



RAM. Revista de Administração

Mackenzie

ISSN: 1518-6776

revista.adm@mackenzie.com.br

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Brasil

CARNEIRO AKIYAMA, THAÍS GUALDA; EBERLE DE ALMEIDA, VERONICA; GODRI,  
LUCIANA; GUARIDO FILHO, EDSON RONALDO

Organizações e ambiente legal: a construção do sistema de identificação civil brasileiro  
RAM. Revista de Administração Mackenzie, vol. 16, núm. 6, noviembre-diciembre, 2015,

pp. 94-125

Universidade Presbiteriana Mackenzie

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=195443166006>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



# ORGANIZAÇÕES E AMBIENTE LEGAL: A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL BRASILEIRO<sup>I</sup>

**THAÍS GUALDA CARNEIRO AKIYAMA**

Mestra em Administração pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Positivo.

Diretora comercial da Akiyama Digital Identification.

Rua Professora Antonia Reginato Vianna, 493, Capão da Imbuia, Curitiba – PR – Brasil – CEP 82810-300

E-mail: [thais.carneiro@akiyama.com.br](mailto:thais.carneiro@akiyama.com.br)

**VERONICA EBERLE DE ALMEIDA**

Mestra em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Doutoranda em Administração do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Positivo.

Rua Jeremias Maciel Perreto, 802, Campo Comprido, Curitiba – PR – Brasil – CEP 81210-310

E-mail: [veronica.eberle@gmail.com](mailto:veronica.eberle@gmail.com)

**LUCIANA GODRI**

Mestra em Administração pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Positivo.

Doutoranda em Administração do Departamento de Administração Geral e Aplicada  
da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Rua São Gabriel, 111, Cajuru, Curitiba – PR – Brasil – CEP 82900-340

E-mail: [luciana@godri.com.br](mailto:luciana@godri.com.br)

**EDSON RONALDO GUARIDO FILHO**

Doutor em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Vice-coordenador e professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Positivo.

Rua Pedro Viriato Parigot de Souza, 5.300, Campo Comprido, Curitiba – PR – Brasil – CEP 81280-330

E-mail: [edson.guardo@gmail.com](mailto:edson.guardo@gmail.com)

<sup>I</sup> O presente artigo é uma versão modificada de trabalho apresentado no VIII Encontro de Estudos Organizacionais (EnEO 2014). Os autores agradecem os comentários e as contribuições efetuadas por revisores anônimos e pelos membros da linha de Organizações, Ambiente Legal e Instituições do grupo de pesquisa em Organizações, Estratégia e Instituições da Universidade Positivo. A pesquisa recebeu apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da Chamada MCTI/CNPq/MEC/Capes n. 07/2011.

## RESUMO

O presente artigo visa compreender a influência da articulação de organizações públicas e privadas, por meio da mobilização de recursos e estratégias de *framing*, no processo de construção social da Lei Federal n. 9.454/97, que instituiu o Registro Único de Identificação Civil brasileiro (RIC) no período de 1997 a 2011. O trabalho se fundamenta na ideia de que textos legais são passíveis de interpretações acerca de sua aplicabilidade, alcance e validade no campo organizacional, o que implica admitir diferentes concepções de legalidade. Para tanto, considera organizações públicas e privadas como agentes engajados na política de produção e manutenção de significados legais. A coleta dos dados considerou fontes documentais, tratadas longitudinalmente, e entrevistas semiestruturadas, de natureza seccional retrospectiva. Utilizou-se análise qualitativa de conteúdo, de base temática, a partir de categorias predefinidas e emergentes. O período considerado vai de 1997 a 2011, marcado pela lacuna entre a vigência legal e a vigência social da Lei Federal n. 9.454/97. Apesar dos interesses distintos, resultados evidenciaram o engajamento de organizações públicas e privadas com o compartilhamento de uma interpretação acerca da legalidade. Também foram constatadas ações que conflitavam com parâmetros institucionalizados e que contrariavam leis existentes – as quais foram legitimadas em função de sua aderência à noção de legalidade socialmente compartilhada. Conclui-se que noções de legitimidade e legalidade estão articuladas por meio do significado dado às leis e compartilhado entre os pares no campo organizacional. Nesse sentido, o trabalho favorece a aproximação de aspectos do institucionalismo organizacional e da sociologia do direito no tratamento do ambiente legal, como parte do contexto institucional das organizações.

## PALAVRAS-CHAVE

Ambiente legal. Articulação de atores sociais. Legalidade. *Framing*. Registro Único de Identificação Civil.

## 1 INTRODUÇÃO

As organizações, ao longo de toda sua existência, são permeadas por dispositivos legais que emergem e são destituídos, não raramente influenciados por interesses e necessidades organizacionais (Edelman & Suchman, 1997). Trata-se de um processo interativo, marcado pela mútua influência, por meio do qual se constitui seu ambiente legal (Edelman, 1990; Edelman & Suchman, 1997; Mahoney & Thelen, 2010; Talesh, 2009; Tyler, 2006).

Sob a concepção aqui defendida, o formalismo típico das prescrições legais e a suposição de que as organizações são por elas regidas coercitivamente retratam apenas superficialmente a questão. Isso ocorre porque os textos legais, nas suas múltiplas formas, são passíveis de interpretações acerca de sua aplicabilidade, alcance e validade no campo organizacional (Crubellate, Mendes, & Leonel, 2009; Mahoney & Thelen, 2010; Mawhinney, 2001), o que implica admitir diferentes concepções de legalidade, atuantes sobre o comportamento de organizações (Edelman & Suchman, 1997; Edelman, Uggen, & Erlanger, 1999; Scott, 2008). Do exposto, atores sociais, como organizações públicas ou privadas, não são vistos como meros condutores de significados provenientes do formalismo legal, mas agentes capazes de se engajar ativamente na política, na produção e manutenção de significados, sendo, portanto, considerados *signifying agents* (Benford & Snow, 2000).

O presente artigo aborda essa questão por meio de pesquisa realizada com a finalidade de analisar o processo de construção social da Lei Federal n. 9.454/97, que instituiu o Registro Único de Identificação Civil brasileiro (RIC) no período de 1997 a 2011, por meio da articulação de atores sociais públicos e privados. Em específico, analisa a articulação do Ministério da Justiça, Comitê Gestor do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil (Sinric), Conselho Nacional dos Diretores de Órgão de Identificação (Conadi), Tribunal Superior Eleitoral e Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia em Identificação Digital (Abrid), no processo de elaboração dos significados legais em torno da referida lei, cuja vigência legal ocorre desde 1997, mas apenas em 2010 teve sua concretização em termos práticos na sociedade brasileira.

O caso em estudo apresenta-se como espaço privilegiado para discussão do tema. Por um lado, porque retrata, em âmbito nacional, uma face do debate entre controle e privacidade que já vinha ganhando proeminência internacionalmente, haja vista a Índia ter inaugurado recentemente o maior projeto de identificação biométrica do mundo, os Estados Unidos considerarem a possibilidade de estender a identificação biométrica da população criminal para a civil ou ainda as discussões sobre mecanismos de fraudes e de segurança dos sistemas de identificação para resguardo da privacidade. Por outro lado, porque descreve como se deu

o processo de implantação do sistema de identificação civil brasileiro, que faz uso da biometria como item de segurança. Trata de um período marcado pelo embate entre órgãos públicos, especificamente entre Legislativo e Executivo, para que houvesse sua regulamentação por parte do Ministério da Justiça, e que contou com a participação de organizações representantes do interesse privado. A articulação dessas entidades influenciou a constituição de entendimentos que configuraram modelos plausíveis de legalidade em torno da questão do registro civil.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa retoma a relação entre organizações, Estado e sociedade, mas não por meio do determinismo formal das regras legais, nem da abordagem do ator racional, que reage instrumentalmente às sanções formais. Diferentemente, defende uma abordagem não materialista, em que a noção de ambiente legal abarca não apenas as instituições jurídicas, mas principalmente os atores sociais e sua interação na constituição e transformação das concepções de legalidade, parte constituinte do contexto institucional das organizações (Guarido, 2013). Sob essa perspectiva, aproxima os estudos organizacionais e a sociologia do direito (Krygier, 2002; Sarat, 2004), apoiando-se em noções do institucionalismo organizacional, a partir da admissão de que a vigência social de instituições regulativas é condicionada pela interação de atores sociais, públicos e privados, engajados na mobilização de recursos e na constituição de quadros de entendimentos compartilhados (*frames*).

Nesse sentido, admite-se a não coincidência entre realidade e regra (Hesse, 1991), permitindo a diferenciação analítica entre vigência legal e vigência social. A primeira se inicia a partir da formalização de prescrições legais na estrutura regulativa vigente, enquanto a segunda corresponde a respostas atribuídas por atores sociais, incluindo organizações, atreladas a expressões normativas e concepções compartilhadas que denotam conformidade com a lei (Edelman & Suchman, 1997; Edelman *et al.*, 1999; Scott, 2008). Dessa forma, as leis se apresentam como estruturas formais, passíveis de interpretação, abrindo espaço para a articulação no processo de construção social do ambiente legal (Mahoney & Thelen, 2010).

Para tratar do tema, o artigo foi organizado da seguinte forma: aborda, primeiramente, aspectos teóricos que fundamentam o quadro de análise. São resgatados aspectos selecionados do institucionalismo organizacional e da sociologia do direito, mais especificamente no que concerne à noção de ambiente legal aqui considerada e às formas de atuação dos atores sociais sobre a constituição das condições institucionais. Na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos realizados na pesquisa. Depois, recuperaram-se os marcos legais ligados ao histórico da Lei n. 9454/97, sobre os quais se sustentam a análise da mobilização de recursos e as estratégias de *framing* evidenciadas a partir da articulação das organizações públicas e privadas selecionadas. Ao final, são feitas considerações acerca da influência das organizações sobre o contexto institucional a partir das noções de vigência legal, vigência social e construção do ambiente legal.

## 2 INSTITUCIONALISMO, AMBIENTE LEGAL E ORGANIZAÇÕES

O presente artigo toma como fundamento aspectos do institucionalismo organizacional, uma vez que considera o ambiente legal como parte do contexto institucional das organizações (Guarido, 2013). Além disso, é uma abordagem que admite a influência de aspectos não instrumentais para a compreensão do comportamento organizacional, bem como a reciprocidade entre estrutura e agência, o que possibilita reconhecer que leis, assim como outras dimensões institucionais, condicionam a conduta organizacional, sem, contudo, desconsiderar a capacidade de agência das organizações (Machado-da-Silva, Fonseca, & Crubellate, 2005; Scott, 2008).

A noção de ambiente institucional relaciona-se com a de ambiente legal, na medida em que se reconhecem as dimensões, cultural e constitutiva, e a mútua influência entre leis e organizações. Nessa relação, a legalidade, como resultante da construção social de concepções pautadas na interpretação das leis e de seus significados por parte dos atores organizacionais, opera tanto como uma estrutura interpretativa quanto como um conjunto de recursos com os quais e por meio dos quais o ambiente legal é constituído (Ewick & Silbey, 2002).

Nessa linha, o presente trabalho privilegia a faceta constitutiva do ambiente legal, conforme distinção analítica proposta por Edelman e Suchman (1997). De acordo com os autores, as facetas facilitativa e regulatória são predominantes nos estudos organizacionais. A primeira corresponde ao espaço de ação proporcionado pela estrutura legal para que as organizações se engajem numa arena de disputa e negociação, enquanto a segunda compreende o sistema de controle social e de regulação gerado pelo sistema legal por meio de iniciativas orientadas para modificar o comportamento das organizações (Edelman & Suchman, 1997). Já em sua face constitutiva, o ambiente legal dá origem a categorias e tipos que identificam como reconhecíveis os componentes do mundo social, assim como explicam sua natureza, influenciando as organizações e os relacionamentos interorganizacionais.

A dimensão constitutiva revela-se como de fundamental importância para a compreensão da mútua influência entre ambiente legal e organizações, na medida em que possibilita a compreensão de como as regras passam a ser tomadas como certas (*taken for granted*) e como são reforçadas dentro do contexto social (Brinton & Nee, 2001). Em outras palavras, dá foco à construção de quadros cognitivos de respostas legítimas dentro do campo organizacional, bem como às estratégias adotadas pelos atores sociais interessados (Edelman & Suchman, 1997; Talesh, 2009). Sendo assim, é coerente com os objetivos deste artigo, pois possibilita compreender a articulação dos atores organizacionais, públicos e

privados, por meio da criação e do compartilhamento de concepções e modelos de respostas à lei federal de identificação civil.

Pode-se afirmar, assim, que a presente abordagem se coloca em oposição a uma concepção realista que entende que as prescrições legais se apresentam concretamente e determinam o comportamento das organizações. Ao contrário, em consonância com outros autores (por exemplo, Casey & Scott, 2011; Kagan, Gunningham, & Thornton, 2003; Hesse, 1991; Vaughan, 1998), entende-se que o sistema legal por si só não é capaz de alterar a conduta dos atores sociais por se tratar de estruturas formais condicionantes, porém não determinantes do comportamento organizacional. Nesse sentido, retorna-se a Hesse (1991, p. 22) que, ao analisar a norma constitucional, afirma a impossibilidade de sua existência autônoma em face da realidade, já que “a interpretação tem significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição”. Para o autor, a força normativa da lei é o que garante sua eficácia, e, esta, por sua vez, refere-se à “coincidência entre realidade e norma”, ou seja, a concretização das leis em práticas depende também da força normativa que é oriunda da interpretação e do julgamento social (Hesse, 1991, p. 10).

Estudos conduzidos por Edelman (1992) e Dobbin e Sutton (1998) evidenciaram que as leis, pura e simplesmente, não são os parâmetros diretos para a ação. A interpretação da lei por parte das organizações relaciona-se fortemente com a configuração do ambiente legal, por meio da mediação de significados por parte de atores sociais, os quais criam ou adotam modelos de respostas que, ao longo do tempo, passam a ser considerados legítimos dentro do campo organizacional. As leis, ao serem decretadas, não se apresentam como estruturas concretas diante das organizações, mas são construídas à medida que ganham significado por meio da interpretação os atores sociais (Edelman, 1990). A partir do momento em que ganham significado, por meio da interpretação, cria-se também um critério de avaliação, definindo os parâmetros que regem a adequação ou não às suas prescrições (Machado, 2000).

### **3 ARTICULAÇÃO DE ATORES SOCIAIS, MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS E FRAMING**

Do exposto até aqui, depreende-se que a perspectiva analítica adotada no presente trabalho entende que as leis deixam de ser tratadas como fenômenos externos às organizações admitindo a existência de um fenômeno denominado endogeneidade da lei (Edelman *et al.*, 1999). Isso significa que as leis podem apresentar facticidade objetiva, na medida em que se apresentam como concretas

e externas, embora sejam construções sociais endógenas aos campos organizacionais, decorrentes de processos interpretativos delineados por meio da interpretação e sentido aferido por parte de organizações, grupos profissionais e entidades legais que condicionam suas respostas às prescrições legais (Edelman & Suchman, 1997; Edelman *et al.*, 1999). Entretanto, o presente trabalho reconhece que esse processo de delineamento interpretativo do sentido legal pode depender da ação intencional de atores interessados, que se articulam visando criar e manipular entendimentos compartilhados e interpretações das regras da lei, bem como direcionar cursos possíveis de ação.

Olson (1999) propôs um modelo utilitarista por meio da teoria da mobilização de recursos para tratar da ação coletiva como manifestações de grupos de interesses precedidas, necessariamente, por cálculos racionalmente elaborados com o intuito de vislumbrar possíveis ganhos e benefícios. Nessa concepção, as ações coletivas são tratadas como moedas de troca por atores sociais, cuja percepção de benefícios se dá com base em incentivos materiais e tangíveis. Segundo Mawhinney (2001), extensões do estudo de Olson (1999) levaram à reflexão acerca de incentivos intangíveis que possibilitam a mobilização de atores sociais rumo a ações coletivas votadas à execução de interesses comuns.

Contandriopoulos (2010), por exemplo, apesar de não rejeitar a força dos interesses pautados na rationalidade por parte de atores sociais interessados, argumenta ser muito difícil atribuir a incentivos materiais a origem, ligação ou adesão de todas as estruturas coletivas que promovem ações conjuntas. Nesse sentido, argumenta que os fatores institucionais são componentes explicativos importantes para a compreensão da ação conjunta dos grupos de interesses, na medida em que os próprios interesses dos atores sociais podem ser um subproduto de mitos racializados. No intuito de explicar as estratégias adotadas por grupos de interesses para angariar cooperação, o autor resgata o conceito de *lobby*, que se refere a atividades destinadas a influenciar a elaboração de políticas, por meio de um processo comunicativo destinado a sensibilizar os decisores a respeito das consequências de seus atos.

Fligstein (2008), por sua vez, apoia-se na noção de habilidade social, a qual faz referência à capacidade de determinados atores sociais de induzir a cooperação no campo organizacional, de modo a produzir, contestar ou reproduzir concepções de controle. Tais habilidades se manifestam por meio da manipulação de capital social (posição social e redes de relacionamento), capital físico (recursos materiais) e capital cultural (as estruturas cognitivas, representadas por *frames* culturais, que subsidiam e constituem os parâmetros para a análise e compreensão da realidade e dos cursos possíveis de ação). Nesse sentido, inclui a manipulação dos interesses de terceiros, por meio do convencimento em torno de esquemas de interpretação (*framing*), ou seja, a produção de significados e de coalizões políticas em torno de

quadro cognitivo favorável aos interesses seccionais. Para o autor, a construção social do ambiente legal retrata um processo de estruturação do campo organizacional, na medida em que representa um processo de criação de instituições representando a transformação da abstração proveniente de uma regra, dentro de arenas sociais, em práticas e padrões tipificados de interação.

Diante do exposto, o presente artigo admite que a articulação de atores organizacionais na construção do ambiente legal se dá a partir do esforço de criação de um quadro cognitivo compartilhado, representado por meio de *framing*, destinado à formulação e manipulação de entendimentos e de possibilidades de ação (Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009; DiMaggio, 1988; Fligstein, 2008). Tais ações expressam atividades e percepções dos atores sociais como resultantes da negociação de significados compartilhados (Benford & Snow, 2000) e de mobilização de recursos ao longo do processo de construção social do ambiente legal. Essa ótica justifica-se por entender que as estratégias de *framing* podem atuar como recurso para criação, manutenção ou contestação de concepções que atreladas a recursos materiais e relacionais podem explicar a dinâmica da estruturação do ambiente legal (Lawrence & Suddaby, 2006).

Com relação às estratégias de *framing*, Battilana et al. (2009) sugerem um esquema analítico para o entendimento desse processo: o *framing* diagnóstico, prognóstico e motivacional. No primeiro, os atores interessados procuram demonstrar o problema e suas consequências, com o propósito de formar uma interpretação social compartilhada a partir daquilo que estão evidenciando. O *framing* prognóstico destina-se à promoção de um novo projeto como superior ao corrente na tentativa de legitimá-lo, objetivando direcionar as ações de potenciais aliados rumo a atividades cooperativas. Benford e Snow (2000) e Campbell (2005), por sua vez, oferecem uma definição para o *framing* motivacional: atividades discursivas orientadas para a promoção de apoio político e indução de cooperação entre atores sociais, sustentadas em razões consideradas consistentes e convincentes que exprimem desejo ao engajamento de terceiros e à ação coletiva.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa se desenvolveu por meio de um estudo de caso, com objetivo de discutir a influência da articulação de atores sociais, públicos e privados, no processo de construção social da Lei Federal n. 9.454/97, que instituiu o RIC no período de 1997 a 2011. A perspectiva temporal vai da promulgação da lei, em 1997, início de sua vigência legal, até 2010 quando foi concretizada por meio da consolidação de um modelo de resposta, refletindo-se na emissão de novos documentos de identificação, em 2011, com o lançamento de projeto piloto.

A coleta dos dados, de caráter longitudinal, baseou-se em fontes documentais: legislação, projetos de lei, relatórios e publicações em mídia especializada sobre o objeto em estudo (ver Apêndice 1). Também foram realizadas dez entrevistas semiestruturadas, de natureza seccional retrospectiva, com o objetivo de preencher lacunas de compreensão e triangular informações no intuito de aumentar a confiabilidade das informações. Essas entrevistas foram realizadas com representantes de organizações públicas e privadas envolvidas no processo de construção do ambiente legal, em torno da Lei n. 9.454/97 (ver Quadro 1). A escolha dessas organizações se deu pela técnica bola de neve (Creswell, 2007), por meio da qual a seleção de outros entrevistados decorreu de indicações ou análise do conteúdo das entrevistas precedentes. O critério utilizado para a seleção foi a constatação de participação ativa em rodadas de negócios ou em processos decisórios de projetos referentes à identificação civil brasileira. A primeira entrevista ocorreu com uma empresa de Curitiba envolvida no processo, com o objetivo de validar os dados obtidos das fontes secundárias.

**QUADRO 1**  
**RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS**

ORGANIZAÇÃO	ENTREVISTADO	DENOMINAÇÃO
Empresa do ramo de identificação civil 1	Proprietário	Entrevistado 1
Empresa do ramo de identificação civil 2	Sócio-proprietário	Entrevistado 2
Empresa do ramo de identificação civil 2	Sócio-proprietário	Entrevistado 3
Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg)	Presidente nacional	Entrevistado 4
Senado Federal	Assessor do senador	Entrevistado 5
Instituto de Identificação do Paraná	Diretor	Entrevistado 6
Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia em Identificação Digital (Abrid)	Vice-diretor	Entrevistado 7
Ministério da Justiça	Secretário executivo	Entrevistado 8
Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)	Assessor da presidência	Entrevistado 9
Conselho Nacional de Diretores de Órgãos de Identificação (Conadi)	Presidente	Entrevistado 10

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

O exame dos dados foi realizado por meio de análise de conteúdo temática (Bardin, 1977), que consistiu, num primeiro momento, na separação de temas extraídos do material textual, organizados por categorização semântica, por meio de núcleos de sentido de acordo com categorias pautadas nos fundamentos teóricos e definidas *a priori*, a saber: (A) articulação dos atores sociais e (B) construção social do ambiente legal. A primeira categoria foi desmembrada em (A1) *framing* diagnóstico, definido como estratégias comunicativas destinadas a evidenciar problemas e ineficiências referentes ao sistema de identificação civil; (A2) *framing* prognóstico, definido como estratégias comunicativas destinadas à promoção e legitimação de novas práticas referentes ao sistema de identificação civil; (A3) *framing* motivacional, definido como estratégias comunicativas orientadas à elaboração de razões convincentes para o engajamento de aliados; e (A4) mobilização de recursos, definida como uso efetivo de recursos em processo de negociação e barganha. A segunda categoria, por sua vez, foi subdividida em (B1) vigência legal, definida como identificação de regras formalizadas, e (B2) vigência social, definida como expressões concretas em forma de estruturas e práticas que denotem adequação à noção de legalidade vigente.

*A posteriori*, a partir da caracterização emergente dos dados de diferentes modelos concebidos como resposta à Lei n. 9.454/97, foi criada nova categoria, desdobrada em três núcleos de sentido constituídos a partir do modo como caracterizavam e justificavam a necessidade do registro de identificação civil: (modelo 1) o combate ao crime de falsidade ideológica se daria por meio de um número único nacional, atrelado ao cidadão ao longo de toda sua vida, estando presente em sua certidão de nascimento e em todos os seus atos civis, até seu atestado de óbito; (modelo 2) o combate ao crime de falsidade ideológica passou a ser percebido como a capacidade de atrelar o documento ao cidadão; e (modelo 3) o combate ao crime de falsidade ideológica se daria pela capacidade de assegurar a unicidade do cidadão. Tais procedimentos foram realizados com auxílio do software de pesquisa qualitativa NVivo®.

## 5 MARCOS LEGAIS E HISTÓRICO DA LEI N. 9.454/97

A Lei n. 9.454/97, objeto de estudo desta pesquisa, instituiu o RIC e foi alterada em 2009 pela Lei n. 1.254/2009, cuja regulamentação ocorreu por meio do Decreto n. 7.117/2010.

Sua trajetória possui antecedentes que remetem a marcos legais que datam do início do século passado, quando, em 1903, o país regulamentou, por meio do Decreto n. 4.764/03, a coleta de dados biométricos dos seus cidadãos por meio da impressão digital. Mais recentemente, a Lei n. 7.116/83 definiu que as Unidades Federativas (UFs) passariam a ser responsáveis pela emissão das carteiras de identidade. A partir de então, um fenômeno passou a figurar no Brasil: a descentralização dos dados, haja vista o fato de as UFs não partilharem informação entre si, fator que tem sido apontado como principal causa da vulnerabilidade do sistema de identificação civil no Brasil (Woo, 2009).

As origens específicas da lei que versa sobre o RIC remontam ao ano de 1992, quando seu conteúdo, proposto pela primeira vez por meio do Projeto de Lei do Senado n. 120, recebeu parecer favorável, mas foi arquivado por não ter sido votado em tempo. Em fevereiro de 1995, foi novamente apresentado, agora por meio do Projeto de Lei do Senado n. 32 daquele ano, tendo sido sancionado como Lei Federal n. 9.454 em abril de 1997. A lei dispunha que sua regulamentação deveria ser realizada em 180 dias, e, no prazo máximo de cinco anos, o RIC deveria estar implementado em todos os estados brasileiros. Na mesma data, por meio da Portaria n. 146, foi constituída uma Comissão Interministerial, sob a coordenação do diretor do Departamento de Assuntos de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, com vistas a coordenar o RIC.

Em setembro de 1997, um ofício foi enviado pelo Senado para o Ministério da Justiça informando preocupação com o prazo ditado pela lei. Em novembro do mesmo ano, o prazo para edição do decreto de regulamentação da lei se esgotou, e o Senado apresentou o Requerimento de Informações n. 1.021 que indagou, entre outras coisas, a razão do descumprimento desse prazo. Em janeiro de 1998, em resposta ao requerimento, por meio do Aviso n. 0047, foi encaminhado um relatório do presidente da Comissão Interministerial, contendo a minuta do decreto de regulamentação, o qual apresentava a proposta de o RIC conter um *chip* com informações biográficas e biométricas do cidadão, incluindo informações sobre nascimento, da cédula de identidade, casamento e óbito. Nessa proposta, as informações do registro civil dos cidadãos seriam enviadas para um banco de dados do Instituto Nacional de Identificação da Polícia Federal, alimentando um Sistema Automático de Identificação de Impressões Digitais (Automated Fingerprint Identification System – Afis). Dessa forma, o documento seria lastreado por um banco de dados nacional, unificado no Instituto Nacional de Identificação (INI). O órgão responsável pela implementação, coordenação e controle do cadastro nacional do RIC seria o Ministério da Justiça, a execução se daria por meio dos órgãos regionais de identificação civil, e os cartórios (órgãos

de registro das pessoas naturais) seriam incumbidos da operacionalização das normas passadas pelo órgão regional.

Em maio de 1998, um descompasso político levou o Ministério da Justiça a extinguir a comissão e anular tudo o que havia sido realizado até então (Simon, 2005). Em dezembro do mesmo ano, a imprensa noticiou que o Ministério da Justiça teria cancelado a regulamentação porque havia constatado que alguns itens técnicos incluídos favoreceriam apenas uma empresa na licitação (Simon, 2005).

Em abril de 2001, um novo requerimento de informação foi emitido pelo Senado para o Ministério da Justiça, visto que o prazo de cinco anos previsto na Lei n. 9.454/97 estava no fim, e, a partir dali, todos os documentos de identificação ficariam em desacordo com essa lei. Ainda que, em 2002, o Projeto de Lei n. 76, do Senado Federal, tenha pedido prorrogação de mais cinco anos, não houve regulamentação nesse sentido. Como consequência, os documentos de identificação civil brasileiros ficaram sem validade legal até 2009, quando a Lei n. 12.058/2009 reverteu a situação.

Apenas em 2004, o governo federal adquiriu o Afis, um sistema automatizado de identificação de digital, tecnologia necessária para a operacionalização do RIC, apesar de a solicitação de compra ter sido realizada já em 1998.

Em 2009, o Ministério da Justiça assinou um termo de cooperação técnica com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e, em 2010, foi editado o Decreto Lei n. 7.166, instaurando o Comitê Gestor responsável pelo estabelecimento de diretrizes para o funcionamento, disseminação e gestão do Sinric. Entre 2010 e 2011, ocorreram quatro reuniões oficiais desse comitê com representantes de diversos órgãos, as quais geraram atas de reunião aprovadas por todos os membros participantes. Nesse processo, foi definido o regimento interno e aprovado o modelo dos dados do documento e do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil (Canric), bem como um plano estratégico e de implementação para o projeto piloto. Aprovaram-se ainda a contratação da Casa da Moeda para impressão e personalização para o primeiro ano do projeto, o recebimento dos registros dos Estados e do TSE, e o processo de individualização pelo Afis do órgão central do sistema.

O projeto piloto ocorreu em Brasília (DF), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), Hidrolândia (GO), Ilha de Itamaracá (PE), Nísia Floresta (RN) e Rio Sono (TO). O lançamento oficial do novo documento de identificação dos brasileiros ocorreu em 30 de dezembro de 2010, ocasião em que o primeiro documento RIC foi expedido no país.

## 6 ARTICULAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS – MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS E ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS DE FRAMING

Diversos atores sociais fizeram parte do processo de construção social do ambiente legal em torno da Lei n. 9.454/97, mas cinco organizações foram consideradas chaves devido à sua articulação para influenciar o processo por meio da mobilização de recursos e para manipular entendimentos e interpretações acerca do conteúdo legal. São elas: Ministério da Justiça, Comitê Gestor do Sinric, Conadi, TSE e Abrild. Os interesses dessas organizações e a forma como cada uma influenciou o processo aqui discutido serão tratados, primeiramente, a partir das estratégias discursivas de *framing* e, posteriormente, da mobilização de recursos. Em ambas as situações, a posição e a legitimidade dessas organizações no campo foram fatores relevantes para a influência delas, conforme será tratado nas seções que seguem.

### 6.1 ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS DE FRAMING

As estratégias discursivas de *framing* puderam ser identificadas por meio da análise do conteúdo do discurso dos atores envolvidos. A seguir, será apresentado cada um dos *framings* analisados, a saber: diagnóstico, prognóstico e motivacional.

#### 6.1.1 *Framing* diagnóstico

O *framing* diagnóstico ficou evidenciado diante do discurso que explicitava as deficiências do sistema de identificação vigente em função de sua vulnerabilidade perante crimes de falsidade ideológica. Esse discurso começou a ecoar em 1992, com Pedro Simon apresentando o projeto de criação da lei de identificação civil unificado: o controle exercido, pelas repartições competentes, sobre documentos/números tão variados, torna-se vulnerável, gerando insegurança e facilitando o mau uso, como ficou comprovado, por exemplo, pela CPI do PC (Simon, 2005).

O diagnóstico, enquadrado sob a moldura da insegurança do sistema, que, naquele momento, buscava dar legitimidade para o projeto de lei se tornar prioridade para as votações no país, manteve-se ao longo de todo o período estudado, conforme ilustrado no Quadro 2.

**QUADRO 2**

**ELEMENTOS DO ENQUADRAMENTO DIAGNÓSTICO DO RIC**

Vulnerabilidade a crimes e fraudes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projeto RIC, Instituto Nacional de Identificação: “A legislação atual brasileira permite que cada cidadão, teoricamente, tenha direito de retirar 27 Carteiras de Identidade Civil, 26 em cada estado brasileiro e uma no Distrito Federal. O que poderia parecer um ato de autonomia estadual na verdade tem-se refletido como <i>uma forma fácil de permitir a pessoas inescrupulosas um meio de alcançarem seus intentos de duplidade de identidade</i>” (Araújo, 1998).</li> </ul>
Impunidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deputado Woo (2009, p. 38) na TV Câmara: “Entretanto não podemos esquecer que hoje um único cidadão é capaz de portar 27 documentos de identidade um em cada estado da Federação, <i>pois o sistema utilizado permite este tipo de fraude, que dificulta e torna praticamente impossível a identificação real daqueles que cometem crimes</i>”.</li> </ul>
Prejuízos de ordem econômica e social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presidente do TSE, em entrevista à revista <i>Idigital</i> (2010, p. 20): “Para o cidadão brasileiro e para o Brasil, o RIC, além de outras vantagens, poderá contribuir para mitigar os graves prejuízos sofridos pelo Estado por <i>fraudes resultantes de falsidade ideológica</i> em que os <i>danos aos cofres públicos</i> ficam na casa de dezenas de milhões de reais”.</li> <li>Comitê Gestor do RIC, Ministério da Justiça: “Ocorre que esta <i>atividade está sendo executada de forma precária</i> [...]. Atualmente, <i>muitas pessoas sofrem com ações ilícitas que lhes causam prejuízos pessoais, sociais e econômicos</i>” (entrevistado 8, 2012).</li> </ul>
Fragilidade do sistema de identificação e falta de integração	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI): “Hoje, legalmente, você tira 27 identidades [...]. Não tem a integração dos estados em uma base única [...]. <i>[T]em outro problema</i> que é a certidão de nascimento ou certidão de casamento, que são documentos de origem [...] para emitir uma identidade, e que são facilmente <i>fraudáveis</i>. Com isso, com quantas certidões você tiver, você conseguirá tirar tantas carteiras quantas forem necessárias. <i>Isso torna o país um estado caótico de identificação civil</i>” (entrevistado 9, 2012).</li> <li>Comitê Gestor do RIC, Ministério da Justiça: “Ocorre que esta <i>atividade está sendo executada de forma precária</i> [...]. Isto fragiliza o processo de identificação permitindo que <i>uma pessoa possa ter vários documentos com nomes diferentes</i>” (entrevistado 8, 2012).</li> </ul>

Nota: grifo nosso.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

O *framing* diagnóstico, como estratégia discursiva, resultou num enquadramento que ressoa as fragilidades do sistema de identificação brasileiro que, de tão pluralístico e frouxamente integrado, ameaça a segurança da população e onera os cofres públicos. Tal discurso, manifestado de diferentes maneiras, expressa as justificativas recorrentes em torno do problema, consolidando-se, gradualmente, como entendimento compartilhado. Sua recorrência, nas diferentes manifestações de atores interessados, está relacionada à tentativa de legitimar a mudança do registro de identificação civil, angariando apoio perante outros públicos e contestando o sistema vigente por meio de suas deficiências.

### 6.1.2 *Framing* prognóstico

O *framing* prognóstico está relacionado à promoção de um novo projeto como superior ao corrente na tentativa de legitimá-lo, objetivando direcionar as ações de potenciais aliados rumo a atividades cooperativas (Battilana *et al.*, 2009). No que toca à Lei Federal n. 9.454/97, desde sua promulgação até 2011, diferentes versões acerca de sua concretização foram discutidas. Destas, três resultaram em modelos oficialmente apresentados como alternativas que precisavam ser legitimadas, requerendo, para tanto, apoio e engajamento. O primeiro modelo foi proposto pelo Senado, o segundo pelo Ministério da Justiça, no projeto RIC, e o terceiro pelo Comitê Gestor – instaurado pelo Decreto n. 7.116/2010. Embora esses modelos estivessem atrelados a uma mesma noção de legalidade associada à solução da fragilidade do sistema de identificação vigente<sup>2</sup>, cada um trazia concepções distintas a respeito dos mecanismos mais adequados para atender à referida lei, expressando diferentes quadros de entendimento e modos de operacionalização, justificados a partir das interpretações dos respectivos interessados.

No modelo 1, proposto pelo Senado Federal, em 1992, por meio do senador Pedro Simon, o RIC seria atribuído ao cidadão pelos cartórios na certidão de nascimento e o acompanharia em todos os atos civis, até seu atestado de óbito. Objetivava-se a criação de *um número único nacional* que aumentasse o nível de segurança dos documentos dos brasileiros. Operacionalmente, os cartórios teriam fundamental importância, na medida em que seriam os responsáveis por expedir o primeiro documento de identificação civil brasileiro e se tornariam o ponto de origem do RIC.

O modelo 2, do Ministério da Justiça, de 1998, defendia que, para aumentar o nível de segurança dos documentos, seria necessário *atrelá-lo ao cidadão*, e,

---

<sup>2</sup> Vale notar que a lei em questão preconiza a criação de um RIC (utilizado desde o nascimento até a morte do cidadão), que seja de ordem nacional, para evitar duplicidades interestaduais e facilitar o controle do governo, elevando o nível de segurança do documento.

nesse sentido, passou-se a defender o uso da biometria para tal fim. Nessa concepção, os cartórios seriam os responsáveis por atrelar o número RIC a cada nova certidão de nascimento, de modo que o número nela presente seria o mesmo em todos os atos civis. Entretanto, a participação efetiva dos cartórios no Comitê Gestor foi negada pelo Ministério da Justiça, sob a alegação de que, por seu envolvimento no processo de unificação do banco de dados de certidões de nascimento, regulamentado pela Lei n. 11.977/2009, a integração do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) e do Canric deveria ficar para o futuro.

O modelo 3, do Comitê Gestor, entendia que a segurança do documento de identidade civil se daria por meio da garantia da *unicidade do cidadão*, viabilizada a partir de um cadastro nacional centralizado, contendo os dados biométricos de toda a população brasileira. Defendia-se que a biometria, em associação com a centralização dos dados, possibilitaria a verificação de o portador ser dono do documento e evitaria, assim, duplicidades. Nesse modelo, a atribuição do número único ao cidadão, pelos órgãos de identificação dos estados, pode ocorrer tardiamente ao emitirem a carteira de identidade, excluindo a vinculação com a certidão de nascimento e com os cartórios nesse processo. Como justificativa para a exclusão dos cartórios, defendia-se a ideia de que a biometria de recém-nascidos seria incipiente, indicando-se, portanto, que o cidadão fizesse seu RIC apenas com mais idade; por questões técnicas, a garantia de unicidade do cidadão atrelada à biometria da impressão digital só pode ocorrer após os 7 anos de idade.

Há, portanto, três quadros prognósticos, emergentes no decorrer do período analisado, cada qual refletindo uma concepção alternativa para solucionar fragilidade do sistema de identificação vigente, justificada como modelo de resposta legítimo. Nesse sentido, cada modelo reflete formas distintas de teorização acerca da legalidade, adotadas por atores organizacionais no intuito de angariar apoio para a promoção de soluções alternativas de resposta à Lei Federal n. 9.454/97. Edelman (1990) explica tal fato por meio dos “efeitos indiretos” das leis, ou seja, da criação de parâmetros para a construção de respostas a elas, fundamentados em julgamentos sociais baseados na interpretação que fazem delas.

### 6.1.3 *Framing motivacional*

O *framing motivacional* foi identificado por meio da análise do conteúdo do discurso dos atores organizacionais selecionados. O enquadramento das ideias se dá em torno da importância social do RIC, relacionada à segurança do cidadão e evitando ações fraudulentas relativas à identidade civil, conforme já mencionado, mas o foco do discurso se volta para a ampliação do engajamento dos demais órgãos e para a motivação da ação coletiva para sua concretização.

Constatou-se que o apelo à questão da cidadania foi recorrente na análise dos dados. Exemplo disso pode ser obtido junto ao Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) que, sob o argumento de que a segurança do documento traria benefícios tanto para o país quanto para o cidadão, adjetiva o RIC como “equipamento de cidadania” (ver Quadro 3); expressão que passou a ecoar entre os pares num exemplo de vocabulário socialmente construído, com vistas a motivar a adesão e promover o apelo social.

O framing motivacional também se mostrou amparado na defesa de que o RIC é um bem coletivo, resultante de esforço conjunto e dependente da adesão ampla de diferentes segmentos sociais. No Conadi, a implantação do RIC foi retratada como uma vitória social, uma resposta do Brasil para o mundo em termos de segurança e modernidade. Foi notável a incorporação no discurso da necessidade de apoio generalizado por meio de artifícios de inclusão como o uso do “nós”, de sociedade, de compartilhamento, de construção conjunta para representar a responsabilidade sobre o RIC (ver entrevistado 9 no Quadro 3).

A Abrild amplifica esse aspecto ao enquadrar o RIC como “esforço coletivo” e “orgulho nacional” (ver Quadro 3). Para ela, o RIC resulta do trabalho coletivo do setor público e do privado para a realização de um exemplo de cidadania. Tais aspectos ganham ressonância também em outras entidades, como expõem o ex-secretário executivo do Comitê Gestor e o diretor do Instituto de Identificação de Pernambuco que exprimem a questão sob o foco do orgulho e êxito nacional, destacando a vanguarda brasileira (ver Quadro 3).

### QUADRO 3

#### ELEMENTOS DO ENQUADRAMENTO MOTIVACIONAL DO RIC

Cidadania

- Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI): “O documento RIC [...] é um documento eletrônico. Por si só, então, ele já agrega mais segurança do que o atual, de papel. Ele também facilita a vida do cidadão porque vai trazer algumas aplicações. Então o documento, a carteira de identidade, *passa a ser um equipamento de cidadania [...]*” (entrevistado 9, 2012).
- Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia em Identificação Digital (Abrild): “O RIC não é apenas um documento, é a garantia da cidadania para todo o povo brasileiro. Trabalhamos muito tempo, governo e iniciativa privada, para fazer o melhor possível para o Brasil, e foi feito. Esse projeto é hoje o maior exemplo de cidadania oferecido pelo governo, porque vai levar segurança a todo cidadão, tanto no mundo real quanto no mundo virtual” (*Idigital*, 2010, p. 23).

(continua)

**QUADRO 3 (CONCLUSÃO)**

**ELEMENTOS DO ENQUADRAMENTO MOTIVACIONAL DO RIC**

Modernidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conselho Nacional dos Diretores de Órgão de Identificação (Conadi): “É uma resposta do Brasil ao mundo. [...] A questão de segurança mudou. Tem que se repensar muita coisa, e a identificação civil bem-feita, baseada nos critérios biográficos e biométricos, [...] tende a ajudar a segurança, o cidadão a viver uma vida de mais paz social. [...] Em todo lado, você vê complexidades, mas, se a gente conseguir concatenar todas as vontades para um mesmo rumo, a gente vai sair desta vitoriosa. Eu tenho grande esperança que a gente vai conseguir” (entrevistado 10, 2012).</li> <li>Comitê Gestor do RIC: “O lançamento do RIC consolida um trabalho de 13 anos, no qual buscamos modificar e modernizar o sistema de identificação brasileiro. O projeto RIC moderniza a forma de identificação que vem sendo utilizado no Brasil desde 1903. Agregando a tecnologia, projetamos o Brasil para um futuro melhor” (<i>Idigital</i>, 2010, p. 23).</li> </ul>
Bem coletivo e interesses difusos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia em Identificação Digital (Abrid): “Faz 15 anos que estamos atuando ou acompanhando este processo do novo modelo de identidade do brasileiro. Sabemos que é indispensável para o cidadão brasileiro e para o estado, sob todos os aspectos, este novo e moderno documento. É um marco para o país o lançamento do RIC. É o resultado da união de esforços de órgãos do governo e empresas privadas, resultando em um processo dos mais modernos do mundo” (<i>Idigital</i>, 2010, p. 23).</li> <li>Câmara dos Deputados: “Há dois anos como deputado nesta Casa legislativa, busco incessantemente a implantação do Registro de Identidade Civil (RIC). Já procurei o Ministério da Justiça e demonstrei a necessidade de o Governo implantar uma identidade única para cada cidadão deste País. Reforço que a medida ia ajudar, e muito, nossas forças policiais. As Polícias [...], mesmo tendo atuação exemplar, [...] são cobradas por nós em questões de segurança e agilidade nas investigações” (Woo, 2009, p. 38).</li> </ul>

Nota: grifo nosso.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Nas palavras de um representante do Ministério da Justiça, a vinculação de diferentes interessados se justifica quanto aos benefícios proporcionados pela emissão do RIC:

São muitos os interessados no Projeto. *O primeiro é o próprio cidadão.* Segundo, os vários órgãos públicos, cujo objeto de negócio utiliza a identificação do cidadão como premissa básica para fornecimento de serviço (políticas públicas). Por fim, o setor privado, que, para os mais diversos seguimentos, utiliza a identificação civil para estabelecimento de contratados e consolidação de negócios (entrevistado 8, grifo nosso).

Por fim, vale ainda retratar exemplo no âmbito da Câmara dos Deputados que retrata a busca por apoio parlamentar para o RIC, argumentando em favor dos ganhos proporcionados às forças policiais, que são também alvo de sensibilização para que se engajem na defesa do projeto (ver Quadro 3). Anos depois, a questão ressoa no âmbito da Polícia Federal, em sua diretoria técnica: “O Brasil vai adotar uma posição de vanguarda no cenário mundial, o que, no longo prazo, vai facilitar a vida do cidadão com um documento forte e uma identificação segura. Este é o maior projeto do mundo” (*Idigital*, 2010, p. 21).

Percebe-se, portanto, uma rede de atores apresentando discursos integrados de alguma forma, buscando motivar outros atores na participação e legitimação do projeto RIC, seja pelo bem social, pela segurança do sujeito e do país, pela modernidade e vanguarda tecnológica, e até pelo interesse de organizações privadas em termos de facilidade de identificação e acesso a informações pessoais. Nesse sentido, a estratégia de *framing* motivacional pode ser percebida, na medida em que os atores sociais atrelam o projeto RIC a uma fonte de cidadania, a um êxito nacional e a um projeto de interesses difusos – da iniciativa pública, privada e da sociedade civil – como forma de induzir apoio e engajamento para a execução de ações coletivas em resposta à Lei Federal n. 9.454/97.

## 6.2 MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

Ao longo do processo de construção social do ambiente legal do sistema de identificação civil brasileiro, além das ações de *framing*, foram identificadas estratégias de mobilização de recursos por parte dos atores sociais interessados. A análise considerou a manifestação do uso efetivo de recursos (1) de natureza material, tais como recursos financeiros, capilaridade (como alcance geográfico) e infraestrutura; e (2) de natureza relacional, como o uso e criação de benefícios advindos do relacionamento, como posição social, contatos, competência legal e disponibilidade de informações.

Em 1998, o Ministério da Justiça utilizou o poder de influência de sua autoridade formal e posição social para travar o processo de regulamentação da Lei n. 9.454/97, uma vez que não concordava com a proposta que então havia sido elaborada pelo Comitê Interministerial, instituído justamente para debater

o tema. À época, justificou que a presença de alguns itens técnicos incluídos na proposta poderia gerar direcionamento a uma única empresa na licitação para a confecção da nova identidade. Dessa forma, ainda que obrigado por lei, o Ministério da Justiça não regulamentou a Lei n.º 9.454/97 dentro do período de tempo determinado. Isso reforça a ideia de que a compreensão do processo de construção social do ambiente legal exige mais que o entendimento dos laços formais que regulam as relações sociais (Edelman, 1990; Hesse, 1991; Mawhinney, 2001; Melo, 2007), pois, ainda que fosse dever do poder público cumprir com as disposições legais, essa não foi a postura do Ministério da Justiça diante da Lei n.º 9.454/97. O senador Pedro Simon, por sua vez, protocolou questionamentos e realizou pronunciamentos no intuito de mobilizar o Ministério da Justiça à sua atribuição legal de regulamentar a Lei n.º 9.454/97. Entretanto, a força da estrutura formal não foi suficiente para a lei alcançar vigência social.

Em 2010, no entanto, o Ministério da Justiça regulamentou a Lei n.º 9.454/97, por meio do Decreto n.º 7.117/2010, que designou o próprio Ministério da Justiça como coordenador de um Comitê Gestor do RIC. Diante de tal situação, o Ministério da Justiça mobilizou recursos para induzir a atividade colaborativa entre os membros do Comitê Gestor do RIC, propondo um projeto piloto do RIC que visava legitimar um modelo de resposta à Lei n.º 9.454/97 e assegurar a expansão do projeto em todo o território nacional.

O Ministério da Justiça também mobilizou recursos relacionais, resultante de sua posição social, por meio de ações que fugiam ao escopo definido no decreto, justificadas pela possibilidade de dar celeridade à implantação do projeto RIC. Esse é o caso da inclusão do TSE no projeto piloto, situação duramente contestada pelos órgãos de identificação por estarem atrelados por lei ao exercício dessa função. Exemplo disso foi o questionamento realizado pelo Instituto de Identificação da Bahia sobre como seria feita a emissão dos documentos sem a participação e o comprometimento da autonomia dos estados. O Ministério da Justiça justificou a participação do TSE em função de sua legitimidade perante a sociedade, da sua capilaridade e economicidade. Tal situação retrata a mobilização de recursos relacionais, pela sua posição social e autoridade formal, para barganhar a delegação daquela atividade ao TSE, que, contrariamente ao estatuto legal, passou a se responsabilizar pelo cadastramento dos cidadãos para a emissão do RIC. O uso de recursos relacionais – em função da aceitação social proveniente da reputação do TSE – também foi acessado no intuito de alcançar apoio e ações colaborativas para o processo.

O Ministério da Justiça também mobilizou recursos financeiros, disponibilizando o valor de 90 milhões de reais para a execução do projeto piloto, e utilizou o recurso financeiro como justificativa para manobras realizadas em sua execução, envolvendo a definição de participantes, pré-requisitos tecnológicos e dimensão do projeto. Exemplo disso foi o uso da Casa da Moeda como emissora

dos cartões RIC no projeto piloto. Sua participação foi resultante da mobilização de recursos (financeiros e relacionais) por parte do Ministério da Justiça; tanto proveu o pagamento, como fez uso da legitimidade vinculada à sua autoridade formal para selecionar aquele ente – a Casa da Moeda –, dispensando o processo licitatório, aos moldes do que já havia ocorrido com os passaportes.

Já o TSE viu no RIC a possibilidade de modernizar o sistema de votação eletrônica, aumentando a segurança do processo eleitoral pelo uso da biometria e também a possibilidade de substituir o título de eleitor pelo RIC, uma vez que a fragilidade do título de eleitor já vinha incomodando o órgão e prejudicando a credibilidade do processo eleitoral brasileiro. Assim, em termos de mobilização de recursos de natureza relacional, assinou um termo de cooperação técnica com o Ministério da Justiça para usufruir do Afis federal e responsabilizou-se por abastecer o banco de dados nacional com as informações decorrentes do cadastramento eleitoral. Teve como intuito reduzir despesas financeiras do órgão, conforme relatado pelo secretário de Tecnologia da Informação do TSE: “Foi um bom negócio. Se fôssemos comprar nosso próprio sistema AFIS, o investimento seria imenso, uma vez que o custo é de US\$ 3 por cada conjunto de digitais. Ou seja, seria algo próximo de US\$ 500 milhões” (Grossmann, 2012).

Considerando sua posição social, o TSE se valeu da autoridade formal para convocar o cidadão para o cadastramento. Como consequência, o cadastramento do primeiro lote dos documentos RIC foi realizado parcialmente pelo TSE, infringindo a Lei n. 7.116/83, visto que este não tem competência legal para a realização do registro civil.

Em termos de mobilização de recursos materiais, o TSE seria o responsável por coletar os dados biométricos, conforme o disposto pelo secretário de Tecnologia da Informação do TSE:

Seremos os grandes coletores dos dados biométricos para o RIC. Nossa base representa 70% dos cidadãos. Temos a maior rede de dados do estado brasileiro e, ainda, o poder de convocar. Toda essa etapa de biometria estará concluída até 2018, quando se calcula que o número de eleitores chegará a 150 milhões (Grossmann, 2012).

Isso ocorreu por causa do investimento em *kits* para cadastramento biométrico que o órgão já havia realizado e também pela sua grande capilaridade decorrente dos Tribunais Regionais Eleitorais.

A Abril mobilizou recursos materiais para a execução de eventos, no intuito de legitimar sua aproximação, como representante privada, de órgãos públicos, e passou a ser vista como parceira do projeto RIC diante dos representantes do governo, constituintes do Comitê Gestor. Conforme exposto por seu vice-presidente:

A Abrid conseguiu fazer um trabalho muito bom, dessa aproximação das empresas com o governo e atendendo o governo nas necessidades que tinha. Inclusive com vários eventos, *workshops*, seminário, congressos de grande responsabilidade ao ponto de que algumas empresas quando procuram algumas áreas de governo de alguns determinados ministérios, os próprios ministérios às vezes perguntam: vocês conhecem a Abrid? São associados da Abrid? (entrevistado 7).

A Abrid passou a ser vista como aquela que “veio suprir a lacuna que existia, de poder facilitar o acesso das empresas aos órgãos públicos e facilitar aos órgãos públicos buscar as tecnologias que eles precisavam e não conheciam” (entrevistado 7). Essa condição deu à Abrid o *status* de instituição isenta, conciliadora de interesses do governo e da iniciativa privada, tornando-se fonte de consulta dos membros do Comitê Gestor. O *status* adquirido serviu também como recurso para viabilizar sua participação como ouvinte das reuniões do Comitê Gestor. Segundo o entrevistado 7,

O Comitê Gestor do RIC foi criado por decreto e é exclusivo para representantes de órgãos públicos. [...] A Abrid, embora não fazendo parte do decreto, foi autorizada, a única [que não é] órgão público. Não houve outra. Foi autorizada a assistir às reuniões do Comitê Gestor, sem direito a voto, é claro. Mas foi a única. [...] Várias entidades de classe representativas de servidores pediram isso e não foi autorizado pelo Ministério de Justiça [...]. [No] Comitê Gestor foi autorizada com unanimidade [...].

A consultoria técnica prestada pela associação, em função do conhecimento da tecnologia por parte das empresas que compõem a Abrid, também foi utilizada como recurso para barganhar sua participação como ouvinte no Comitê Gestor do RIC, conforme explica seu vice-presidente:

Até porque eles [os membros do Comitê Gestor] viram que poderiam apoiar tecnicamente em algumas situações que eles precisavam, porque também viram o tanto que a Abrid estava acompanhando e apoiando as aspirações deles dentro deste comitê (entrevistado 7).

Sendo assim, a Abrid, como ator interessado, mobilizou recursos materiais e relacionais para angariar aceitação perante os atores envolvidos no campo organizacional, objetivando tornar-se fonte de consulta para influenciar o processo de construção social do ambiente legal de acordo com seus interesses.

## 6.3 VIGÊNCIA LEGAL E SOCIAL DA LEI N. 9.454/97

A presente pesquisa reforça a ideia defendida por Selznick (1969) e Schooten e Verschuuren (2008) de que a formalização da lei – vigência legal – não implica sua vigência social. No caso estudado, a Lei n. 9.454/97, que institui o RIC, somente 13 anos após sua aprovação em 1997, registrou as primeiras manifestações de vigência social, em 2010.

A lacuna entre a vigência legal e a social pode ser observada quando o que a letra da lei determina não é exercido pela sociedade. Tal situação é marcada não pela noção de descumprimento, mas de quase inexistência da lei. No que concerne à Lei n. 9.454/97, a regulamentação dela deveria ocorrer em 180 dias, e a implementação, em 360 dias – o que não ocorreu em ambos os casos. Além disso, em cinco anos, a partir da promulgação da lei, os documentos emitidos em desacordo com ela perderiam validade. Isso, de fato, ocorreu, e, entre 2002 e 2010, os documentos de identificação brasileiros perderam a validade. A situação só voltou a ser regularizada quando uma nova lei revogou o artigo 6º da Lei n. 9.454/97 que dispunha sobre a validade dos documentos emitidos. Interessantemente, nesse período, os documentos permaneceram em uso. Assim, o caso demonstra a força da dimensão informal do sistema regulativo que, construído por julgamentos sociais (Edelman 1990), foi capaz de manter a utilização dos documentos, mesmo estando formalmente desprovidos de amparo legal.

Tal circunstância reforça a percepção de que o sistema legal por si só não é fator determinante da conduta social (Casey & Scott, 2011; Hesse, 1991; Kagan *et al.*, 2003; Vaughan, 1998). Os processos de concepção do significado das leis e dos modelos considerados legítimos de resposta a elas são mediados por processos interpretativos e pautam a noção compartilhada de legalidade.

Retornando ao presente caso em estudo, a alternativa adotada para verificação da vigência social da Lei n. 9.454/97 amparou-se na percepção compartilhada de que as manifestações em resposta à lei remetem à noção de legalidade construída no campo organizacional, de acordo com o modelo proposto e executado nos anos de 2010 e 2011.

A situação relatada sobre o TSE é elucidativa. Ela demonstra como foi possível, por conta da articulação de atores interessados por meio de sua capacidade de formular *frames* e mobilizar recursos para angariar apoio de outros atores, os órgãos de identificação abrirem mão de realizar o cadastramento do RIC no projeto piloto, embora essa fosse sua atribuição legal, conforme a Lei n. 7.116/83. Além disso, o TSE teve um comportamento agravante que foi o de realizar o cadastramento com base em documentos que diferem daqueles exigidos pela Lei n. 7.116/83, segundo a qual é necessária a apresentação da certidão de nascimento ou de

casamento para a emissão do documento de identidade. Tal situação motivou, em parte, a 1<sup>a</sup> Reunião Extraordinária do Comitê Gestor do Sinric, em 2010.

Na ocasião, foi notória a expressão de um quadro de significados que repercutiu e foi reproduzido nas diferentes manifestações e justificativas que visavam “desmistificar a participação” do TSE no processo. Sua base era o argumento de que a garantia de identificação, ou seja, a segurança do documento seria dada pela biometria. A interpretação compartilhada defendia que a segurança dos novos documentos estava pautada na biometria, e, por assim ser, tratava-se de uma forma coerente e segura de combater os crimes de falsidade ideológica.

Conforme consta na ata da primeira reunião extraordinária do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, ocorrida em 14 de setembro de 2010, para o representante do Ministério da Fazenda, os documentos poderiam ser falsificados, mas não a biometria; logo, “o que é mais importante, a informação dos documentos de origem ou a biometria?”. Já o representante da Casa Civil, conforme registrado no mesmo documento, justificou a infração do TSE, alegando que se tratava de um documento novo, sob a égide da Lei n. 9.454/97, e, por esse motivo, a Lei n. 7.116/83 seria tratada no que fosse “pertinente, mas apenas na sua condição de marco legal”. Ainda que o representante da Casa Civil não tivesse autoridade formal para a decisão arbitrária de definir quando a prerrogativa de uma lei poderia ser desconsiderada, ele recebeu o apoio dos demais entes do Comitê Gestor. Dessa forma, permeia o discurso predominante a noção de que tal resposta não seria uma infração à lei, mas uma forma legítima de responder a ela.

Ora, se os órgãos de identificação podem abrir mão de uma competência legal, por que o TSE não poderia se apropriar da competência de convocar o cidadão para cadastramento? Se, por lei, o documento de origem para a emissão do documento de identidade é a certidão de nascimento ou de casamento e essa condição foi mudada para “não cercear o direito ao voto”, o que explica essa inversão? A articulação dos atores sociais interessados na defesa de um entendimento compartilhado de que essa era a forma mais adequada de agir. Nesse sentido, a vigência social da Lei n. 9.454/97 foi constatada a partir de um modelo de operação considerado legítimo pelos atores sociais envolvidos no processo, que foi elaborado e negociado dentro do Comitê Gestor e legitimado perante a sociedade.

Nota-se, então, que a noção compartilhada de legalidade foi capaz de fundamentar discursos para que se cumprisse uma lei, ao mesmo tempo que justificava, de modo socialmente aceito, a burla de outra. Respostas consideradas socialmente legítimas num momento podem não ser em outro, sendo assim há um processo contínuo de interpretação e reinterpretação do significado das leis e da noção de legalidade.

Diante do exposto, a vigência social das leis revela-se por meio de manifestação de estruturas de adequação aderentes à noção de legalidade, socialmente

construída no campo organizacional. Ainda que a Lei n. 9.454/97 tenha sido promulgada em 1997, entrando em vigência legal desde então, as primeiras ações concretas em resposta a ela só se iniciaram em 2010 quando foram impressos os primeiros cartões RIC. Ressalta-se que a vigência social da lei não se caracteriza pela impressão do cartão, mas sim pela percepção compartilhada de que esta é uma manifestação que representa uma resposta legítima à lei. Em consonância com Ewick e Silbey (2005), a vigência social, portanto, possui representação material, sua facticidade, e ideacional, como resposta percebida como legítima, ou adequada.

## 7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Por meio da análise dos eventos ocorridos relativos ao sistema de identificação civil brasileiro, ao longo do período estudado, de 1997 a 2011, foi possível identificar atores sociais interessados, públicos e privados, que se articularam por meio de estratégias discursivas e mobilização de recursos materiais e relacionais em ações orientadas a angariar apoio para a concretização de um projeto de identificação civil, o qual passou a ser considerado um modelo de resposta legítimo à Lei n. 9.454/97 – já que sua aplicação representou vigência social da lei por denotar adequação à regra perante a sociedade. Para tanto, houve um processo de criação e manipulação de conceitos relativos à lei, à legalidade e aos modos considerados legítimos de ação – constituindo uma dinâmica de construção social do ambiente legal relativo ao sistema de identificação civil brasileiro.

A articulação dos atores sociais interessados foi verificada por meio das concepções criadas e difundidas a respeito da fragilidade do sistema de identificação previamente instituído, que serviu de justificativa para mudança e de incentivo a atividades colaborativas. Pode ser verificada também nos esforços despendidos para a criação e legitimação de modelos de resposta para a Lei n. 9.454/97 – permitindo até mesmo o envolvimento de atores privados em um processo de negociação e regulamentação concernente ao governo. A influência da articulação de atores sociais interessados nesse processo de estruturação do ambiente legal do sistema de identificação civil evidenciou-se também pela mobilização de recursos materiais (prioritariamente justificada pelo princípio da economicidade) e relacionais (principalmente em função da legitimidade atrelada à autoridade formal) que ocorreram em forma de ajustes ao longo do processo estudado que, muitas vezes, ainda que infringissem a regra, era justificada por sua legitimidade, ou seja, os conceitos criados a partir da articulação desses atores foram interpretados como aderentes à noção de legalidade, justificando ações que, em alguns casos, eram até mesmo inconstitucionais.

Percebeu-se que, à medida que a noção de legalidade estava atrelada ao aumento de segurança do sistema de identificação, a segurança passou a ser considerada indicador simbólico de adequação à lei, o qual foi criado e difundido entre os órgãos envolvidos no processo, tornando-se institucionalizado no campo organizacional.

De forma semelhante, a biometria passou a ser entendida como o mecanismo capaz de atribuir maior segurança ao sistema de identificação, e essa percepção passou a ser o novo parâmetro de análise, impulsionando mudanças que iam contra significados anteriores, em função da noção de legalidade acerca do uso da identificação biométrica como meio para garantir a unicidade do cidadão e “combater crimes de falsidade ideológica”, de modo tal que esta serviu como base para a legitimação de modelos de resposta à Lei n. 9.454/97, os quais tinham como mecanismo de segurança as impressões digitais.

A análise do caso permitiu perceber que o engajamento de diversos órgãos e entidades, com interesses distintos, ocorreu valendo-se de atividades cooperativas, guiadas pelo compartilhamento de uma interpretação comum a respeito da legalidade, que foi capaz de motivar ações que conflitavam com parâmetros institucionalizados e que contrariavam leis existentes – as quais foram legitimadas em função de sua adesão à noção de legalidade socialmente compartilhada.

É importante perceber que a força do sistema normativo, referente à noção de legalidade atrelada à Lei n. 9.454/97, justificou alterações das concepções vigentes tanto na ênfase dada aos dados biométricos para a identificação civil (que antes se restringia à criminal) quanto à disposição de outra lei, a Lei n. 7.116/83 – influenciando diretamente a percepção a respeito de como seria a resposta mais adequada à Lei n. 9.454/97. Nesse sentido, percebe-se que os atores sociais têm seu comportamento condicionado não somente pelo que consideram legal, mas também pelo que entendem como legítimo. Esses fatos levam à reflexão da importância do significado dado às leis e compartilhado entre os pares no campo organizacional.

Entretanto, ao utilizar a biometria como mecanismo de segurança e como justificativa para atribuir o número RIC somente na emissão do documento de identidade pelos órgãos de identificação, ainda que tecnicamente seja a opção capaz de resguardar a segurança e unicidade do cidadão, esse modelo trouxe consigo um impasse. O modo como foi operacionalizado não foi capaz de atribuir um RIC, uma vez que a certidão de nascimento continua sendo um registro civil, e o RIC, outro, o que implica pelo menos dois registros civis para cada cidadão – tornando esse modelo tecnicamente inconstitucional. Dessa forma, esse fato retrata o descompasso entre estrutura formal e práticas organizacionais, ou seja, influenciado pela noção de legalidade construída socialmente, o modelo de resposta considerado legítimo à Lei n. 9.454/97 se apresentou incoerente com a letra dela.

Nesse sentido, o caso aqui estudado permitiu a análise da relação entre padrões institucionais e agência estratégica como codependente e não dicotômica, na medida em que a noção de legalidade funcionou como indicador simbólico de conformidade social e subsidiou diferentes modelos de respostas à lei, causando mudanças em parâmetros previamente institucionalizados e servindo como motivação legítima para confrontar e contrapor outras leis que já estavam em vigência social.

À guisa de conclusão, sugerem-se estudos que ampliem o entendimento das relações entre organizações e o ambiente legal. Um caminho é explorar mais detidamente a interação de atores públicos e privados no processo de construção social do ambiente legal, com o intuito de trazer para o campo de discussão organizacional o papel ativo das organizações como fonte de influência para a reconceituação de leis, alterando dispositivos legais e até mesmo sobrepondo prescrições legais previamente institucionalizadas. Adicionalmente, tendo em vista que os resultados do presente trabalho evidenciaram que aquilo que é legalmente prescrito nem sempre corresponde às práticas organizacionais, recomendam-se pesquisas futuras que aprofundem a análise da influência da dimensão ideacional ao longo do processo de construção social do ambiente legal e a compreensão de mecanismos que expliquem os modos de participação das organizações na constituição e justificação do ambiente legal.

## ORGANIZATION AND LEGAL ENVIRONMENT: THE SOCIAL CONSTRUCTION OF CIVIL IDENTITY REGISTRY IN BRAZIL

### ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze how much the articulation of both private and public organizations influenced, by means of mobilizing resources and framing strategies, the process of social construction of the Federal Act n. 9.454/1997, which established the Civil Identity Registry in Brazil (RIC), from 1997 to 2011. The present work is based on the assumption that legal texts are open to interpretations regarding their applicability, reach and validity in organizational fields, resulting in different conceptions of legality. As such, we consider public and private organizations as engaged agents in politics of production and maintenance of legal meanings. Our research covers the period from 1997 to 2011, which comprehends the gap between the legal validity and the social effec-

tiveness of the Federal Act n. 9.454/1997. We use longitudinal data based on documentary sources and sectional retrospective data based on semi-structured interviews. Thematic based qualitative content analysis was performed. We use a priori and emergent categories. The results show that both public and private organizations were engaged in the development of a shared interpretation of the law, although with different interests. Moreover, the findings revealed actions in conflict with institutionalized norms and contradictory to existent laws – but they were legitimized because of their adherence to a socially shared notion of legality. In conclusion, we argue that the notion of legitimacy and legality are intertwined through the shared meanings given to laws in an organizational field. As such, we contend the theoretical proximity between organizational institutionalism and sociology of law in order to consider the legal environment as partial content of the institutional context of organizations.

## KEYWORDS

Legal environment. Social actors' engagement. Legality. Framing. Civil Identity Registry.

## ORGANIZACIONES Y AMBIENTE LEGAL: LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN CIVIL BRASILEÑO

## RESUMEN

Este estudio tiene el objetivo de comprender la influencia de la articulación de organizaciones públicas y privadas, mediante la movilización de recursos y estrategias de *framing*, en el proceso de construcción social de la Ley Federal n. 9.454/1997, que estableció el Registro Único de Identificación Civil (RIC) en el periodo 1997-2011. La fundamentación del trabajo ocurre en la idea de que los textos legales están sujetos a interpretaciones sobre su aplicabilidad, el alcance y la validez en el campo organizacional, lo que implica aceptar diferentes concepciones de la legalidad. Con este fin, considera organizaciones públicas y privadas como agentes capaces de participar activamente en la política de producción y mantenimiento de significados legales. La recolección de los datos consideró fuentes documentales, tratadas longitudinalmente, y entrevistas semi-estructuradas de naturaleza seccional retrospectiva. Se realizó un análisis cualitativo de contenido,

de base temática, a partir de categorías a priori y emergentes. El período considerado va de 1997 a 2011, marcado por la laguna entre la vigencia legal y la vigencia social de la ley Federal n. 9.454/1997. A pesar de intereses distintos los resultados mostraron que la participación de las organizaciones públicas y privadas con intereses diferentes, ocurrió por medio de actividades guiadas por esfuerzo de la interpretación compartida acerca de la legalidad. Se observó también acciones que entraban en conflicto con los parámetros institucionalizados y que contrariaban leyes existentes – y que así mismo fueron legitimados por su adhesión a la noción socialmente compartida de legalidad. La conclusión es que la noción acerca de la legitimidad y de la legalidad se articula a través de significados dados a las leyes y compartido entre los actores en el campo organizacional. Como tal, sostenemos la proximidad teórica entre institucionalismo organizacional y la sociología del derecho en el tratamiento del ambiente legal como parte del contexto institucional de las organizaciones.

## PALABRAS CLAVE

Ambiente legal. Articulación de los actores sociales. Legalidad. Framing. Registro Único de Identificación Civil.

## REFERÊNCIAS

- Araújo, M. E. (1998). *O projeto de registro de identidade civil RIC*. Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal, Academia Nacional de Polícia. Recuperado em 13 novembro, 2011, de [www.papiloskopistas.org/RIC.doc](http://www.papiloskopistas.org/RIC.doc).
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3(1), 65-107.
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.
- Brinton, M. C., & Nee, V. (2001). *The new institutionalism in sociology*. Stanford: Stanford University Press.
- Campbell, J. L. (2005). Where do we stand? Common mechanisms in organizations and social movements research. In G. F. Davis, D. McAdam, W. R. Scott & M. N. Zald (Eds.). *Social movements and organization theory* (pp. 41-68). New York: Cambridge University Press.
- Casey, D., & Scott, C. (2011). The crystallisation of norms. *Journal of Law and Society*, 38(1), 76-95.
- Contandriopoulos, D. (2010). On the nature and strategies of organized interests in health care policy making. *Administration & Society*, 43(1), 45-65.
- Creswell, J. (2007). *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* (2a ed). Porto Alegre: Bookman.

- Crubellate, J. M., Mendes, A. A., & Leonel, R. S., Júnior (2009). Ambiente regulativo, respostas estratégicas e qualidade de ensino superior em organizações de ensino superior(ies) do estado do Paraná. *Revista de Administração da UFSM*, 2(1), 116-129.
- DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker (Org.). *Institutional patterns and organizations* (pp. 3-22). Cambridge: Ballinger.
- Dobbin, F., & Sutton, J. R. (1998). The strength of a weak state: the employment rights revolution and the rise of human resources management divisions. *American Journal of Sociology*, 104(2), 441-476.
- Edelman, L. B. (1990). Legal environments and organizational governance: the expansion of due process in the American workplace. *American Journal of Sociology*, 95(6), 1401-1440.
- Edelman, L. B. (1992). Legal ambiguity and symbolic structures: organizational mediation of civil rights law. *American Journal of Sociology*, 97(6), 1531-1576.
- Edelman, L. B., & Suchman, M. C. (1997). The legal environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, 23, 479-515.
- Edelman, L. B., Uggen, C., & Erlanger, H. S. (1999). The endogeneity of legal regulation: grievance procedures as rational myth. *American Journal of Sociology*, 105(2), 406-454.
- Ewick, P., & Silbey, S. S. (2005). After legal consciousness. *Annual Review of Law and Social Science*, 1, 323-368.
- Ewick, P., & Silbey, S. S. (2002). The structure of legality: the cultural contradictions of social institutions. In R. A. Kagan, M. Krygier, & K. Winston. *Legality and community: on the intellectual legacy of Philip Selznick* (pp. 149-166). Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Fligstein, N. (2008). Fields, power, and social skill: a critical analysis of the new institutionalisms. *International Public Management Review*, 9(1), 227-252.
- Grossmann, L. O. (2012). TSE coletará 70% das impressões para o RIC. Recuperado em 20 junho, 2012, de <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=23281&sid=11>.
- Guarido Filho, E. R. (2013). *Regulação, legalidade e a articulação de organizações públicas e privadas no Brasil* [Mimeo]. Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais, Curitiba, PR.
- Hesse, K. (1991). *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Kagan, R. A., Cunningham, N., & Thornton, D. (2003). Explaining corporate environmental performance: how does regulation matter? *Law & Society Review*, 37(1), 51-90.
- Krygier, M. (2002). Selznick's subjects. In R. A. Kagan, M. Krygier, & K. Winston. *Legality and community: on the intellectual legacy of Philip Selznick* (pp. 3-16). Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Lawrence, T., & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.). *Handbook of organization studies* (pp. 215-254). London: Sage.
- Machado, J. B. (2000). *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*. Coimbra: Almedina.
- Machado-da-Silva, C. L., Fonseca, V. S., & Crubellate, J. M. (2005). Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. *Revista de Administração Contemporânea*, 9 (ed. esp. n. 1), 9-39.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A gradual theory of institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mawhinney, H. B. (2001). Theoretical approaches to understanding interest groups. *Educational Policy*, 15(1), 187-214.
- Melo Júnior, J. A. C. C. (2007). *A ação coletiva e seus intérpretes*. *Pensamento Plural*, 1(1), 65-87.

- Olson, M. (1999). *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp.
- Sarat, A. (2004). *The Blackwell companion to law and society*. Malden, MA: Blackwell.
- Schooten, H., & Verschuuren, J. (2008). *International governance and law: state regulation and non-state law*. Massachusetts: Edward Elgar.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: ideas and interests* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Selznick, P. (1969). *Law, society and industrial justice*. New York: Russell Sage Foundation.
- Simon, P. (2005). *Menos juros mais empregos: mudar a política econômica para investir na área social*. Brasília: Senado Federal.
- Talesh, S. A. (2009). The privatization of public legal rights: how manufacturers construct the meaning of consumer law. *Law & Society Review*, 43(3), 527-562.
- Tyler, T. R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimization. *Annual Review of Psychology*, 57, 375-400.
- Vaughan, D. (1998). Rational choice, situated action, and the social control of organizations. *Law and Society Review*, 32(1), 23-61.
- Woo, W. (2009). *R.I.C. Número único de identidade civil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.

## APÊNDICE 1

QUADRO I

### FONTES DOCUMENTAIS

MARCOS REGULATÓRIOS	Projeto de Lei do Senado n. 120, de 1992	Proposta de instauração de um RIC no Brasil (não foi votada a tempo).
	Projeto de Lei do Senado n. 32, de 1995	Proposta que originou a Lei n. 9.454.
	Projeto de Lei do Senado n. 76, de 2002	Prorrogação por mais cinco anos do prazo para a regulamentação da lei.
	Lei Federal n. 9.454/97	Institui o RIC.
	Lei Federal n. 12.058/2009	Altera a Lei 9.454 e estabelece o (Sinri).
	Decreto n. 7.166, de 5 de maio de 2010	Institui o Comitê Gestor que regulamenta o RIC proposto na Lei n. 9.454.
	Instrução Normativa n. 3, de 17 de novembro de 2010	Dispõe sobre certificados digitais.
	Resolução n. 2, de 10 de setembro de 2010	Define especificações técnicas do documento.

(continua)

**QUADRO I (CONCLUSÃO)**  
**FONTES DOCUMENTAIS**

DOCUMENTOS FORMAIS	Acordo de cooperação técnica do TSE e Ministério da Justiça	Acordo que permitiu ao TSE utilizar o Afis do Ministério da Justiça e a este explorar o BD criado pelo cadastramento do eleitorado brasileiro.
	Projeto RIC do Ministério da Justiça	Primeiro modelo oficial proposto para a operacionalização do RIC.
	Ata de reuniões do Comitê Gestor do RIC dos anos de 2010 e 2011	Relato das discussões dos atores responsáveis pelas definições de operacionalização do Sinric.
	Relatórios de <i>workshops</i> sobre RIC ocorridos em 2010 e 2011	Relatórios dos eventos nos quais estiveram presentes os diretores dos institutos de identificação e associados da Abrid, no intuito de aproximar órgãos do governo com iniciativa privada e acelerar a implantação do RIC.
DOCUMENTOS INFORMATIVOS	Carta da Abrid aos diretores dos Institutos de Identificação	Convite e descrição dos <i>workshops</i> encaminhados pela Abrid aos institutos de identificação.
	Edições da revista <i>Idigital</i> (de 2009 a 2011)	Notícias relativas a sistemas de identificação.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.