

SUBSISTEMA POLÍTICO-ARQUIVÍSTICO: UM CONCEITO PARA COMPREENDER POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARQUIVO E SUA HISTÓRIA

Archival policy subsystem: a concept to understand public archival policies and its history

Evelin Mintegui¹

RESUMO

Este ensaio tem o objetivo de apresentar o conceito de subsistema político como de interesse para o estudo da história dos arquivos e da arquivologia, assim como para as análises de políticas públicas arquivística, como parte do Modelo de Coalizão de Defesa e Análise de Políticas Públicas. Apresenta sua pertinência enquanto conceito sistêmico, assim como os de regime de informação e o de ecossistema. Reflete sobre a aplicabilidade do Modelo de Coalizão de Defesa e esboça as definições do subsistema político-arquivístico enquanto um microsistema político. Conclui apontando as necessidades de maior aprofundamento em pesquisas empíricas que possam verificar tais características.

PALAVRAS-CHAVE: Subsistema político-arquivístico. Políticas públicas de arquivo. Análise de políticas públicas. Modelo de Coalizão de Defesa.

ABSTRACT

This essay aims to present the concept of political subsystem as being of interest to the study of the History of Archives and Archival Science, as well as to archival public policy analysis, as part of the Advocacy Coalition Model of Public Policy Analysis. It presents its relevance as a systemic concept, as well as the concepts of information regime and ecosystem. It reflects on the applicability of the Advocacy Coalition Model and outlines the definitions of the archival policy subsystem as a policy microsystem. It concludes by pointing out the need for more in-depth empirical research to verify these characteristics.

¹ Doutora em Ciência da Informação (UFSC), Mestra em Ciências Sociais, Especialista em Gestão de Arquivos, Bacharela em Arquivologia e em Ciências Sociais (UFSM). Professora do Instituto de Ciências Humanas e da Informação da Universidade Federal do Rio Grande (ICHI - FURG) na Área de Arquivologia.



KEYWORDS: Archival and records policy subsystem. Public archival and records policies. Analysis of public policies. Advocacy coalition model.

1 INTRODUÇÃO

Recentemente temos observado certa dinamização em torno do tema da história dos arquivos e da Arquivologia. Este fato é corroborado pela presença do assunto em simpósio temático na Reunião Brasileira de Ensino e Pesquisa em Arquivologia (REPARQ), em 2022, e pela organização de evento específico, realizado pela Universidade Federal Fluminense em maio de 2023. Além disso, foi criado um Grupo de Trabalho na Associação Latino-Americana de Arquivos (ALA) dedicado ao tópico. Cita-se, ainda, o lançamento de uma Rede de Pesquisa sobre história dos arquivos e da Arquivologia no XIV Congresso de Arquivologia do Mercosul, realizado em Assunção, Paraguai, também em 2023.

Por outro lado, estudos sobre políticas públicas arquivísticas também têm constante presença no cenário acadêmico em que se insere a Arquivologia, pelo que se pode constatar na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), que registra 130 documentos recuperados com a busca “políticas públicas arquivísticas”, com constante crescimento de trabalhos sobre o tema entre os anos de 2017 e 2019.

As duas linhas de pesquisa mencionadas são complementares por seu elemento fundamental: o Estado. No caso das políticas públicas, por ser seu ator preponderante, e no caso da história da Arquivologia e dos arquivos, por ser o catalizador, seja por questões de incremento da ação e controle do próprio Estado por meio dos arquivos e de seu saber, quanto por seus desdobramentos – assim como por suas ausências – relacionadas às demandas da sociedade civil.

Nesse contexto, este ensaio teórico tem o objetivo de contribuir com a reflexão acerca do conceito de subsistema político-arquivístico enquanto noção integradora capaz de



descrever o conjunto de instituições e outros agentes sociais em interação no que se refere ao processo de decisão política voltado aos arquivos. O conceito pode ser utilizado tanto diacronicamente – de interesse para a história dos arquivos e da arquivologia, quanto sincronicamente, de maneira a contribuir com diagnósticos e planejamento de políticas públicas arquivísticas.

Assim, na próxima seção, apresenta-se sua definição, no contexto do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD). Na terceira seção, realiza-se uma aproximação entre os conceitos de regime de informação e ecossistema informacional ou de informação, demonstrando como todos eles derivam da Teoria Geral dos Sistemas. Por fim, apresentam-se vantagens e desvantagens de seu uso, bem como um esboço de caracterização acerca do subsistema político-arquivístico atual.

2 O MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA E O CONCEITO DE SUBSISTEMA POLÍTICO-ARQUIVÍSTICO

Diante do desafio de compreender a multidimensionalidade das práticas de uso, patrimonialização, institucionalização e história dos arquivos e da arquivologia, a Análise de Políticas Públicas (APP) ocorre como uma das possibilidades de entender e representar a situação da política pública arquivística em qualquer espaço temporal. Existem, no entanto, diversas abordagens desse tipo de análise. Entre elas, cita-se o modelo sequencial ou do ciclo político, o modelo dos fluxos múltiplos, o modelo do equilíbrio interrompido e Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) (Araújo; Rodrigues, 2017).

2.1 O Modelo de Coalizão de defesa e o conceito de subsistema político

Nesta seção, nos deteremos ao MCD, ou, como é conhecido em língua inglesa, *Advocacy Coalition Framework*



– quadro teórico das coligações de causa ou de interesse – em tradução livre. O MCD incorpora em seus elementos, de acordo com Sabatier (1998), as crenças, inclusive as teóricas, como componentes úteis para compreensão de seus contextos. Segundo o autor, o modelo teria surgido como resposta à busca por alternativas ao modelo do ciclo de políticas públicas, que seguia uma sequência rígida de etapas, visando compreender os processos de mudança política de maneira mais dinâmica.

O MCD apresenta cinco premissas:

- a) É necessário que teorias sobre processos e mudanças políticas considerem informações técnicas relacionadas aos problemas em questão;
- b) Deve-se adotar uma perspectiva temporal longa, superior a dez anos;
- c) Deve-se ampliar a unidade de análise para além da estrutura governamental, abrangendo os subsistemas;
- d) Jornalistas, pesquisadores e analistas de políticas devem ser reconhecidos como atores nos subsistemas, devido ao papel crucial desempenhado na disseminação de ideias, assim como os atores de todos os níveis governamentais envolvidos no processo de formulação e implementação;
- e) Políticas públicas carregam consigo ideias sobre a resolução de problemas, que podem ser compreendidas como sistemas de crenças² (Sabatier, 1998; Roth-Deubel, 2020).

O subsistema político é um conceito criado para capturar a interação entre atores, instituições e ideias no cenário político de interesse (Howlett; Ramesh; Perl, 2013), sendo elemento fundamental da terceira premissa do MCD, uma medida de ampliação da unidade de análise de um fenômeno de políticas

² De acordo com Rubio Serrano e Rosero Vera (2020), o sistema de crenças vinculado ao modelo de coalizão de defesa é um conjunto de valores fundamentais e percepções dos atores políticos relacionados à política pública envolvida.



públicas para além da estrutura governamental. De acordo com Capella e Brasil (2005), subsistemas são caracterizados como entidades constituídas por um número limitado de atores e instituições, geralmente agrupados de forma mais ou menos coesa, bastante especializados e voltados para questões específicas no âmbito de uma política.

Segundo Cairney e Weible (2005), os subsistemas de políticas são grupos definidos por temas, locais geográficos e participantes políticos. Eles podem ocorrer em diferentes níveis governamentais, desde local, nacional, e até mesmo em acordos internacionais. Tais subsistemas muitas vezes se sobrepõem e funcionam de forma semi-independente, incluindo representantes de diversos atores políticos, tanto governamentais quanto não governamentais, podendo abranger o setor privado, organizações sem fins lucrativos, acadêmicos, empresas de consultoria, mídia, sociedade civil organizada.

De acordo com o alcance e as dimensões dos subsistemas, eles podem ser caracterizados como macro ou microsistemas. Capella e Brasil (2015), apresentam como elementos caracterizadores os seguintes pontos: alcance das decisões (grande ou pequeno, dependendo se se trata das principais políticas de um governo ou não); tipo de questões tratadas (muito ou pouco controversas); tipo de atores envolvidos (novos atores envolvidos ou tomadores de decisão de alto nível ou apenas burocratas); visibilidade (alta ou baixa, quanto maior o interesse da mídia e do público); quantidade de participantes e interesses (alta ou baixa); escopo de conflito (alto ou baixo e centralizado, dependendo dos elementos em disputa nas políticas); e processo de decisão (explícito - midiático ou centralizado e praticamente invisível). Tais elementos são importantes para que se possa caracterizar o subsistema político-arquivístico na seção subsequente.

Os subsistemas interagem com diversos domínios políticos, ou *policy domains*, mas tendem a se voltar para programas ou interesses específicos. Um *policy domain* seria o campo de



política pública sobre o qual os participantes competem e buscam acordos, dentro da especialização funcional e burocrática do Estado. No caso do subsistema político-arquivístico, é possível imaginá-lo se voltando para o domínio da saúde em momentos de decisão acerca de políticas de preservação de documentos desse setor, ou da cultura, ou da educação, ou do meio ambiente etc., claramente voltado para o conjunto de políticas públicas arquivísticas específicas para um determinado setor.

Por meio da identificação dos elementos do subsistema político, é possível identificar as coalizões de defesa deste ou daquele interesse, bem como as alianças e distanciamentos entre as posições. Trata-se, portanto, de recurso heurístico para representar atores e dinâmicas que afetam a organização política e jurídica de um determinado conjunto de atividades, entre elas, a da regulação política arquivística.

Logo, em vez de ter uma definição de política pública, no MCD analisam-se seus contextos, elementos e interações – seus subsistemas. Assim, não seria necessário haver um conceito único de política pública arquivística para qual o modelo fosse aplicável. Enquanto objeto de estudo, as políticas públicas podem ser definidas como “processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e decisão” nos quais se “envolvem diferentes atores [...] visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e recursos” (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 12). Cabe lembrar, como pondera Sousa (2006), que não há uma única ou melhor definição de política pública. Ela varia conforme variam também as ênfases e o papel dos governos na criação de respostas às demandas públicas por eles reconhecidas.

2.2 As políticas públicas arquivísticas sob uma abordagem multicêntrica

Ainda assim, considera-se importante definir políticas públicas arquivísticas para que se tenha a dimensão do alcance



de um subsistema político-arquivístico. Entende-se que elas sejam um tipo de política de informação originadas, ou envolvidas, em processos resultantes de ações do Estado, que “contemplam os diversos aspectos [...] relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública ou privada” (Jardim, 2006, p. 39). Tal definição, bastante bem-estabelecida na Arquivologia brasileira, pode ser complementada com a incorporação da ideia de problema público, que esclarece e amplia o escopo daquilo que pode vir a ser considerado política pública.

Diferentemente de Jardim (2006), Sousa (2006) e outros autores que utilizam o conceito de política pública na Arquivologia e na Ciência da Informação entende-se que políticas públicas não são provenientes unicamente do Estado, ainda que este seja um ator relevante, e, em muitos casos, o único. Um problema público, de acordo com Secchi, Coelho e Pires (2020) é a diferença entre uma situação dada, aquilo que é, e aquilo que se deseja que fosse – a distância entre o presente e o futuro almejado. Se o problema é de fato público, coletivo e de consequências políticas sociais ou comunitárias, sua solução será uma política pública, com maior, menor ou nula participação do Estado. Trata-se da abordagem multicêntrica de políticas públicas, que considera tais aspectos tanto na definição, na criação de soluções e na avaliação daquelas políticas. Assim, os autores demonstram que as políticas públicas podem ser governamentais ou não.

Dessa forma, utilizar o conceito de subsistema político passa a fazer muito mais sentido em abordagens multicêntricas. É essa ‘*mirada al revés*’ que permite que Boullosa (2013) considere que um subsistema político seja composto por atores individuais (mais raramente) ou coletivos, não necessariamente ligados ao governo (políticos, funcionários com diferentes poderes de legitimidade), formais ou informais, declarados ou não declarados, tais como ativistas de *policy*, membros de coalizões de defesa, burocratas de nível estratégico e burocratas de rua, comunidade epistêmica, *experts*, grupos de pressão, empreendedores de



políticas públicas, *stakeholders*, *think tanks*, criadores de políticas públicas, usuários de políticas públicas, políticos etc.).

3 OUTRAS HEURÍSTICAS, MESMA SISTEMATICIDADE

No campo da ciência da informação, a análise de políticas públicas tem sido pouco explorada. Jardim, Silva e Nharreluga, em 2009, já colocavam essa constatação e estimulavam esse tipo de pesquisas, que reconheciam como escassas. Nesse sentido, o cenário não parece ter sido alterado. Em buscas no Portal de Periódicos da Capes, foram retornados apenas três trabalhos com os termos de busca "*information policy*" AND "*public policy analysis*", sem retorno algum com esses mesmos termos em língua portuguesa. Na Base de Dados Referenciais de Artigos de Periódicos em Ciência da Informação (BRAPCI), o termo "análise de políticas públicas" retornou apenas 11 resultados (sete artigos e quatro trabalhos publicados em anais de eventos científicos)³.

Uma explicação para o distanciamento da ciência da informação e a APP seria o alargamento da compreensão de política de informação, que em um primeiro momento estava relacionada justamente a políticas advindas do Estado, e, isto é, tomando políticas públicas como sinônimo de políticas governamentais. Em sua proposição de uma nova perspectiva de análise para políticas de informação, Frohmann (1995) criticava a maneira como esse tipo de estudo vinha sendo desenvolvido no campo da *Library and Information Science* (LIS). O referido autor se preocupava com o fato de que esses estudos só consideravam as políticas de informação governamentais, limitavam-se a regular o uso de documentos, se concentravam demais na afirmação da disciplina, focavam excessivamente em questões técnicas e instrumentais, e não se importavam com as relações de poder.

Para dar conta dos múltiplos aspectos e características de uma política de informação, Frohmann (1995) sugeriu a descrição de seus regimes, como forma de ressaltar seus fluxos

³ Buscas realizadas em dezembro de 2023.



e agentes, reduzindo o foco em seus instrumentos. A perspectiva por ele apontada referia a teoria do ator-rede, de Bruno Latour (1947-2022), que, entre outras características, propõe a agência tanto de atores humanos como não humanos na construção das redes sociotécnicas – termo que substitui, neste construto teórico, a ideia de sociedade (Latour, 2012). Para que a teoria ator-rede pudesse ser implementada nos estudos de política de informação seria, então, necessário identificar seu regime de informação, ou seja, “qualquer sistema ou rede mais ou menos estável em que a informação flua através de canais determináveis de produtores específicos, através de estruturas organizacionais específicas, para consumidores ou usuários específicos” (Frohmann, 1995, tradução nossa). Ou seja, o foco deveria estabelecer-se muito mais nas interações do que nos elementos, especialmente os jurídicos, das políticas de informação.

Tal alargamento foi fundamental para que se pudesse compreender as políticas de informação como constituintes das relações sociais para além do Estado. Cabe, contudo, considerar o contexto de redução da importância dos governos como reguladores do comportamento informacional, apontado por Frohmann. Na época, os países do norte experimentavam o processo de ascensão do neoliberalismo, e a ideia de planejamento de políticas tendia a ser associada ao modelo de estado desenvolvimentista. Sem definições multicêntricas de políticas públicas, o decréscimo do poder do Estado parece enfraquecer a necessidade de uma APP, o que pode explicar a baixa aderência da APP na ciência da informação.

No Brasil, o conceito de regime de informação apresenta vasta aplicação nos estudos de política de informação, derivados da definição desenvolvida por González de Gomez, para quem:

O conceito [...] demarcaria um domínio amplo e exploratório no qual a relação entre a política e a informação – não preestabelecida – ficaria em observação, permitindo incluir tantas políticas tácitas e indiretas quanto explícitas e públicas, micro e macropolíticas, assim como



permitiria articular, em um plexo de relações por vezes indiscerníveis, as políticas de comunicação, cultura e informação. (González De Gómez, 2002, p. 35, grifo nosso).

O regime de informação, seja utilizado enquanto quadro teórico seja de forma operacionalizada em categorias de análise é bastante interessante por permitir demonstrar a relevância das ações relacionadas à informação, e em algumas interpretações incorpora a ideia de que existe um regime global de informação (Braman, 2004) que interfere em qualquer outro arranjo local em que se estabeleça uma política de informação e apresenta caráter explicativo bastante relevante, vide as questões relacionadas à plataforma da produção e distribuição de conteúdo on-line, por exemplo.

Outro conceito que vem ganhando espaço no contexto da Ciência da Informação é o de Ecossistema. No contexto biológico, um ecossistema se diferencia de um ambiente pelo fato de representar as relações entre componentes bióticos e abióticos (Chapin, 2011). Assim como um ecossistema natural envolve interações complexas entre organismos e seu ambiente, um ecossistema social abrangeria as relações entre diversos elementos relacionados à sua especificidade: de informação, de inovação, de ciência aberta.

De acordo com Lacerda e Lima-Marques (2017), os ecossistemas informacionais seriam fruto de uma cada vez mais constante compatibilidade e uniformidade entre espaços físicos e digitais. O conceito deriva da ideia de ecossistema de software, tratando-se de um conjunto de empresas e produtos funcionando na mesma plataforma e compartilhando o mercado, seja por seus produtos ou serviços (Jansen; Finkelstein; Brinkkemper, 2009). Balaniuk *et al.* (2018) mencionam, ainda, a expressão ecossistema de dados abertos, modelo desejável em contextos de participação política-democrática.

Outra aplicação do conceito de ecossistema é o de inovação, caracterizado como "organismos que modelam



a dinâmica político-econômica local ou global relacionada à informação, tecnologia e inovação” (Silva; Sena; Araújo, 2023, p. 3). Já o ecossistema de ciência aberta seria um “novo paradigma para a comunicação científica porque são incluídas novas interações entre pesquisadores, instituições de pesquisa, empresas e sociedade”, no qual haveria maior preocupação com a transparência do processo de criação de conhecimento (Silveira; Corrêa, 2019).

Tanto os conceitos de subsistema político quanto os de regime de informação e o de ecossistema derivam de abordagens sistematistas. De acordo com Araújo e Gouveia (2016), embora a noção de sistema seja mais antiga do que Bertalanffy (1977) e sua Teoria Geral dos Sistemas (TGS), teria sido a TGS que popularizou e permitiu a expansão da abordagem sistematista para outras ciências, senão todas elas, ainda que sua aplicação inicial tenha sido criada na busca de um modelo de explicação para a interação entre subsistemas biológicos.

Toda abordagem sistematista, como a TGS, apresentaria o caráter explicativo do expansionismo (uma vez que todo sistema pode conter outros sistemas), aspecto sintético (que relaciona a interação entre seus elementos e entre os elementos e o sistema) e cunho teleológico (voltada para a percepção de que os fenômenos podem ter causas necessárias, mas nem sempre suficientes), que se contrapõe à abordagem clássica, que seria, por sua vez, reducionista, analítica e mecanicista (Araújo; Gouveia, 2016).

Ainda segundo Araújo e Gouveia (2016, p. 8-9), a noção de sistema engloba as ideias de relação e organização: “O sistema é composto por partes, os elementos que unidos o compõem. Essa união, ou relação entre os elementos faz com que adquiram uma organização, uma totalidade que revela a regra do sistema”. Assim, o conceito de subsistema político, o de regime de informação e o de ecossistema de informação buscam justamente identificar elementos e as relações de ambientes relacionados a cada contexto aplicável.



Considera-se que, apesar do potencial explicativo para os cenários que constituem objeto de pesquisa da história dos arquivos, da arquivologia e das políticas públicas arquivísticas, o conceito de subsistema político pode ser vantajoso em relação aos conceitos de regime de informação e de ecossistema pelas seguintes razões:

- a) Pela especificidade do ambiente político: as interações e os elementos do ambiente – ou do ecossistema – são suficientemente mapeados pela ciência política e outras ciências sociais;
- b) O risco de anacronismo do conceito de regime de informação é evidenciado pelo peso das tecnologias de comunicação e informação, que podem ter menos impacto em cenários diacrônicos;
- c) Aplicações conjuntas ou complementares: é possível observar diversos regimes de informação e diferentes ecossistemas dentro do subsistema político-arquivístico, permitindo abordagens complementares.

4 SUBSISTEMA POLÍTICO-ARQUIVÍSTICO

Resta, então, refletir sobre a aplicabilidade do MCD ao caso do contexto de políticas públicas arquivísticas, para assim caracterizar seu subsistema político-arquivístico e permitir comparações entre diferentes momentos de seus arranjos políticos. Retomando as premissas do modelo, anteriormente expressas, colocam-se argumentos sobre como o ambiente político-arquivístico ou já apresenta características que permitem a sua apreciação sob o ponto de vista do MCD, quanto sobre novas possibilidades de pensar a respeito dele.

A primeira é de que teorias sobre processos e mudanças políticas precisam levar em consideração informação técnica relativa aos problemas em questão. Tal premissa é especialmente interessante por permitir incorporar as questões de âmbito técnico referente aos arquivos, seja relacionada à maneira de



conceber os processos de gestão, seja à própria definição do que é documento de arquivo.

A segunda premissa estabelece a necessidade de uma perspectiva temporal longa (maior que dez anos). No caso brasileiro, as mudanças no campo arquivístico tem ocorrido de maneira bastante lenta, sendo totalmente aplicável a perspectiva temporal longa às questões arquivísticas no país, o que merece devida atenção no caso de outros países. A questão da perspectiva temporal pode ser refinada com apropriação de conceituações e recortes temporais da história, melhorando esse ponto do modelo.

A terceira premissa do MCD coloca a necessária ampliação da unidade de análise para além da estrutura governamental (subsistemas). Essa necessidade já vinha ocorrendo, conforme previamente apresentado, desde os anos 1900 no campo da LIS, manifestado por Frohmann: a necessidade de ampliação do escopo das análises de política de informação para além do Estado. O modelo de coalização de defesa, por meio do conceito de subsistema, promove essa incorporação de diferentes atores, especialmente se considerada a modalidade multicêntrica.

A quarta premissa sustenta que jornalistas, pesquisadores e analistas de políticas também devem ser inseridos como atores nos subsistemas pelo papel que desempenham na difusão de ideias, bem como atores de todos os níveis governamentais que estejam ativos em um processo de formulação e implementação. De certa forma, esta premissa está implícita a diversos estudos realizados no país na área de Arquivologia. Embora haja certa aceitação da construção da Arquivologia como um saber do Estado (Jardim, 1999), está estabelecida a importância das associações profissionais e a criação de universidades para o estabelecimento do campo científico (Gomes, 2014; Silva; Orrico, 2014; Santos, 2014).

O MCD pode integrar as interpretações acerca do impacto dos diversos atores já mapeados e daqueles que ainda podem ser destacados, seja no passado ou no presente, indo além



dos atores governamentais, que, no caso do ambiente político-arquivístico, costuma se restringir à esfera federal.

Por fim, a quinta premissa coloca que as políticas públicas trazem consigo ideias sobre a forma de resolução de problemas, que podem ser entendidas como sistemas de crenças. Que ideias, sejam elas relacionadas à teoria, seja aos ideais de serviço público, democracia e participação política estão associados às coalizões de defesa, ou seja, aos grupos militantes pela causa arquivística no Brasil? Tais ideias mudaram ao longo do tempo ou em comparação entre diferentes momentos e espaços históricos? O MCD auxilia a destacar que tais conjuntos de crenças impactam na maneira como as políticas públicas terminam por ser formuladas e implementadas.

Ressalta-se, ainda que a caracterização do subsistema político-arquivístico ainda depende de dados de pesquisa que complementem, confirmem ou refutem as afirmações aqui trazidas.

Quanto ao alcance das decisões do subsistema político-arquivístico no Brasil, é possível afirmar que apresenta baixa relevância, uma vez que se trata de um conjunto de atores políticos voltados para políticas que até o presente não foram consideradas prioritárias em programas de governo.

Quanto ao tipo de questões tratadas no subsistema político-arquivístico, se muito ou pouco controversas, parece ser possível afirmar que há pontos sobre os quais coalizões de defesa distintas podem coexistir e estabelecer antagonismos, como o caso do acesso aos documentos de arquivo produzidos durante o período de exceção democrática. Mas, em grande parte, as disputas tendem a ser mais técnicas do que políticas.

Em relação aos tipos de atores envolvidos, nosso subsistema político é majoritariamente burocrático. Mesmo no caso da sociedade civil organizada, seus membros e representantes tendem a ser funcionários públicos na ativa ou aposentados. É importante notar que o subsistema é altamente burocratizado, mas ainda necessita de dados que permitam verificar a adesão



de burocratas de nível de rua, isto é, aqueles atores políticos que atuam diretamente no contato com os usuários que utilizam os programas e projetos de implementação de políticas públicas.

A visibilidade do subsistema é baixa, com reduzido interesse da mídia e do público externo. A quantidade de participantes e interesses seria baixa, com escopo de conflito baixo e centralizado. Os processos de decisão são centralizados e praticamente invisíveis fora do subsistema. Logo, é possível afirmar que o subsistema político-arquivístico brasileiro caracteriza-se como um microsistema.

Não somos parte de um domínio político, devido às características da produção e acumulação de documentos arquivísticos: suas questões são inerentes a toda atividade do Estado. Políticas institucionais do Arquivo Nacional e de outros arquivos públicos, no entanto, podem ser consideradas políticas públicas quando consideramos uma abordagem multicêntrica: suas ações resolvem problemas públicos de diversos segmentos.

Na análise do caso brasileiro, entendemos que a regulamentação, implementação e avaliação de políticas públicas arquivísticas pode relacionar-se de maneira distinta conforme os também distintos *policy domains*, e que isso deriva da própria constituição do subsistema político-arquivístico: um subsistema permeável a diversos tipos de demandas.

Um exemplo de relação entre o subsistema político-arquivístico e um *policy domain* é o caso da cultura. Embora arquivos sejam reconhecidos por seus diferentes usos conforme suas diferentes idades, que costumam configurar usuários primários e secundários, arquivos nunca foram de fato objetos de interesse do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), exceto por um programa, nos anos 1980, voltado para a identificação de acervos particulares “de interesse para a memória nacional” (Bastardis, 2012, p. 57) – o Pró-Documento. Sua implementação esgotou-se com a definição da Política Nacional de Arquivos, com a Lei nº 8.159/1991 e seus regulamentos, que determinou que arquivos privados de interesse público deveriam



ser parte do escopo de ações do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

Dois trabalhos demonstram o distanciamento entre o que aqui chamamos de subsistema político-arquivístico e o domínio político da cultura. Cunha e Constante (2012) identificaram as relações entre arquivo e cultura no delineamento e nas atividades do Conselho Nacional de Arquivos, tanto nas referências à cultura na legislação arquivística quanto nas alusões aos arquivos em leis estaduais que promovem a cultura. Embora a temática esteja presente, as autoras afirmam que ela foi abordada de maneira limitada em seus aspectos teóricos e práticos. Mais recentemente, Balbino e Venâncio (2020) empreenderam uma análise com o objetivo de quantificar os investimentos destinados às instituições arquivísticas através da Lei Rouanet, abrangendo o período de 2010 a 2016. Suas conclusões indicaram que os recursos alocados nesse período eram consideravelmente insuficientes diante das demandas do patrimônio documental brasileiro. Mais recentemente, levantamento realizado no Rio Grande do Sul buscando verificar as menções a arquivos em seus sistemas de cultura, demonstrou que dos 497 municípios, apenas quatro mencionavam arquivos como elementos dos sistemas de cultura locais; três mencionavam arquivos como setor representado em seus conselhos de políticas culturais; e 12 mencionavam arquivos em seus planos municipais de cultura (Mintegui, 2021).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio teórico apresenta o conceito de subsistema político-arquivístico, derivado do Modelo de Coalizão de Defesa como estratégia de contribuição para estudos relacionados à história dos arquivos e da arquivologia e de políticas públicas arquivísticas. Apesar de concorrer heurísticamente com outros conceitos, como o de regime de informação e de ecossistema, apresenta as vantagens da gramática política e organizacional do Estado, ator tão relevante para as duas linhas de pesquisa



mencionadas.

A caracterização do subsistema político-arquivístico brasileiro necessita de pesquisas empíricas que melhor o descrevam, ainda que ele varie conforme a temporalidade estabelecida. Espera-se contribuir com o desenvolvimento da agenda de pesquisa brasileira em Arquivologia, operacionalizando a análise de nossos objetos de pesquisa: os arquivos, suas instituições e relações com o Estado.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, A. C. M de; GOUVEIA, L. B. Uma revisão sobre os princípios da teoria geral dos sistemas. Revista Estação Científica, Juiz de Fora, n. 16, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://portal.estacio.br/media/3727396/uma-revis%C3%A3o-sobre-os-princ%C3%ADpios-da-teoria-geral-dos-sistemas.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- ARAÚJO, A.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de análise das políticas públicas. Sociologia: problemas e práticas, v. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/2662>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- BALANIUK, R. *et al.* O ecossistema de dados abertos do governo federal: composição e desafios. Ciência da Informação, v. 47, n. 2, 2018.
- BALBINO, G. M. S.; VENÂNCIO, R. P. Políticas culturais e arquivos públicos: o caso da Lei Rouanet. Ágora: Arquivologia em Debate, v. 30, n. 60, 2020. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/763>. Acesso em: 10 out. 2023.
- BASTARDIS, J. O Programa Nacional de Preservação da Documentação Histórica e seu significado para a preservação de arquivos no IPHAN. 2012. 101 f. Dissertação (Mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural) - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dissertacao_Jean_Bastardis.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.
- BERTALANFFY, L. V. Teoria Geral dos Sistemas. Petrópolis: Vozes, 1977. 351 p.
- BOULLOSA, R. de F. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. Pensamento & Realidade, v. 28, n. 3, 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/17572>. Acesso em: 18 nov. 2023.
- BRAMAN, S. The emergent global information policy regime. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004.



- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos* 101, mar. 2005. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/nec/n101/0101-3300-nec-101-0057.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.
- CAIRNEY, P.; WEIBLE, C. Comparing and Contrasting Peter Hall's Paradigms and Ideas with the Advocacy Coalition Framework. *In: HOGAN J.; HOWLETT, M. (ed.). Policy paradigms in theory and practice: discourses, ideas and anomalies in public policy dynamics*. London: Palgrave Macmillan, 2015. p. 83-99.
- CHAPIN, F. S. III. Glossary. *In: Matson, P. A.; Vitousek, P. M.; Chapin, M. C. Principles of terrestrial ecosystem ecology*. 2. ed. New York: Springer, 2011.
- CUNHA, C. da S.; CONSTANTE, S. E. Cultura na perspectiva arquivística. *Biblos: Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação*, v. 26, n. 1, 2012. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/biblos/article/view/2604>. Acesso em: 11 set. 2023.
- FROHMANN, B. Taking information policy beyond information Science: applying the actor network theory. *In: ANNUAL CONFERENCE CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE*, 23., 1995, Edmond, Alberta. *Proceedings [...]*. Alberta, 1995. Disponível em: <https://instruct.uwo.ca/faculty/Frohmann/actor.htm>. Acesso em: 23 jan. 2024.
- GOMES, Y. Q. Ação associativa nos processos de institucionalização do campo arquivístico no Brasil: 1971-1978. *In: MARQUES, A. A. C.; RODRIGUES, G. M.; SANTOS, P. R. E. História da Arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção científica*. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2014.
- GONZÁLEZ DE GOMEZ, M. N. Novos cenários políticos para a informação. *Ciência da Informação*, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan./abr. 2002. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/975>. Acesso em: 22 fev. 2021.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JANSEN, S.; FINKELSTEIN, A.; BRINKKEMPER, S. A sense of community: a research agenda for software ecosystems. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SOFTWARE ENGINEERING - COMPANION*, 31., 16-24 May 2009, Vancouver, BC, Canada. *Proceedings [...]*. Vancouver, BC, Canada: IEEE, 2009. DOI 10.1109/ICSE-COMPANION.2009.5070978. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/5070978>. Acesso em: 07 dez. 2023.
- JARDIM, J. M. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. *Arquivo & Administração*, v. 5, n. 2, p. 5-16, 2006.



- JARDIM, J. M.; SILVA, S. C. DE A.; NHARRELUGA, R. S. 2009. Análise de Políticas Públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. *Perspectivas Em Ciência Da Informação*, vol. 14, n. 1, p. 2-22. Disponível em : <https://periodicos.ufmg.br/index.php/pci/article/view/23579>. Acesso em: 07 dez. 2023
- LACERDA, F.; LIMA-MARQUES, M. Ecosistemas de informação: novo paradigma para a Arquitetura da Informação¹. *Transinformação*, v. 29, n. 1, p. 81-90, jan. 2017. DOI <https://doi.org/10.1590/2318-08892017000100008>
- LATOUR, B. *Reagregando o social*. Salvador: EDUFBA, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.
- MINTEGUI, E. M. Os arquivos nos sistemas de cultura do Rio Grande do Sul: diagnóstico por meio de instrumentos normativos (2021 - atual). *Pesquisas Arquivísticas Brasileiras*, Blog, Rio Grande, 8 nov. 2021. [Relatório de pesquisa]. Disponível em: <http://www.ccsa.ufpb.br/pesquisarquivistica/os-arquivos-nos-sistemas-de-cultura-do-rio-grande-do-sul-diagnostico-por-meio-de-instrumentos-normativos-2021-atual/>. Acesso em: 15 nov. 2023.
- ROTH-DEUBEL, A. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. 2. ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2020.
- RUBIO SERRANO, R.; ROSERO VERA, A. *El Advocacy Coalition Framework de Paul A. Sabatier: un marco de análisis de Política Pública basado en coaliciones promotoras*. In: ROTH-DEUBEL, A. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. 2. ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2020
- SABATIER, P. A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13501768880000051>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- SANTOS, P. R. E. A administração pública, arquivos e administração no Brasil: a presença do Departamento Administrativo do Serviço Público nas décadas de 1930-1950. In: MARQUES, A. A. C.; RODRIGUES, G. M.; SANTOS, P. R. E. *História da Arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção científica*. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2014.
- SECCHI, L.; COELHO, F. de S.; PIRES, V. *Política Públicas: Conceitos, casos práticos, questões de concurso*. Cengage, São Paulo, 2020.
- SILVA, E. P.; ORRICO, E. G. D. Discursos de memória do associativismo arquivístico brasileiro. In: MARQUES, A. A. C.; RODRIGUES, G. M.; SANTOS, P. R. E. *História da Arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção*



científica. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2014.

SILVA, Z. C. G.; SENA, P. M. B.; ARAUJO, R. F. A pesquisa sobre ecossistema de inovação: uma análise bibliométrica na base Dimensions. *WiDaT*, v. 6, 2023. Disponível em: <https://labcotec.ibict.br/widat/index.php/widat2023/article/view/49>. Acesso em: 15 dez. 2023.

SILVEIRA, L.; CORREA, F. C. O ecossistema da ciência aberta. *Transinformação*, v. 31, 2019. DOI <https://doi.org/10.1590/2318-0889201931e190001>.

SOUSA, R. T. B. O arquivista e as políticas públicas de arquivo. *In: CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA*, 2., 2006, Porto Alegre. Anais [...]. Porto Alegre: ABARQ/UnB, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1026>. Acesso em: 20 nov. 2023.

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à **OFFICINA: Revista da Associação de Arquivistas de São Paulo** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) (CC BY) 4.0 International.

