2017).

No Brasil, diversos estudos abordam a Burocracia a Nível de Rua, especialmente em políticas públicas de saúde, educação e assistência social (Lota, 2019; Pires, 2017). Em segurança pública, há investigações focadas em policiamento comunitário e operações policiais, ressaltando a importância da discricionariedade do agente. Essas pesquisas costumam evidenciar como a escassez de recursos e a carga de trabalho elevam o estresse ocupacional e influenciam a forma de atendimento à população (Coelho, 2019; Oliveira, 2012; Pinc; Issa, 2022).

Nas instituições policiais, a discricionariedade manifesta-se de modo particularmente sensível. Embora manuais e regulamentos tentem padronizar condutas, a natureza situacional do trabalho policial exige que o agente avalie cada ocorrência de maneira contextualizada — o que Weick (1995) chama de *Sensemaking*. Essa avaliação inclui estimar riscos, identificar suspeitos, priorizar ocorrências, aplicar a lei ou flexibilizá-la. Ao mesmo tempo, o policial recebe influências de Lógicas Institucionais (discutidas adiante) e de expectativas sociais, que moldam o modo como ele opera.

Desse modo, o Burocrata de Nível de Rua (BNR) não só é impactado pela estrutura organizacional, mas também a influencia (Lipsky, 2010). Quando vários policiais adotam padrões semelhantes de conduta _ por exemplo, priorizando certo tipo de infração em detrimento de outras_, as práticas acabam se consolidando, podendo até mesmo redefinir políticas internas (Lima; D'Ascenzi,

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

2017). Em última instância, esses padrões afetam a imagem institucional que a corporação projeta perante a comunidade e podem moldar a Consciência Legal dos cidadãos sobre como a lei realmente "funciona" na prática (Ewick; Silbey, 1992).

3. LÓGICAS INSTITUCIONAIS

3.1. Perspectiva Processual

O conceito de Lógicas Institucionais (LI) emergiu quando Friedland e Alford (1991) propuseram a análise das influências societais sobre processos institucionais. Esses autores sugerem que a sociedade pode ser visualizada como composta por Ordens Institucionais, cada qual com suas respectivas LI, que afetam as relações estabelecidas em um determinado contexto.

Ao longo do tempo, surgiram diversos desdobramentos no conceito de LI, levando ao reconhecimento de ambientes com múltiplas lógicas (Dunn; Jones, 2010) e alta complexidade institucional (Greenwood *et al.,* 2011). Em nível organizacional, podemos admitir a existência de várias lógicas simultâneas que influenciam o ambiente interno, caracterizando as chamadas organizações híbridas (Battilana; Dorado, 2010).

No que se refere a organizações policiais, essas perspectivas se aplicam naturalmente. Entretanto, para este estudo, assumimos que as Lógicas Institucionais influenciam as práticas profissionais, tendo a própria organização como intermediária.

Segundo Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012, p. 2, tradução nossa), as Lógicas Institucionais representam "quadros de referência que condicionam as escolhas de atores para a construção de sentido, o vocabulário que utilizam para motivar a ação e sua percepção de si mesmos e de sua identidade".

Ao analisarmos organizações, o foco recai sobre as práticas, os objetos e as identidades profissionais que as compõem, pois são esses elementos que sustentam e reproduzem as instituições ao longo do tempo (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012). No caso específico das organizações policiais, imersas no campo institucional de segurança pública (composto por agências municipais, estaduais, federais e até privadas), podemos perceber que diferentes Lógicas Institucionais se sobrepõem e interagem.

A Polícia Militar do Paraná (Brasil) pode ser considerada híbrida (Valla, 2004) em sua forma de atuação, pois conjuga uma função policial (rotineira, de prestação de segurança pública) com um caráter militar, dada a previsão constitucional de que as polícias militares atuem como força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro (Brasil, 1988). Isso faz com que a PM apresente características que a diferenciam, por exemplo, de Guardas Municipais, responsáveis pela proteção de bens, serviços e instalações dos municípios.

Embora PM e Guardas Municipais estejam inseridas no mesmo campo institucional da segurança pública e, portanto, sejam influenciadas pelas mesmas Lógicas Institucionais (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012), elas operam de forma distinta. Conforme apontam Gioia e Chittipeddi (1991), a forma como os indivíduos constroem sentido (*Sensemaking*) pode ser orientada pela organização

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

(*Sensegiving*). Ou seja, a instituição policial atua como mediadora entre as Lógicas Institucionais do campo e a prática cotidiana de seus integrantes, emitindo instruções e regulamentações que guiam as ações.

Dessa maneira, neste ensaio teórico foi considerado que as Lógicas Institucionais, advindas de níveis societais (Friedland; Alford, 1991), influenciam as práticas adotadas pelos indivíduos após passarem por um processo de construção cultural, intermediado pela dinâmica do *Sensemaking* (Weick, 1995). Assim, as LI emergem e se difundem no nível de campo institucional (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012), sendo então processadas e moduladas pela própria organização, que atua como *Sensegiver*.

3.2. Perspectiva conceitual das Lógicas Institucionais

Além dos trabalhos de Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), Friedland (2012) chama a atenção para a necessidade de compreender a composição interna das Lógicas Institucionais, em vez de focar apenas em seu "perfil processual". Dessa forma, Friedland *et al.*, (2014) sugerem que as Lógicas Institucionais podem ser vistas como um "tripé analítico" composto por objetos, práticas e sujeito (identidade), interligados por sistemas ordenados de articulações (Friedland *et al.,* 2014).

Os objetos representam os elementos concretos nos quais são imbuídos significados, como por exemplo a farda e a continência que apesar de serem objetos estruturalmente diferentes, concretizam significados. As práticas compreendem as ações adotadas pelos indivíduos na execução das ações. E o sujeito é visto por meio da sua identidade, a partir das características internas que ele possui e também pela forma como tal identidade se articula nas relações sociais.

No contexto brasileiro, os estudos nacionais analisam o embate de múltiplas lógicas, como mercado e Estado, em organizações públicas e privadas, incluindo projetos sociais. Alguns trabalhos investigam instituições de segurança, ressaltando a convivência de princípios militares e civis, bem como as ambiguidades que derivam desse arranjo (Favero; Guimarães, 2019; Gonçalves; Fregonesi; Moreira, 2011). Entretanto, Bueno, Kruly e Santos (2024) apresentam um amplo contexto brasileiro acerca dos estudos no âmbito brasileiro.

Trazendo para o contexto policial, o caráter "híbrido" das polícias militares (Valla, 2004; Brasil, 1988), ao unir lógica militar e lógica civil, desperta atenção de estudiosos (Batista; Pereira, 2018). Os trabalhos apontam para tensões internas (por exemplo, cumprir ordens hierárquicas x priorizar demandas comunitárias) e para a busca de mecanismos formais (ordens de serviço, regulamentos, protocolos) que compatibilizem a cultura militar com a necessidade de prestação de serviço ao cidadão (Salet; Terpstra, 2022).

Além disso, outros estudos consideram elementos como o policiamento comunitário (Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2022), a construção da identidade profissional do militar orientada por Lógicas Institucionais (Santos, 2018) e até mesmo sob a perspectiva do desempenho (Rautiainen; Urquia-Grande; Muñoz-Colomina, 2017).

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

Em síntese, a adoção, manutenção e transformação de práticas, objetos e identidades no ambiente policial se relacionam diretamente às Lógicas Institucionais vigentes naquele campo e mediadas pela organização em que os policiais atuam.

4. CONSCIÊNCIA LEGAL

O conceito de Consciência Legal (CL) é utilizado para analisar como os cidadãos interpretam a lei e as instituições legais (Ewick; Silbey, 1992). Sob essa perspectiva, a "lei no papel" difere da "lei na ação", dada a capacidade de interpretação do indivíduo. Não se trata, porém, de estudar a psique, mas de observar como tais interpretações se constroem socialmente, a partir de relações coletivas.

4.1. A ideia de "consciência"

A "consciência" é concebida como um processo recíproco em que as práticas dos indivíduos se difundem, adquirem padrões e passam a ser institucionalizadas no contexto social (Silbey, 2005). Assim, a consciência legal não se limita a um pensamento individual ou ideal, pois envolve a construção de um entendimento coletivo sobre o significado da lei.

Desse modo, a CL emerge em campos de ideologia, ou seja, em contextos onde existem opiniões, interpretações diversas e, muitas vezes, conflitantes entre si, que podem gerar uma construção social de significados. Em campos hegemônicos, em que há consenso e pouca contestação, não há espaço para a formação de uma consciência legal dinâmica.

4.2. A ideia de "legalidade"

Em consonância com Ewick e Silbey (2002), "legalidade" refere-se aos significados, fontes de autoridade e práticas culturais reconhecidos como legais, independentemente de quem os emprega ou com que finalidade. É, portanto, um termo analítico voltado a entender as diversas interpretações que um texto legal pode suscitar, e não apenas o que a lei formalmente prescreve.

Silbey (2005) sugere três eixos para facilitar a pesquisa empírica:

i. Antes da lei: corresponde à lei escrita, não interpretada pelos cidadãos.
ii. Com a lei: estágio em que a lei é aplicada, e os cidadãos a interpretam, gerando possibilidade de construção de consciência legal.
iii. Contra a lei: a lei continua em vigor, mas o cidadão busca meios de burlar ou confrontar suas determinações, o que pode gerar um campo conflituoso.

A soma das narrativas dos indivíduos, coletadas em entrevistas e observações, é o foco da análise. Quando essas narrativas convergem, consolida-se certa consciência legal no grupo ou na sociedade.

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

5. CONEXÕES TÉORICAS: APROFUNDAMENTO

A articulação entre as três abordagens apresentadas — Burocrata de Nível de Rua (BNR), Lógicas Institucionais (LI) e Consciência Legal (CL) — pode ser compreendida a partir de diferentes perspectivas analíticas, que vão desde a influência macroestrutural das ordens institucionais até a microdimensão da interação face a face entre policiais e cidadãos (Greenwood *et al*., 2011; Silbey, 2005). Esta seção busca explorar essas relações de modo mais profundo, evidenciando como cada teoria não apenas se soma, mas enriquece a compreensão das outras.

5.1. Burocrata de nível de rua e Lógicas Institucionais

A relação entre Burocrata de Nível de Rua (Lipsky, 2010) e Lógicas Institucionais (Friedland; Alford, 1991; Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012) pode ser analisada sob três grandes eixos:

1. Pressões estruturais: As organizações policiais estão imersas em campos institucionais complexos, nos quais coexistem múltiplas ordens (por exemplo, a ordem estatal, a ordem militar e a ordem jurídica) (Scott, 2013). Cada uma delas apresenta valores, normas e objetivos que influenciam a conduta dos agentes (Friedland *et al*., 2014). Por exemplo, a Polícia Militar, por previsão constitucional (Brasil, 1988), deve seguir a lógica militar (hierarquia e disciplina), a lógica burocrática (regras de administração pública) e, ao mesmo tempo, responder às demandas da sociedade civil (lógica comunitária) (Valla, 2004). Nesse contexto, o policial de nível de rua recebe, simultaneamente, prescrições e expectativas variadas — às vezes contraditórias — que moldam suas tomadas de decisão.
2. Discricionariedade como interface: O conceito de discricionariedade (Lipsky, 2010) funciona como uma “ponte” entre as Lógicas Institucionais e a prática cotidiana do BNR. Enquanto as LI definem “o que” é valorizado ou priorizado em termos de práticas, identidades e objetos (Friedland, 2012), a discricionariedade define “como” esse conjunto de valores e orientações será aplicado em cada situação. Ou seja, se a corporação enfatiza uma lógica militar (focada em disciplina rígida), mas a situação de rua demanda acolhimento ou mediação, o policial exercitará sua discricionariedade para equilibrar, ou até mesmo tensionar, tais lógicas (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012).
3. *Sensemaking* e *Sensegiving*: De acordo com Weick (1995), o indivíduo, ao se deparar com eventos inesperados, realiza um processo de *Sensemaking*, reinterpretando as normas e recursos institucionais de acordo com o contexto. Simultaneamente, a organização policial — com seus protocolos e instruções — realiza *Sensegiving* (Gioia; Chittipeddi, 1991),

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

fornecendo molduras interpretativas que orientam a conduta do agente (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012). Assim, há uma dinâmica recíproca entre o nível micro (policial e sua discricionariedade) e o nível macro (as Lógicas Institucionais que estruturam a corporação).

Dessa forma, o policial de rua age como uma espécie de "intérprete institucional" (Greenwood *et al*., 2011), traduzindo, em ações concretas, as múltiplas lógicas que incidem sobre a organização policial. Muitas vezes, essas ações acabam por reconfigurar, na prática, o equilíbrio entre as lógicas, retroalimentando-as e redefinindo prioridades institucionais.

5.2. Consciência legal e burocrata de nível de rua

A relação entre Consciência Legal (CL) e Burocrata de Nível de Rua (BNR) ganha centralidade em contextos em que a lei, ainda que formalmente clara, depende do julgamento do agente que a aplica (Ewick; Silbey, 1992; Silbey, 2005). Esta subsecção pode ser melhor compreendida em duas dimensões:

1. A lei na ação: A Consciência Legal reconhece que a "lei no papel" nem sempre corresponde à "lei na ação" (Silbey, 2005). O BNR, exercendo discricionariedade, decide se aplicará o texto legal de forma estrita ou se fará interpretações situacionais, resultando em diferentes desfechos para casos semelhantes. Por exemplo, um policial que aborda um motorista com teor alcoólico minimamente excedido pode optar pela punição imediata ou pela orientação e advertência verbal. Esse "pequeno" ajuste na prática legal gera percepções distintas no cidadão abordado e na comunidade que o cerca, influenciando, por conseguinte, a construção social do sentido da lei.
2. Simbologias e narrativas: A aplicação ou não da lei é dotada de forte carga simbólica (Ewick; Silbey, 2002). Quando um cidadão percebe que a abordagem policial foi respeitosa e racional, tende a reforçar sua confiança na justiça e na legitimidade das instituições. Em contrapartida, abordagens arbitrárias ou violentas podem conduzir a um "sentido negativo" de legalidade, em que a norma é vista como opressora ou seletiva. Assim, cada interação entre policial e cidadão configura uma microarena de (re)produção da legalidade, impactando a Consciência Legal do grupo social envolvido.

Portanto, o BNR não apenas executa a lei, mas ele a significa para o cidadão. Os elementos da abordagem policial (tom de voz, postura, explicações fornecidas, referências à norma) são partes de uma narrativa que molda a maneira pela qual a população percebe e interpreta o arcabouço jurídico (Ewick; Silbey, 1992). Esse processo costuma ser cumulativo e relacional — não é a experiência isolada que determina a CL, mas a soma das interações no dia a dia (Silbey, 2005).

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

5.3. Burocrata de nível de rua, lógicas institucionais e consciência legal

A convergência das três teorias — BNR, LI e CL — pode ser vista como um sistema cíclico realizado entre o macro e o micro (Giddens, 2003):

1. Influência Institucional (Macro)

Em primeiro lugar, as Lógicas Institucionais fornecem referências culturais, normativas e regulativas que definem o que é legítimo, desejável ou aceitável dentro da organização policial (Scott, 2013). Por exemplo, a ordem militar enfatiza a disciplina, a hierarquia e o cumprimento estrito de ordens, enquanto a lógica de serviço comunitário valoriza a proximidade com a população e a mediação de conflitos (Ferreira; Rossoni; Oliveira, 2019). Tais valores macroinstitucionais delineiam a moldura na qual o policial opera.

2. Tradução Discricionária (Meso/Micro)

No nível meso/micro, o Burocrata de Nível de Rua (policial) traduz essas lógicas no exercício cotidiano do poder de polícia (Lipsky, 2010). Como apontado, a discricionariedade funciona como mecanismo de escolha ou balanceamento entre diferentes orientações institucionais (Santos, 2018). O policial decide, por exemplo, se prioriza a abordagem ostensiva (coerente com a lógica militar) ou a orientação educativa (alinhada à lógica comunitária), de acordo com as circunstâncias e seus próprios valores.

3. Produção de Consciência Legal (Micro/Macro)

Por fim, a maneira como a lei é efetivamente aplicada ou flexibilizada produz efeitos na esfera da Consciência Legal, tanto do policial quanto dos cidadãos (Ewick; Silbey, 1992). Cada abordagem, autuação ou advertência reforça (ou reinterpreta) as disposições legais, impactando a credibilidade da norma, o sentimento de justiça e a aderência voluntária do público ao ordenamento jurídico. Esse resultado, por sua vez, retroage sobre as próprias Lógicas Institucionais, podendo corroborá-las (quando a prática confere estabilidade e previsibilidade às normas) ou tensioná-las (quando surgem questionamentos e denúncias sobre métodos de atuação policiais), eventualmente abrindo espaço para reformas ou ajustes nos valores institucionais (Greenwood *et al.*, 2011).

5.4. Implicações teóricas e metodológicas

O aprofundamento das conexões entre BNR, LI e CL sugere algumas implicações teóricas e metodológicas:

- Integração Multinível: Pesquisas futuras podem lançar mão de uma abordagem multinível, analisando como agentes individuais (micro) sofrem ou exercem influência sobre estruturas organizacionais (meso) e ambientes institucionais (macro) (Scott, 2013; Weick, 1995). Por exemplo, estudos de caso ou etnografias em batalhões de polícia podem evidenciar processos de *Sensemaking*

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

e *Sensegiving* em tempo real, mostrando como certos "modelos de ação" se tornam padrão institucional (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012).

- Foco na Dimensão Simbólica e Prática: Ao aliar Lógicas Institucionais e Consciência Legal, enfatiza-se que a dimensão simbólica (significados, identidade profissional, percepções públicas) é tão relevante quanto as rotinas práticas (número de prisões, frequência de patrulhas). A adoção de metodologias qualitativas (entrevistas em profundidade, grupos focais) e quantitativas (análise de estatísticas de abordagens, inquéritos de satisfação) pode oferecer um panorama amplo sobre como normas são efetivamente aplicadas e interpretadas.

- Dinâmica de Reforma Institucional: A aplicação prática do ciclo LI–BNR–CL pode explicar como organizações policiais passam por reformas. Um conjunto de práticas adotadas por policiais em nível de rua (por exemplo, maior ênfase em policiamento comunitário) pode suscitar, com o tempo, mudanças formais nas políticas internas da corporação, resultando na reconfiguração das Lógicas Institucionais predominantes (Greenwood *et al.,* 2011). Pesquisadores interessados em reforma policial podem examinar como a emergência de certas práticas (como programas de aproximação com comunidades) gera novas identidades profissionais e, em última instância, modifica a CL coletiva sobre o papel do Estado na segurança pública.

- Relação com Teorias de Governança: Em alguns contextos, a abordagem do BNR na segurança pública articula-se com teorias de governança participativa, pois o policial de rua pode fomentar práticas de engajamento comunitário e corresponsabilidade na prevenção do crime (Silva; Mendes, 2017). Essa convergência poderia ser explorada em estudos que combinem o referencial de Burocrata a Nível de Rua com o de Governança Pública, analisando como a mediação institucional influencia a consciência do cidadão sobre seus direitos e deveres (Frederickson *et al*., 2012).

Em suma, o aprofundamento das Conexões Teóricas entre BNR, LI e CL evidencia que a atividade policial se configura como palco de constante (re)construção de significados, no qual as normas (escritas ou implícitas) não são simplesmente executadas, mas interpretadas, negociadas e transformadas. Esse processo tem consequências práticas (número de abordagens, natureza das punições) e simbólicas (imagem institucional, legitimidade, adesão voluntária às leis), tornando-se, portanto, um objeto de estudo privilegiado para compreender a dinâmica institucional em uma perspectiva mais ampla.

6. EXEMPLOS DE APLICAÇÃO NA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

A seguir, são apresentados exemplos para cada conexão teórica, tendo como pano de fundo o contexto da Polícia Militar do Paraná (PMPR), especialmente no que diz respeito à aplicação da Lei Seca.

1. Burocrata Nível de Rua e Lógica Institucional

Exemplo: Na PMPR, existem regulamentos internos que definem a conduta esperada do policial em diferentes abordagens, incluindo operações de trânsito. Tais regulamentos refletem as

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

Lógicas Institucionais do campo da segurança pública (valores de ordem, disciplina militar, proteção da sociedade).

Aplicação: Quando ocorre uma *blitz* da Lei Seca, o policial militar deve seguir protocolos de abordagem (orientados pela lógica da "ordem institucional militar") e, ao mesmo tempo, agir com a discricionariedade necessária para avaliar circunstâncias particulares, como questões de saúde do motorista ou urgências familiares. Assim, a escolha do policial ao decidir se usa o bafômetro, aplica a multa ou efetua prisão reflete a influência combinada das normas organizacionais (lógica militar) e a interpretação prática do BNR.

2. Burocrata Nível de Rua e Consciência Legal

Exemplo: Em uma *blitz* da Lei Seca, alguns condutores podem alegar desconhecimento das atualizações legais (como o nível de tolerância de álcool). No entanto, o policial (SLB) vai decidir como proceder diante do caso específico, podendo oferecer orientação, advertência formal ou autuação.

Aplicação: Cada abordagem policial contribui para a formação da consciência legal do cidadão. Se o condutor recebe uma explicação clara sobre a nova lei e suas consequências, ele reforça (em sua própria compreensão e na de terceiros a quem repassar a experiência) que "beber e dirigir não é aceitável". Por outro lado, se em outra situação um policial decide relevar certos casos, isso pode gerar uma percepção de flexibilidade ou de ineficácia da lei, influenciando a forma como a sociedade entende e se relaciona com a norma.

3. Burocrata de Nível de Rua, Lógica Institucional e Consciência Legal

Exemplo: Suponha que a PMPR institua uma "Operação Lei Seca" mais rigorosa em determinados períodos do ano (festas de carnaval ou de fim de ano). A orientação geral vem de cima, com base em estatísticas de acidentes (lógicas institucionais de promoção da vida e da ordem pública). Entretanto, no nível de rua, cada policial precisa interpretar e aplicar essas diretrizes de forma adequada ao contexto.

Aplicação:

Lógica Institucional: Valores de proteção à vida, disciplina operacional e respeito ao ordenamento jurídico.

Burocrata de Nível de Rua: Avaliação do cenário local, escolha sobre intensificar (ou não) as fiscalizações em determinado ponto, decisão de advertir ou autuar o condutor, entre outros fatores.

Consciência Legal: O resultado dessas abordagens consolida ou altera a forma como os cidadãos entendem a severidade do Estado quanto à embriaguez ao volante. Se há aplicação firme e consistente da lei, a população tende a perceber que a norma é "séria" e socialmente importante. Essa percepção vai sendo reforçada pela experiência e por relatos compartilhados.

Dessa forma, cada um desses exemplos ilustra como a Polícia Militar do Paraná, por meio da interação entre Lógicas Institucionais, ação do Burocrata de Nível de Rua e construção da Consciência

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

Legal, ajuda a moldar a percepção da sociedade sobre a Lei Seca, contribuindo para que a norma se torne efetivamente incorporada ao comportamento coletivo.

7. CONSIDERAÇÕES

Nas reflexões apresentadas ao longo deste ensaio teórico, retomou-se a pergunta de pesquisa sobre como a ação do policial militar, entendido como burocrata de nível de rua, se articula conceitualmente com as relações institucionais e a interpretação da lei, contribuindo para a formação de uma consciência legal. A resposta evidenciou que, por meio de sua discricionariedade, o policial traduz e negocia diferentes lógicas institucionais (militar, civil, jurídica), ao mesmo tempo em que molda a percepção da sociedade sobre o sentido prático da lei. Em outras palavras, a capacidade decisória do agente de rua age como uma ponte entre as normas prescritas e as aplicações cotidianas, gerando impactos diretos na forma como os cidadãos entendem e legitimam a norma jurídica.

Apesar de as ideias apresentadas contribuírem para a compreensão desse fenômeno, o texto se limita a uma abordagem ensaística, sem fornecer evidências empíricas para embasar suas proposições. Além disso, a análise se concentrou principalmente em organizações policiais brasileiras, deixando de contemplar experiências de outros serviços públicos ou de instituições em diferentes contextos culturais e legais. Ainda que se reconheça a existência de várias ordens institucionais, a ênfase recaiu em dimensões militar, civil e jurídica, podendo haver outros eixos (econômicos, midiáticos, religiosos) também relevantes para a compreensão de como as normas são efetivamente aplicadas.

Para expandir o debate, seria pertinente aproximar o referencial aqui utilizado de teorias de governança colaborativa e coprodução de segurança, possibilitando o exame da interação entre policiais e outros atores sociais na solução de problemas locais. A incorporação de teorias de justiça organizacional, de percepção de autoridade e poder, ou de comunicação organizacional e narrativas, também desponta como um caminho promissor, pois permitiria investigar como questões de legitimidade, construção discursiva de sentido e relações de poder influem na ação policial de rua e na consciência legal coletiva.

Em síntese, o artigo expôs como a atividade policial, no contexto das múltiplas lógicas institucionais que afetam a corporação, não consiste em mero cumprimento de ordens ou aplicação mecânica de leis, mas em um processo contínuo de negociação e construção de significados. Ao exercer sua margem de manobra, o policial de rua decide se privilegia abordagens punitivas ou mediadoras, o que repercute na legitimidade percebida das normas e na adesão voluntária dos cidadãos ao ordenamento jurídico. Conhecer a fundo essa dinâmica pode auxiliar no aprimoramento de políticas públicas, na revisão de protocolos de atuação policial e no fortalecimento de laços de confiança entre Estado e sociedade. Com isso, espera-se que novas pesquisas, especialmente empíricas, aprofundem essas relações, testem hipóteses e proponham modelos explicativos capazes de iluminar ainda mais as interações entre burocracia, instituições e consciência legal.

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

REFERÊNCIAS

BATTILANA, J.; DORADO, S. Building Sustainable Hybrid Organizations: The Case of Commercial Microfinance Organizations. **Academy of Management Journal**, v. 53, n. 6, p. 1419-1440, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BUENO, D. F.; KRULY, L. B.; SANTOS, E. A. Lógicas Institucionais Em Estudos Organizacionais: O Que Mostram As Pesquisas Nacionais?. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 23, n. 1, p. 113-133, jan./abr. 2024.

COELHO, E. F. Missão Dada, Missão Cumprida: Atuação Do Policial Como Burocrata Em Nível De Rua. **ENAJUS - Encontro de Administração da Justiça**, 2019.

DUNN, M. B.; JONES, C. Institutional Logics And Institutional Pluralism: The contestation of care and science logics in medical education, 1967–2005. **Administrative Science Quarterly**, v. 55, n. 1, p. 114–149, 2010.

EWICK, P.; SILBEY, S. **The Common Place of Law**: Stories from Everyday Life. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

EWICK, P.; SILBEY, S. The Structure of Legality: The Cultural Contradictions of Social Institutions. *In:* RITTENBERG, B. *et al.* (Org.). **Action and Structure**: Research Methods and Social Theory. Londres: Routledge, 2002. p. 149-165.

FAVERO, M. B.; GUIMARÃES, A. F. Lógicas Institucionais: Um Estudo em uma Organização Privada de Ensino Superior do Sul do Brasil. **Revista de Administração IMED**. v. 9, n. 1, 2019.

FERREIRA, D. V. S.; ROSSONI, L. OLIVEIRA, S.R. Institutional Logics of Community Policing: An Analytical Framework and Research Agenda for the Brazilian Context. **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 56, n. 1, jan./feb. 2022.

FREDERICKSON, H. G. *et al.* **The Public Administration Theory Primer**. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2012.

FRIEDLAND, R. *et al.* The Institutional Logics of Love: Measuring Intimate Life. **Theory and Society**, v. 43, n. 3-4, p. 333–370, 2014.

FRIEDLAND, R. For a sociological concept of charisma. **Philosophy & Rhetoric**, v. 45, n. 4, p. 450-472, 2012.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions. *In:* POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Ed.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 232-263.

GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade**. Tradução: Álvaro Cabral. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GIOIA, D. A.; CHITTIPEDDI, K. Sensemaking and Sensegiving in Strategic Change Initiation. **Strategic Management Journal**, v. 12, p. 433-448, 1991.

GONÇALVES, R. C. M. G.; FREGONESI, M. S. F. A.; MOREIRA, V. B. Respostas A Lógicas Institucionais Conflitantes: Um Estudo Da Participação Nos Lucros E Resultados. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 92, jan./mar. 2020.

GREENWOOD, R. *et al.* The Multiplicity Of Institutional Logics And The Heterogeneity Of Organizational Responses. **Organization Science**, v. 26, n. 2, p. 352-379, 2011.

RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. O Papel Da Burocracia De Nível De Rua Na Implementação E (Re) Formulação Da Política Nacional De Humanização Dos Serviços De Saúde De Porto Alegre (Rs). **Revista De Administração Pública**, v. 51, n. 1, p-46-63, jan./fev, 2017.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy**: Dilemmas of the Individual in Public Services. 30. ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. **Burocracia e Implementação De Políticas De Saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

OLIVEIRA, A. Burocratas Da Linha De Frente: Executores E Fazedores Das Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**. v. 46, n. 6, dez. 2012.

PINC, T.; ISSA, R. O Ativismo Judicial e a Discricionariedade do Burocrata do Nível de Rua: A fundada suspeita em debate. *In*: **IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SÃO PAULO/SP**, 2022.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas No Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA, 2017.

RAUTIAINEN, A.; URQUIA-GRANDE, E.; MUÑOZ-COLOMINA, C. Institutional Logics in Police Performance Indicator Development: A Comparative Case Study of Spain and Finland. **European Accounting Review**, v. 26, n. 2, 2017.

SALET, R.; TERPSTRA, J. Conflicting Institutional Logics in The Control of Crime and Disorder: The Double Strategy of Administrative and Criminal Law. **Criminology & Criminal Justice**, v. 24, n. 2, 2022.

SANTOS, F. H. R. Lógicas Institucionais Policias Militares: Organizações Híbridas E Suas Relações Com O Nível Individual. **Gestão Pública – Práticas e Desafios**, v. 9, n. 1, 2018.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**: Ideas, Interests and Identities. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2013.

SILBEY, S. After legal consciousness. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 1, p. 323-368, 2005.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. **The Institutional Logics Perspective**: a new approach to culture, structure, and process. Oxford: Oxford University Press, 2012.

VALLA, W. O. **Doutrina de Emprego da Polícia Militar do Paraná**. 2. ed. rev. Curitiba: AVM, 2004.

WEICK, K. **Sensemaking in Organizations**. Thousand Oaks: SAGE, 1995.