

Abordagem neoinstitucionalista como referencial teórico-metodológico para a análise de política pública de informação no âmbito arquivístico

Antonio Gouveia de Sousa ^I

<https://orcid.org/0000-0001-9134-8384>

^I Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil

Resumo: Os fundamentos teóricos e metodológicos da análise de políticas de informação na Arquivologia e na Ciência da Informação ainda são incipientes, o que evidencia a necessidade de novas investigações nessas áreas. Por isso, objetiva-se refletir sobre as possíveis contribuições da análise de políticas públicas, a partir da perspectiva neoinstitucionalista histórica e sociológica, para o estudo das políticas de informação em âmbito arquivístico na gestão de documentos e arquivos, transparência e acesso à informação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e exploratória, baseada em revisão bibliográfica, que possibilitou articular a teoria neoinstitucionalista de análise de políticas públicas à análise de políticas de informação, resultando na construção de uma matriz de análise ancorada nas especificidades da Arquivologia. Os resultados indicam que a integração entre o neoinstitucionalismo histórico, que enfatiza a centralidade dos atores, suas escolhas estratégicas e a dependência de trajetória, e o sociológico, que valoriza normas, valores e significados culturais na legitimação institucional, oferece subsídios relevantes para compreender as políticas de informação arquivísticas. Essa abordagem amplia a análise para além do enfoque legal, ao integrar dimensões objetivas e subjetivas, temporais e simbólicas. Assim, o neoinstitucionalismo apresenta elementos constitutivos capazes de contribuir para o fortalecimento teórico-metodológico da análise de políticas de informação tanto na Arquivologia quanto na Ciência da Informação.

Palavras-chave: política pública de informação; política arquivística; análise neoinstitucionalista de política pública; gestão de documentos e arquivos; transparência e acesso à informação

1 Introdução

As políticas de informação inserem-se em contextos históricos, políticos e socioculturais diversos, atravessados por múltiplos interesses e relações de poder, o que lhes confere caráter complexo e multidirecional. A teoria da complexidade, de Morin (2005), contribui para sua análise ao evidenciar a interação contínua e retroalimentada entre indivíduos e estruturas sociais e institucionais. Nesse horizonte, a abordagem neoinstitucionalista entende as instituições como redes de fenômenos sociais como regras, normas, valores e poderes (Méndez Juez, 2016), perspectiva que dialoga com as definições de políticas de informação de McClure (1996) e Braman (2011), pois reconhecem a centralidade das estruturas institucionais (pensando instituições na perspectiva neoinstitucionalista) na conformação das políticas.

Barbosa Neto e Silva (2019) ressaltam que, ao compreender as políticas de informação apenas como estruturas normativas vinculadas a documentos governamentais, podem ser desconsideradas importantes esferas sociais e seus atores, destacando a relevância de um conceito mais amplo, como o de regime de informação. Magnani e Pinheiro (2011) enfatizam que este conceito permite mapear atores, tecnologias, normas e padrões regulatórios que estruturam políticas implícitas ou explícitas, sendo essencial compreender as diferentes facetas dos atores envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas de informação.

A formulação e a implementação das políticas públicas, incluindo as de informação, não ocorrem de forma linear ou isolada, mas como processos contínuos que envolvem múltiplos atores em diferentes camadas decisórias, hierárquicas ou paralelas, nos quais decisões são tomadas, questionadas e revisadas, conforme Hill e Hupe (2003¹, *apud* Lotta, 2019). Esses atores, internos ou externos às organizações, estatais ou não estatais, formais ou informais, exercem papéis decisivos, interagindo e influenciando diretamente a implementação das políticas (Hjern; Porter, 1993² *apud* Lotta, 2015).

Além disso, é indispensável analisar os grupos multiorganizacionais, que englobam diferentes unidades administrativas de variados níveis hierárquicos, departamentos e organizações externas, assim como os atores da sociedade civil,

incluindo usuários e potenciais sujeitos excluídos das políticas de informação. Essa abordagem amplia a compreensão da formulação e implementação das políticas e está alinhada à perspectiva neoinstitucionalista, que enfatiza a interação entre diferentes atores sociais e institucionais (Méndez Juez, 2016).

Por outro lado, é importante diferenciar conceitualmente avaliação e análise de políticas públicas, pois, embora distintos, esses campos se complementam. Neste texto, adota-se a perspectiva da análise de políticas públicas, articulada à discussão sobre políticas de informação no âmbito da Arquivologia e da Ciência da Informação.

A pesquisadora Celina Souza (2006) destaca a perspectiva de Laswell (1936³, *apud* Souza, 2006, p. 24), segundo a qual a política pública envolve responder “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz?”. Para a autora, trata-se de um campo multidisciplinar que articula Estado, política, economia e sociedade, atraindo diferentes áreas do conhecimento, como a Arquivologia e a Ciência da Informação, no debate sobre políticas de informação.

Assim, a análise surgiu nos EUA nos anos 1950, voltada à ação pública, e se consolidou nos anos 1980 (Souza, 2007). Já a avaliação, integra o ciclo das políticas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013), sendo definida como julgamento do mérito de uma intervenção (Furtado; Gasparini, 2019). A análise, por sua vez, desmembra informações, interpreta processos e examina conteúdos, forças econômicas e políticas, arranjos institucionais e efeitos sociais (Cavalcanti, 2007; Di Giovanni, 2009).

Enquanto alguns autores entendem a análise como suporte à avaliação, outros defendem o inverso. De todo modo, a análise apresenta caráter descritivo, prescritivo e normativo, distinguindo-se por apoiar-se em referenciais teóricos (Vieira-da-Silva, 2014⁴ *apud* Furtado; Gasparini, 2019). Nesse sentido, esta pesquisa se insere numa perspectiva compreensiva e teórica acerca da análise de políticas públicas de informação, com foco nos elementos constitutivos das relações institucionais na abordagem neoinstitucionalista de análise de política pública – atores sociais, hierarquias e relações de poder institucionais, processos de legitimação das políticas públicas, incidência política no processo de formulação e regulamentação das políticas públicas etc.

Frente ao exposto, o problema de pesquisa consiste na escassez de estudos que discutam métodos de análise de políticas públicas de informação no âmbito da Arquivologia brasileira. Nesse sentido, a questão central é: quais as contribuições da teoria neoinstitucionalista de análise de políticas públicas para a análise de políticas de informação no campo da Arquivologia e da Ciência da Informação? Para tanto, o objetivo desta pesquisa é refletir sobre as possíveis contribuições dos conceitos de análise de políticas públicas neoinstitucionalistas para análise da política de informação de âmbito arquivístico abrangendo a gestão de documentos, arquivos, transparência e acesso à informação.

Como procedimentos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa e exploratória, baseada em revisão bibliográfica, o que permitiu articular a teoria neoinstitucionalista de análise de políticas públicas à análise de políticas de informação, resultando na construção de uma matriz de análise de política de informação ancorada nas especificidades da Arquivologia. Este artigo é resultado de parte da tese de doutorado desenvolvida pelo autor na área de Ciência da Informação, na qual buscou discutir a necessidade de fomentar reflexões sobre métodos de análise de políticas de informação no âmbito da Arquivologia e Ciência da Informação.

2 Política de informação: contexto histórico e definições

Estabelecer uma cronologia precisa para o surgimento das pesquisas sobre política de informação é uma tarefa desafiadora, dado que esse fenômeno científico transcende uma única área do conhecimento ou região do mundo. No entanto, no contexto brasileiro, Silva (2019) identificou uma concentração significativa de estudos sobre o tema na Ciência da Informação e na Economia.

A definição do termo política de informação é moldada por debates que envolvem diversas correntes teóricas e abordagens analíticas, assim como diferentes perspectivas históricas e socioculturais que se relacionam com o fenômeno informação. Considerando-se a informação como um bem econômico; sua interação com as tecnologias da informação e comunicação em organizações públicas e privadas, no terceiro setor ou em diferentes sistemas políticos; seu papel como insumo para a transformação social e a cidadania – direitos humanos e justiça

social; além de ser considerada um recurso de participação e controle social das democracias, entre outras perspectivas.

Nesse contexto, Braman (2011) esclarece que a noção clássica de política de informação restringia-se ao acesso a dados governamentais. Contudo, seu uso inicial por governos remonta à propaganda na Primeira Guerra Mundial. Nos anos 1970 e 1980, surgiram debates sobre políticas nacionais de informação que marcaram a percepção de sua relevância estratégica. Embora poucos países tenham adotado políticas abrangentes, esses debates consolidaram a compreensão da informação como questão de “alta política”, de importância duradoura para a formulação de políticas públicas (Braman, 2011, p. 2, tradução nossa).

Diante do contexto histórico, político e sociocultural que impulsionou a ampliação da discussão sobre a importância da formulação de políticas de informação nos governos nacionais entre as décadas de 1970 e 1980, observa-se como confluência desses contextos que as políticas de informação organizacionais começaram a ganhar destaque na literatura científica a partir dos anos 1990, conforme destacado por Orna (2008⁵. *apud* Shaffer, 2015).

Magnani e Pinheiro (2011) evidenciam que, inicialmente, os estudos sobre política de informação desenvolvidos pela Ciência da Informação estavam relacionados à transferência de informação em ciência e tecnologia, mas que, na década de 1990, “[...] a partir do lançamento do programa norte-americano Infraestrutura Global de Informação, os estudos sobre políticas de informação são retomados já com outro viés: o do desenvolvimento das infraestruturas de informação.” (Magnani; Pinheiro, 2011, p. 595).

Diante desse contexto, verifica-se na Ciência da Informação uma vasta produção científica que utiliza diferentes conceitos, abordagens e métodos de análise sobre política de informação, dada sua natureza interdisciplinar, que permite diversas interpretações (Silva, 2019). Isso ocorre porque, como afirma Braman (2011, p. 3, tradução nossa), a política de informação “[...] é metodologicamente operacionalizável; ou seja, é uma abordagem definicional que pode ser facilmente incorporada aos detalhes operacionais de uma variedade de métodos de pesquisa”.

Para ilustrar a complexidade subjacente à temática da política de informação, Frohmann (1995), no artigo *Taking information policy beyond information science*:

applying the actor network theory, utilizou a teoria Ator-Rede de Latour como um instrumento analítico e metodológico para mapear a construção e a circulação da informação-artefato em redes heterogêneas. Além disso, ele recorreu a Foucault para examinar as redes de relações de poder que permeiam essas dinâmicas.

Frohmann (1995, tradução nossa) afirma que “[...] muita literatura de Ciência da Informação interpreta a política de informação como uma espécie de política governamental e muitas vezes, ainda mais restritivamente, como política governamental para documentos do governo.” O autor evidencia que, nos anos 1990, os estudos sobre política de informação na Ciência da Informação tinham foco epistemológico restrito, centrando-se na definição da base conceitual da área e na escolha das disciplinas envolvidas.

Para Frohmann (1995), a Ciência da Informação estava restrita à análise das questões instrumentais das políticas de informação. Essa limitação pode ser atribuída ao paradigma custodial e patrimonialista que fundamentou a teoria e prática da Ciência da Informação e de áreas correlatas, como Arquivologia e Biblioteconomia. Durante muito tempo, a ênfase na preservação e guarda da memória, com o documento sendo considerado um patrimônio quase intocável, prevaleceu (Ribeiro, 2010). Em outras palavras, as dinâmicas das relações socioculturais e de poder inerentes aos fluxos da informação e suas complexidades não estavam dentro do escopo da área.

Frohmann (1995) critica a limitação dos estudos de política de informação a enfoques instrumentais e epistemológicos, sem a compreensão das relações entre informação e poder, como a dominação (também informacional) ligada a raça, classe, sexo e gênero. Isso porque, até meados dos anos 1990, a literatura científica priorizou questões técnicas e gerenciais, como tecnologia, comunicação governamental, acesso a documentos e transferência de informação científica e técnica.

Ao analisar o contexto de formulação e implementação da política de informação francesa, Aun (1999, p. 2) observou certa ênfase nos aspectos tecnológicos, que, segundo a autora, “[...] desestabiliza o processo de construção de políticas de informação [...]”, o que pode resultar na falta de reconhecimento dos valores do conteúdo informacional, negligenciando sua dimensão sociocultural.

Por outro lado, no contexto brasileiro, a partir do início dos anos 2000, a Ciência da Informação passou a ampliar suas análises das políticas de informação, expandindo seu escopo de estudos para abarcar questões conjunturais históricas, políticas e socioculturais relacionadas ao processo de elaboração, regulamentação e implementação das políticas de informação em organizações públicas e privadas. Destaca-se especialmente o interesse nas políticas de informação governamentais nos níveis federal, estadual e municipal. Essa tendência na Arquivologia pode ser observada na produção científica de Jardim (2008; 2011a; 2011b), que aborda as políticas de informação em relação às políticas nacionais de arquivos, bem como a tese de doutorado de Silva (2020), que analisou a implementação da política de informação do município de Vitória, considerando as normativas arquivísticas, o acesso à informação pública e as dinâmicas políticas e socioculturais do contexto analisado.

Na mesma perspectiva, Silva (2019, p. 181) analisou a literatura e identificou que a política de informação:

[...] tem a função de: (a) normalizar e regular programas e ações governamentais ou organizacionais, de modo a concretizar as diretrizes desse governo ou organização; (b) estabelecer prioridades de ação; (c) definir recursos públicos de fomento; (d) envolver grupos da sociedade buscando a concretização das ações fomentadas.

Como verifica-se em McClure (1996), o termo política de informação define-se frequentemente como um conjunto de princípios, leis, diretrizes, regras e regulamentos inter-relacionados, procedimentos, julgamentos, interpretações e práticas que possibilitem a criação, o gerenciamento, o acesso e o uso da informação.

Ao fazer uma prospecção de como o termo política de informação foi se constituindo ao longo do tempo, Braman (2011) evidencia que é recorrente nas pesquisas sobre o tema definições realizadas a partir dos dispositivos legais, como leis, regulamentos e posições doutrinárias. Braman (2011) esclarece que é válido se pautar na doutrina jurídica, mas que as relações sociais inerentes aos processos de concepção dessa doutrina devem ser de interesse da análise de políticas de informação, como se observa em sua definição sobre o termo, “[...] a política de informação é composta por leis, regulamentos e posições doutrinárias e outras

decisões e práticas com efeitos constitutivos em toda a sociedade – envolvendo a criação, processamento, fluxos, acesso e uso de informações” (Braman, 2011, p. 3, tradução nossa).

Ao destacar que as decisões e as práticas constitutivas das sociedades em interação com o fenômeno informação são também elementos estruturantes de uma política de informação, compreende-se que os interesses coletivos e individuais, as relações de poder e as interferências de diferentes agentes das instituições impactam as políticas de informação.

Méndez Jeuz (2016, p. 42, tradução nossa) evidencia que “[...] a ciência jurídica ajuda a normalizar padrões de atuação cívica e interação entre pessoas, estabelecendo parâmetros nos quais suas relações são baseadas, sem esquecer, nesse papel, o cumprimento de uma norma de princípios e valores como moral, equidade e justiça”. Para a autora, as questões de natureza política, tendo como perspectiva o neoinstitucionalismo da Ciência Política, e os aspectos jurídicos se interseccionam e contribuem para a análise das partes constituintes de uma política de informação. O pensamento da autora tem, de certa forma, uma conexão com os apontamentos de Braman (2011), pois ela analisou a economia digital dos dados públicos na Espanha, considerando os aspectos políticos e jurídicos em interação para conjecturar como a reutilização dos dados públicos pode contribuir para criar insumos econômicos que beneficiem a sociedade. A sua discussão demonstrou-se densa por intercambiar questões indispensáveis para compreender a política de informação do governo espanhol – como os dispositivos de transparência na Espanha e na União Europeia, o acesso à informação pública e os valores democráticos, aplicações tecnológicas para publicizar dados públicos e as relações de poder entre o público e o privado.

Por outro ângulo, Duff (2004) esclarece que a discussão sobre política de informação está consubstanciada pelo subdesenvolvimento conceitual e pela ausência de uma definição amplamente aceita. A autora aponta para a falta de clareza e consistência nas políticas de informação no mundo real, bem como para a possibilidade de que algumas políticas relevantes para a informação sejam disfarçadas sob outros rótulos. Isso destaca a importância de uma abordagem cuidadosa e coerente na formulação e na implementação de políticas relacionadas à informação.

Duff (2004) evidencia que a falta de coerência na definição conceitual de política de informação é um reflexo da amorfia do conceito central, que é a informação e, conseqüentemente, da confusão sobre os objetivos de uma sociedade da informação. O conceito de informação não é uniforme em sua definição, contudo, diversas disciplinas e estudiosos contribuíram para a construção de uma compreensão histórica e social sobre a origem do termo em diferentes culturas. A Ciência da Informação gradativamente integrou o conceito em consonância com suas teorias e metodologias.

Capurro e Hjörland (2007, p. 193) esclarecem que “[...] existem muitos conceitos de informação e eles estão inseridos em estruturas teóricas mais ou menos explícitas. Quando se estuda informação, é fácil perder a orientação”. Por isso, o uso de qualquer um dos conceitos de informação deve ser implícito e contextualizado em relação ao campo do conhecimento que o emprega e ao objetivo de investigação pretendido, considerando as dimensões históricas, políticas e socioculturais.

Com base nas reflexões de Capurro e Hjörland (2007), evidencia-se que o conceito de informação reflete os processos interpretativos aos quais está intrinsecamente ligado, e que a informação incorporada às políticas de informação em diferentes contextos históricos, políticos e socioculturais engloba elementos tanto conjunturais quanto estruturais específicos. Embora os aspectos analíticos de uma política de informação em um determinado contexto possam ocasionalmente se assemelhar aos de outros contextos, é crucial reconhecer que cada contexto possui sua própria esfera constitutiva e interpretativa. Essa abordagem analítica de Capurro e Hjörland (2007) amplia as possibilidades de cotejamento dos elementos estruturais e estruturantes de uma política de informação que reconheça a informação como um fenômeno sociocultural intrinsecamente relacionada ao seu contexto dinâmico de tempo e espaço.

3 Política de informação e transparência

De acordo com Braman (2004, p. 32, tradução nossa), “[...] as características explícitas do regime global de políticas de informação, amplamente aceitas, envolvem a transparência como um objetivo fundamental da política, a integração das redes nos mercados e organizações como estruturas sociais que demandam

regulação [...]”, bem como o reconhecimento da responsabilidade compartilhada entre os setores público e privado.

Florini (1998⁶ *apud* Braman, 2004, p. 32, tradução nossa) ressalta que a “[...] transparência é uma ferramenta de política que agora é objeto do próprio regime internacional de políticas de informação [...]”, inicialmente vinculada à segurança e posteriormente incorporada ao comércio e a outras áreas, substituindo o ideal do livre fluxo de informações e tornando-se um objetivo em si, com impactos nas relações sociais e internacionais.

Ao considerar a transparência como objetivo político fundamental e instrumento de transformação do poder, Braman (2004, p. 34, tradução nossa) afirma que “[...] o desenvolvimento de ferramentas de política que aproveitam e respondem às mudanças na natureza do poder está entre as características implícitas do emergente regime global de políticas de informação”. Com base nisso, ela identifica quatro formas de poder: instrumental (controle do mundo material), estrutural (instituições e regras), simbólico (crenças e ideias) e informacional (manipulação das bases informacionais). Embora coexistam historicamente, “[...] é uma das consequências da informatização da sociedade que o poder informacional recentemente se tornou não apenas visível e particularmente saliente, mas dominante” (Braman, 2004, p. 34, tradução nossa).

Esses tipos de poderes podem ser utilizados como arsenal teórico para compreender as políticas de informação, uma vez que interagem para compor as dinâmicas sociais e institucionais, inclusive na formulação e implementação dessas políticas. Além disso, Braman (2004, p. 36-37, tradução nossa) destaca que um aspecto em evidência no discurso público é “[...] se a informação deve ser tratada como um bem comum, acessível a todos, em vez de ser considerada como uma forma de propriedade sujeita a apropriação”. Essa reflexão torna-se importante para analisar tanto a informação nas organizações privadas quanto aquela sob posse da administração pública, vinculada ao direito de acesso dos cidadãos em sociedades democráticas.

González de Gómez e Chicanel (2008), influenciadas por Poster (1987; 1995) Venkatesh (2000), Braman (2004; 2006) e Frohmann (1995), esclarecem que o conceito de regime de informação busca reconstruir os modos de produção de

ações e práticas informacionais, ancorados em redes socioculturais e econômicas e condicionados pelas relações de poder. Para elas, o regime pode ser comparado a:

[...] uma equação que equilibra diversas potencialidades e forças de origens variadas, determinando como a capacidade construtiva e o poder seletivo são distribuídos entre diferentes atores sociais, atividades e regiões no processo de geração, circulação, acesso e uso da informação (González de Gómez; Chicanel, 2008, p. 5).

González de Gómez e Chicanel (2008) ainda destacam a transição de um regime centrado no Estado para outro orientado pela economia, em que o Estado mantém sua função reguladora, mas atua como um dos agentes que distribuem recursos informacionais sob influência do mercado. Definem regime de informação como:

[...] o modo de produção informacional predominante em uma formação social, suas prescrições sobre quem será reconhecido como sujeitos, instituições, regras e autoridades de informação, bem como os padrões de excelência e os critérios preferenciais de seleção e uso de meios e recursos de informação (González de Gómez; Chicanel, 2008, p. 4).

Nesse sentido, o regime de informação envolve a distribuição do poder formativo e seletivo de “testemunhos” sociais entre atores, setores e redes, seja na definição de zonas de visibilidade, na sonegação ou substituição de informações, ou em efeitos não intencionais de exclusão. “Cada vez que mudam os eixos de ênfases e relevância dos atores sociais e suas demandas e interesses, mudariam também todos ou muitos dos parâmetros que configuram o ‘locus’ de entendimento e definição de recursos e ações de informação” (González de Gómez; Chicanel, 2008, p. 4).

Essa perspectiva conecta-se à análise de Frohmann (1995), que evidencia como fluxos de informação, sejam culturais, acadêmicos, financeiros, industriais, comerciais ou híbridos, assumem formas específicas. Assim, “[...] qualquer sistema ou rede mais ou menos estável em que a informação flui por canais determináveis de produtores específicos, por meio de estruturas organizacionais específicas, para consumidores ou usuários específicos [...]” pode ser compreendido como regime de informação (Frohmann, 1995, tradução nossa).

Frohmann (1995) acrescenta que um objetivo legítimo da pesquisa em política de informação é representar tais regimes, analisando como surgem, se

estabilizam e exercem diferentes formas de poder, de modo que “[...] a descrição de uma política de informação se torna a descrição da genealogia de um regime de informação” (Frohmann, 1995, tradução nossa). Para isso, propõe que a pesquisa ultrapasse concepções disciplinares restritas, reconhecendo práticas sociais interativas e complexas. Essa perspectiva dialoga com Morin (2005), que ressalta a transdisciplinaridade para compreender fenômenos sociais contemporâneos, caracterizados por interações não lineares em sistemas dinâmicos e recursivos.

Morin (2005) defende integrar saberes distintos para uma compreensão mais ampla dos fenômenos socioculturais e refletir sobre os limites do conhecimento humano e as barreiras disciplinares herdadas do pensamento cartesiano. Assim, enfatiza a diversidade de perspectivas e o diálogo científico como forma de troca e compartilhamento recursivo. Nessa direção, Iacovino (2016, p. 271) observa que:

[...] uma perspectiva pós-modernista inclui uma percepção das disciplinas como domínios de poder com exclusividade e controle sobre uma área do saber. Onde o conhecimento arquivístico foi limitado à gestão de documentos históricos, os arquivistas possuem muito pouco poder sobre a criação e a preservação dos documentos correntes.

Essa limitação vincula-se à abordagem custodial, de caráter patrimonialista e historicista, que privilegiava a preservação do suporte documental como missão quase exclusiva dos arquivos e que ainda influencia as práticas e formações da Arquivologia e da Ciência da Informação (Ribeiro, 2010). Tal perspectiva ignora que a atuação dos arquivistas é atravessada por relações de poder, afetando a construção sociocultural da memória coletiva e a representação social dos arquivos e dos arquivistas. Ainda que guiados por parâmetros éticos e responsabilidade social, não são neutros, pois atuam em contextos políticos dinâmicos e complexos.

Para contrapor as limitações da perspectiva custodial e do ciclo vital de documentos, que segmenta atividades arquivísticas em fases (corrente, intermediária e permanente), a abordagem do *records continuum* surge como alternativa. Esse modelo, descrito por Dingwall (2016), propõe uma perspectiva crítica e interdisciplinar que integra dimensões históricas, sociológicas, políticas e culturais, destacando a fluidez e a interconexão dos processos arquivísticos, em oposição à compartimentalização do ciclo vital.

A descompartimentalização do *continuum* pode ser associada à perspectiva neoinstitucionalista de análise de políticas públicas, especialmente quando aplicada às políticas de informação em articulação com regimes de informação. Ambos exigem compreender os elementos estruturantes e estruturais dos fluxos informacionais de forma relacional e interacional. O *continuum* também se aproxima da teoria da complexidade de Morin (2005), ao destacar a importância de analisar simultaneamente o todo e as partes. Essa abordagem, como sugere Santos (1988), representa um movimento de desdogmatização da ciência, capaz de compreender fenômenos socioculturais em sua diversidade.

Nesse contexto, a Ciência da Informação pode ser entendida como ciência pós-moderna, cujo escopo epistemológico se fundamenta na interdisciplinaridade e na complexidade (Morin, 2005; Frohmann, 1995). Este último sustenta que o regime de informação deve “[...] traçar os processos agonísticos que resultam em estabilizações tentativas e incômodas de conflitos entre grupos sociais, interesses, discursos e até mesmo artefatos científicos e tecnológicos” (Frohmann, 1995, tradução nossa). Assim, os fluxos informacionais resultam de disputas e negociações entre elementos heterogêneos, evidenciando seu caráter dinâmico e conflituoso.

Braman (2004) ressalta que a concepção de regime amplia a capacidade de identificar padrões significativos, sobretudo por reconhecer que estão em constante formação, o que permite observar áreas em definição e orientar análises para pontos relevantes. Diferente da rigidez das leis formais, o conceito de regime abarca dimensões dinâmicas dos processos políticos de informação, incluindo normas éticas, práticas culturais e regulamentações. A maturidade de um regime ocorre quando suas características são explícitas e consensuais, embora, na fase emergente, algumas permaneçam implícitas ou contestadas (Braman, 2004).

Em consonância, González de Gómez e Chicanel (2008) entendem o regime de informação como uma equação entre forças diversas, cuja combinação define modos de distribuição de poder seletivo entre atores e regiões. Essa abordagem fundamenta a necessidade de repensar análises de políticas de informação na Ciência da Informação. McClure (1996), Braman (2011) e Duff (2004) defendem

que a análise restrita a marcos jurídicos é insuficiente, pois ignora fatores sociais, interesses e relações de poder que permeiam as organizações.

Barbosa Neto e Silva (2019) analisam a política de informação em contexto governamental, mas destacam sua aplicabilidade às organizações privadas, sendo igualmente relevante à Ciência da Informação. Nessa perspectiva, o estudo de Méndez Juez (2016) sobre a economia digital dos dados públicos na Espanha exemplifica uma análise interdisciplinar de política pública de informação com base no neoinstitucionalismo, demonstrando como métodos que consideram dimensões institucionais e socioculturais podem gerar resultados significativos.

Por outro lado, Jardim (2008) observa que a literatura carece de um quadro conceitual consistente sobre políticas públicas de informação, muitas vezes naturalizando o conceito como sinônimo de ações diversas do campo informacional. Para o autor, uma política de informação deve definir seu universo geográfico, administrativo e social, revelando as interações entre regulação, formulação e relações de poder, como também indica Méndez Juez (2016).

Marques (1997) define o neoinstitucionalismo como corrente que enfatiza o papel das instituições na compreensão dos processos sociais, concebendo-as como organizações, regras, leis e atores. Esse enfoque privilegia análises em nível meso, em que instituições influenciam e são influenciadas por atores sociais (Marques, 1997). Hall e Taylor (2003) acrescentam que as instituições afetam o comportamento individual sob as perspectivas calculadora e cultural. Méndez Juez (2016) amplia essa visão ao destacar o papel de valores e cultura política, aproximando-se das análises de regimes de informação propostas por Frohmann (1995), Braman (2004) e González de Gómez e Chicanel (2008).

Por fim, McClure (1996) distingue informação pública e privada, ressaltando, contudo, a crescente dificuldade dessa separação e enfatizando a informação como ferramenta de empoderamento. Braman (2011) amplia o conceito ao incluir decisões informais, disputas sociais e influências culturais, destacando a interpenetração entre governos, setor privado e sociedade civil, em consonância com Bobbio (2000), Dahl (2001) e Dallari (2014), ao discutirem os fundamentos da democracia. Assim, as políticas de informação devem ser compreendidas como

expressões momentâneas de relações em transformação, atravessadas por múltiplos atores e distintas formas de governança.

4 Gestão de documentos e arquivos como requisito das políticas públicas de informação

Esta pesquisa adota uma perspectiva em que a gestão de documentos e os arquivos são fenômenos históricos, políticos e socioculturais constituídos a partir das distintas relações de poder e de grupos de interesses. Por isso, não cabe seu aprisionamento numa perspectiva teórica que não reflita os sentidos possíveis de emancipação humana a partir de seus artefatos (nesse caso, os documentos de arquivo) e de seus fazeres (ações inerentes à preservação documental e, consequentemente, um dos insumos para ativação da memória coletiva).

Dado que a gestão de documentos constitui um dos pilares iniciais da orquestração da memória arquivística nacional, é necessário refletir tanto sobre seus mecanismos de exclusão quanto sobre suas potencialidades de inclusão. Isso implica analisar de que forma a gestão de documentos se insere no processo de elaboração e implementação das políticas públicas de informação de âmbito arquivístico, ancoradas em uma abordagem que reconheça os direitos humanos e a justiça social como valores fundamentais a serem assegurados em todas as camadas da sociedade, como a das políticas públicas formuladas e implementadas nas diferentes esferas de governo.

Embora este trabalho não tenha como objetivo realizar um debate aprofundado sobre os fundamentos da gestão de documentos, torna-se necessário apresentar algumas definições que sustentam esse campo na Arquivologia, pois tais conceitos contribuem para a análise das políticas públicas de informação e impactam diretamente nas práticas dos usuários da informação. Dingwall (2016) destaca que, no âmbito da *Archival Science*, coexistem duas abordagens em torno da gestão de documentos: uma baseada no modelo de ciclo de vida dos documentos, desenvolvido pelos gestores de documentos (*records managers*) estadunidenses e outra fundamentada no *records continuum*, desenvolvida pelos arquivistas australianos.

Ambos os modelos emergiram no período posterior à Segunda Guerra Mundial como resposta ao expressivo aumento na produção documental e à consequentemente necessidade de atender às demandas da administração pública, que acumulava uma massa documental expressivas (Heredia Herrera, 1991; Dingwall, 2016). Segundo Dingwall (2016, p. 205), tais transformações impuseram novos desafios aos arquivistas “[...] em relação à descoberta e à compreensão do contexto de criação e uso dos documentos, bem como à transmissão desse conhecimento contextual ao público que consultava esses documentos”.

Como aponta Dingwall (2016, p. 205-206) “O modelo de ciclo de vida surgiu da tentativa de descrever como os processos de tratamento documental se adaptaram para dar espaço à eclosão do volume de documentos institucionais que vinham sendo criados”. O ciclo de vida, ou abordagem das três idades, tem como paradigma as etapas de vida dos documentos de arquivo (corrente – idade ativa; intermediária – idade semiativa; e permanente – idade inativa). Segundo Gagnon-Arguin (1998, p. 53) “[...] na idade ativa, o documento serve regularmente para a administração; na idade semiativa, é utilizado ocasionalmente; e na idade inativa, é destruído ou conservado de modo permanente”.

O modelo do *records continuum* surgiu em resposta às inadequações do modelo do ciclo de vida, especialmente quanto à forma linear com que este descreve os procedimentos técnicos arquivísticos. O ciclo de vida parte da premissa de que os documentos percorrem etapas sucessivas de produção, tramitação, avaliação, uso e arquivamento, passando por três idades sequenciais, que são a corrente, a intermediária e a permanente. A transição entre essas idades é definida pelos prazos de guarda, estabelecidos com base no Plano de Classificação de Documentos de Arquivo e na Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo. Esta última é um instrumento de gestão de documentos indispensável por estabelecer os prazos de guarda nas fases corrente e intermediária e definir a destinação final dos documentos – eliminação ou recolhimento à guarda permanente.

Embora tenham contribuído para a racionalização dos processos arquivísticos, essas idades rígidas acabaram por aprisionar os documentos em etapas estanques, o que não corresponde às dinâmicas administrativas e sociais nas quais

estão inseridos. Essa limitação constitui uma das principais críticas formuladas pelos autores que defendem a perspectiva do *continuum* (Dingwall, 2006).

Outra crítica contundente apontada por Dingwall (2016, p. 206) é a “[...] incapacidade de lidar com o problema que começava a surgir na forma dos documentos digitais [...]”, questão amplamente debatida pela comunidade arquivística. O modelo do ciclo de vida, concebido em um contexto analógico, mostrou-se limitado para responder aos desafios trazidos pelas transformações tecnológicas, especialmente no que se refere à preservação dos documentos digitais. Nesse sentido, a dificuldade de adaptação de suas teorias e de seus métodos a uma realidade marcada pela fluidez e constante transformação tecnológica reforça a necessidade de abordagens mais dinâmicas, como a proposta pelo *continuum*, conforme os críticos ao modelo de ciclo.

O conceito de gestão de documentos estruturado a partir do ciclo vital dos documentos de arquivo, desenvolvido pelos estadunidenses, consagrou-se nos Arquivos e na literatura arquivística de diferentes países, incluindo o Brasil. A gestão de documentos, fundamentada no modelo do ciclo vital, está inclusive referendada na Lei 8.159, de oito de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, conhecida popularmente como Lei Nacional de Arquivos. O artigo 3º desta lei define gestão de documentos como “[...] conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente” (Brasil, 1991).

Dingwall (2016) evidencia que a metodologia do ciclo de vida descreve a sequência de atividades necessárias para que os documentos cumpram suas funções administrativas e de pesquisa, desde sua criação até sua destinação final, seja por eliminação ou recolhimento para a guarda permanente. No entanto, a percepção de linearidade e compartimentalização desse modelo gerou insatisfações, levando ao desenvolvimento do *records continuum*, na década de 1980.

O *continuum*, como alternativa ao ciclo de vida, propõe a integração das atividades arquivísticas ao longo de toda a existência dos documentos, sem a separação rígida entre arquivos correntes, intermediários e permanentes. Essa abordagem foi impulsionada pelas mudanças nas estruturas organizacionais e pela

necessidade de gerenciar e preservar documentos eletrônicos, o que desafiou as distinções tradicionais entre fases do ciclo de vida, como esclarece Dingwall (2016).

O Sistema de Séries Australiano, desenvolvido no pós-guerra, exemplifica essa nova abordagem, enfatizando os documentos como provas de atividades dentro de um contexto particular, diferentemente do enfoque norte-americano no conteúdo temático. Esse modelo australiano influenciou a criação de normas e práticas de arquivo internacionalmente conhecidas, como a ISO 15489, como esclarece Dingwall (2016).

Por conseguinte, Upward (1994⁷ *apud* Dingwall, 2016) se utilizou da teoria da estruturação de Anthony Giddens e propôs um modelo para entender as relações entre processos documentais e estruturas sociais, especialmente relevante para documentos digitais que desafiam as fronteiras tradicionais de produção e uso.

Em resumo, o modelo do ciclo de vida e o *continuum* representam diferentes abordagens para a gestão de documentos, cada uma com suas vantagens e seus desafios, especialmente diante das mudanças tecnológicas, organizacionais e das novas formas de acesso à informação. A reflexão sobre essas abordagens pode subsidiar a análise das políticas públicas de informação e das práticas informacionais dos usuários.

No entanto, no contexto brasileiro, a aplicação do *continuum* em arquivos públicos e privados ainda é incipiente, ou mesmo inexistente. Essa ausência dificulta a análise prática de sua implementação, mas também abre a possibilidade de aprofundar o conhecimento sobre o modelo e refletir acerca de suas potencialidades e fragilidades, bem como sobre a forma como pode interagir com o modelo do ciclo de vida, contribuindo para o avanço teórico e metodológico da gestão de documentos na Arquivologia.

Esse cenário aponta para a necessidade de desenvolver pressupostos mais condizentes com a realidade contemporânea, marcada pela produção massiva de documentos digitais em sistemas informatizados. Tal desafio exige que os arquivistas repensem práticas relacionadas à aquisição, produção, organização, preservação, recuperação, difusão e acesso ao arsenal de documentos produzidos. Trata-se de um movimento que deve refletir as demandas sociais em um contexto democrático, no qual a transparência e o controle social são valores indissociáveis.

Assim, faz-se necessário adotar novas reflexões sobre a gestão de documentos e sobre as políticas públicas de informação. Nesse sentido, a Figura 1 ilustra uma perspectiva de política pública de informação de caráter arquivístico, fundamentada na gestão de documentos e arquivos, no acesso à informação e na transparência pública.

Figura 1 - Política pública de informação de âmbito arquivístico



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa maneira, é importante destacar que a abordagem delineada anteriormente pode servir como uma proposta de análise das políticas públicas de informação que contemple o fazer arquivístico, com ênfase no usuário da informação como elemento central.

Para aprofundar essa análise, na próxima subseção, busca-se desenvolver um aporte teórico e metodológico, utilizando a teoria neoinstitucionalista de análise de políticas públicas. Essa perspectiva teórica oferece instrumental para compreender como as instituições moldam e são moldadas pelas políticas de informação, proporcionando uma visão mais completa e integrada das dinâmicas envolvidas na gestão de documentos e no acesso à informação.

5 Neoinstitucionalismo como aporte teórico-metodológico para análise de política pública de informação

A análise de políticas públicas constitui-se um tema abrangente e um subcampo da área de políticas públicas que envolve uma discussão fundamentada em diversas abordagens, métodos e correntes teóricas. Isso deve-se ao ciclo (não estático) das políticas públicas – que compreende a inserção na agenda pública e política, a elaboração, a formulação, a implementação, a execução e a avaliação, sendo influenciado por uma variedade de condicionantes e processos interativos, protagonizados por diferentes atores, instituições e ideias (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Nesse sentido, destaca-se que, entre as diversas abordagens de análise de políticas públicas, a abordagem neoinstitucionalista é de particular interesse para esta pesquisa. Esta abordagem oferece uma perspectiva promissora para a análise das políticas de informação no contexto da Arquivologia e da Ciência da Informação, pois considera as instituições em suas distintas dimensões políticas, organizacionais e nas interações entre os diferentes atores sociais.

Para Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo não constitui uma corrente unificada, mas se desdobra em três vertentes: institucionalismo histórico, da escolha racional e sociológico, todas em contraposição ao behaviorismo das décadas de 1960 e 1970, por enfatizarem o papel das instituições nos resultados políticos e sociais. Essas abordagens demonstram que há diferenças fundamentais nas representações do mundo político que devem ser consideradas no processo de análise das políticas públicas.

O neoinstitucionalismo, como corrente teórica das ciências sociais, políticas e do subcampo de política pública, destaca a centralidade das instituições na compreensão dos processos sociais (Marques, 1997). Para Pereira (2014, p. 155), “[...] trata-se do lugar analítico e metodológico de estudiosos e teóricos de diferentes áreas disciplinares, constituindo uma teoria de médio alcance, preocupada em reintroduzir as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia”. Nesse contexto, a Arquivologia e a Ciência da Informação, ao analisarem a política de informação, podem contribuir para a aplicação das abordagens

neoinstitucionalistas, promovendo um diálogo interdisciplinar que favorece a troca de conhecimentos e a formulação de conjecturas teóricas.

Tal perspectiva possibilita compreender os fluxos informacionais em sua interação com o mundo social e político, bem como com os diversos atores e grupos de interesse envolvidos, entre eles profissionais e usuários da informação, a sociedade civil e os administradores públicos ou privados em diferentes níveis hierárquicos.

March e Olsen (2008, p. 121) observam que “[...] as instituições sociais, políticas e econômicas tornaram-se maiores, consideravelmente mais complexas e cheias de recursos e, *prima facie*, mais importantes para a vida coletiva [...]”, ressaltando que as instituições políticas podem ser concebidas como atores, à semelhança dos indivíduos, embora ainda sejam necessárias demonstrações mais consistentes sobre a utilidade dessa abordagem.

Nesse sentido, os autores recordam que, trinta anos antes, estudiosos empíricos das organizações formularam duas críticas à teoria organizacional da tomada de decisões vigente. A primeira delas apontava que essa teoria exigia das organizações demandas excessivas de tempo e de informação, tratadas como recursos livremente disponíveis (Simon, 1957a⁸; 1957b⁹; March; Simon, 1958¹⁰ *apud* March; Olsen, 2008). Tal exigência revelava-se irrealista diante da evidência empírica de que as organizações avaliavam apenas um número restrito de alternativas, consideravam consequências limitadas e relacionadas a poucos objetivos organizacionais, além de produzirem estimativas imprecisas (March; Olsen, 2008).

Nessa perspectiva, observa-se que a informação nem sempre está disponível para a tomada de decisão, mesmo para atores internos às organizações, como dirigentes públicos. A própria implementação dos Serviços de Informações ao Cidadão, após a promulgação da Lei n. 12.527/2011, ilustra essa realidade, visto que os principais usuários desses serviços são servidores públicos de diferentes níveis hierárquicos em busca de informações internas necessárias para decisões administrativas (Sousa, 2017). Assim, possuir informações não significa tê-las acessíveis, tanto no cotidiano laboral dos funcionários públicos quanto em políticas

públicas intersetoriais que demandam maior comunicação e compartilhamento entre os atores envolvidos.

As abordagens neoinstitucionalistas oferecem distintos métodos de análise, e o neoinstitucionalismo histórico enfatiza os atores, seus interesses e ações estratégicas no estudo das políticas públicas (Marques, 1997). Nesse sentido, Pereira (2014, p. 157) destaca que “[...] o conceito de instituição é central, uma vez que as instituições têm um papel importante na conformação das ações dos atores e na sustentação das políticas”. Apesar das críticas à sua amplitude, o conceito abrange regras formais, procedimentos acordados e práticas padronizadas que estruturam as relações entre indivíduos nas diversas esferas da política e da economia (Pereira, 2014).

March e Olsen (2008, p. 123) evidencia que “[...] o comportamento de uma organização é a consequência das escolhas entrelaçadas feitas por indivíduos e subunidades, cada qual agindo em termos de suas expectativas e preferências manifestadas nesses níveis”. Esse comportamento, porém, nem sempre se alinha às diretrizes legais que regem competências e ações, já que legisladores podem demonstrar indiferença à implementação de determinadas políticas públicas, conforme Pressman e Wildavsky (1973¹¹ *apud* March; Olsen, 2008). Tal situação foi analisada por Jardim (2008; 2011a; 2011b) ao investigar os desafios de implementação das políticas arquivísticas no Brasil, em especial no Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), coordenado pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

March e Olsen (2008, p. 130-131) também sublinham que “[...] a fonte primordial do desafio institucionalista é empírica [...]” e que “[...] a política e a governança são rituais sociais importantes”. A esse respeito, Silva (2022, p. 248-249) define governança como o “[...] monitoramento, controle e fiscalização do comportamento da administração da organização, para garantir que os objetivos sejam alcançados”. Para a autora, o avanço da especialização do conhecimento e a crescente interdependência das estruturas institucionais ampliam o alcance da governança em diferentes contextos, exigindo adaptações às especificidades de cada realidade. Ademais, Silva (2010) observa que, embora não exista uma “teoria da

governança”, práticas como transparência, *accountability*, gestão, acesso à informação e auditoria compõem seu repertório.

Nessa linha, Brown e Toze (2017) destacam que a governança da informação ganha relevância porque a base da atividade governamental está na coleta, no processamento, uso, na disseminação, proteção e retenção de informações. Depósitos como sistemas informatizados, repositórios e arquivos sustentam todas as áreas da administração pública e moldam a relação entre governo e sociedade, incluindo o atendimento ao público, a comunicação institucional, o acesso à informação e a proteção de dados pessoais e sigilosos. Assim, a governança da informação no setor público revela-se indispensável.

Com efeito, a governança, em sua dimensão de monitoramento e controle organizacional, conecta-se diretamente aos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, inclusive as de informação. A perspectiva neoinstitucionalista é fundamental para compreender essas dinâmicas, uma vez que as instituições moldam o comportamento dos atores, influenciam a eficácia das políticas e impactam estratégias de governança em diferentes contextos. Nesse sentido, March e Olsen (2008, p. 129-130) destacam que estudiosos das instituições propõem “[...] simplificações teóricas alternativas para entenderem sistemas políticos complexos [...]”, baseadas na noção de “estrutura política”, entendida como um conjunto relativamente estável de instituições, normas, papéis e arquivos, resiliente às mudanças individuais.

A compreensão dos arquivos como componentes dessas estruturas políticas evidencia seu papel como elementos institucionais indispensáveis à análise das políticas públicas, especialmente as de informação, em virtude de sua natureza probatória e de sua capacidade de refletir escolhas e interações organizacionais. Assim, os arquivos e a informação orgânica assumem centralidade para a perspectiva neoinstitucionalista, em diálogo com a abordagem de regime de informação.

March e Olsen (2008, p. 126) lembram que a expressão “neoinstitucionalismo” pressupõe um “velho institucionalismo”. O neoinstitucionalismo atual combina elementos desse institucionalismo clássico com contribuições das teorias políticas contemporâneas, resultando em uma visão mais

complexa das instituições. Essa característica dialoga com a teoria da complexidade de Morin (2005), que busca compreender as múltiplas dimensões das instituições e da própria vida social contemporânea.

Por sua vez, Hall e Taylor (2003, p. 194) assinalam que “[...] o institucionalismo histórico desenvolveu-se como [uma] reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70”. Embora tenha incorporado elementos de ambos os métodos, buscou superá-los ao enfatizar novos caminhos interpretativos. Nesse sentido, os autores explicam que:

A organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o ‘estruturalismo’ inerente às instituições da comunidade política de preferência ao ‘funcionalismo’ das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema (Hall; Taylor, 2003, p. 195).

A discussão entre estruturalismo e funcionalismo na análise da comunidade ou da economia política gerou contrapontos interpretativos, entre os quais se destacam os teóricos do institucionalismo histórico. Estes definem instituições:

Como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (Hall; Taylor, 2003, p. 196).

Para Hall e Taylor (2003), a questão central da análise institucional consiste em compreender de que modo as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos. Ressalta-se que instituições não se confundem com organizações, mas constituem um conjunto complexo de arranjos, normas, interações, decisões e diretrizes políticas. Sua influência manifesta-se por meio da ação dos atores, que lhes dão concretude.

Os autores identificam ainda duas perspectivas que orientam os neoinstitucionalistas: a “calculista” e a “cultural”. Cada uma responde de modo distinto a três questões fundamentais:

- a) como os atores se comportam;
- b) quem constrói as instituições; e
- c) por que elas se mantêm (Hall; Taylor, 2003, p. 197).

Para os autores, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que auxiliam na interpretação da realidade e na compreensão das ações dos atores sociais. Nesse sentido, “[...] o indivíduo é concebido como entidade [...] envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir dos quais se define uma linha de ação” (Hall; Taylor, 2003, p. 198). As instituições, assim, não apenas fornecem informações estratégicas, mas moldam identidades, preferências e autoimagens que orientam condutas.

Outro aspecto fundamental para o institucionalismo histórico consiste em compreender como as instituições distribuem o poder de maneira desigual entre os diferentes grupos sociais (Hall; Taylor, 2003). Tal preocupação decorre de suas raízes na sociologia histórica, influenciada por matrizes marxistas e weberianas, conforme destaca Marques (1997).

Pereira (2014), ao analisar a influência da sociologia histórica na constituição do neoinstitucionalismo histórico, destaca que Immergut (1998¹² *apud* Pereira, 2014) reconhece a contribuição da sociologia compreensiva de Weber, especialmente sua teoria da dominação política e sua ênfase em considerar cada caso em seu contexto social, político e histórico. Nessa perspectiva, as instituições não são apenas variáveis adicionais, pois, além de moldarem as estratégias dos atores, também condicionam suas preferências e seus objetivos.

Como observa Marques (1997, p. 78), “[...] enquanto para os neoclássicos e neoinstitucionalistas da escolha racional as preferências são exógenas ao modelo, para os neoinstitucionalistas históricos as preferências são endógenas, sendo construídas social e politicamente no bojo dos processos sob estudo”. De modo complementar, Thelen e Steinmo (1992¹³ *apud* Pereira, 2014, p. 156-157) ressaltam que, ao mediar relações de cooperação e conflito, as instituições estruturam as situações políticas e deixam marcas nas consequências das políticas.

Pereira (2014) afirma que o neoinstitucionalismo histórico parte da premissa de que o contexto histórico de uma instituição ou política condiciona os interesses

dos atores e a configuração de suas relações de poder. Nesse sentido, as “[...] contingências históricas” (Pereira, 2014, p. 159) assumem relevância, já que a trajetória das instituições e das políticas públicas combina elementos de continuidade e ruptura. A história, marcada por “acidentes de oportunidade e circunstância” (Pereira, 2014, p. 159), deve ser compreendida como um ambiente de sequências e contingências, permitindo a identificação dos fatores institucionais que influenciam tais processos.

Por outro lado, o institucionalismo da escolha racional emerge dos estudos comportamentais realizados no Congresso norte-americano. Conforme descrevem Hall e Taylor (2003), essa corrente nasceu da observação de um paradoxo: se os postulados clássicos da teoria da escolha racional fossem corretos, seria praticamente impossível formar maiorias estáveis, dado o caráter multidimensional das questões e a diversidade de preferências dos legisladores. Na prática, contudo, as decisões do Congresso mostravam notável estabilidade, o que levou os teóricos, no final dos anos 1970, a buscar explicações para tal anomalia. A escola da escolha racional construiu um enfoque próprio sobre a origem das instituições, “[...] utilizando a dedução para chegar a uma classificação estilizada das funções desempenhadas por uma instituição” (Hall; Taylor, 2003, p. 206).

Nesse quadro, Marques (1997) enfatiza que a análise da política historicamente oscilou entre duas escalas opostas de abstração: de um lado, estruturas e sistemas sociais; de outro, indivíduos e processos de decisão individual. Ainda assim, a escola da escolha racional conseguiu desenvolver uma análise que integra estrutura e ação social, articulando as dimensões institucionais e os comportamentos estratégicos dos atores.

O institucionalismo histórico e o da escolha racional se desenvolveram em conjunto com a Ciência Política. Porém, a Sociologia também desenvolveu uma outra vertente de institucionalismo, conhecida como institucionalismo sociológico (Hall; Taylor, 2003). Nesse contexto, Pereira (2014) ressalta que o institucionalismo sociológico surgiu no contexto da teoria das organizações, no final da década de 1970, como contestação à separação entre as dimensões sociais e culturais para análise institucional. Nesse período, alguns sociólogos questionaram “[...] a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma

racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático), e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura” (Hall; Taylor, 2003, p. 207). Eles argumentaram que as instituições não apenas refletem a racionalidade instrumental, mas também são moldadas por normas culturais e valores sociais, desempenhando um papel crucial na formação das identidades e comportamentos dos atores sociais.

Na perspectiva do neoinstitucionalismo sociológico, torna-se imprescindível compreender as razões pelas quais as organizações adotam determinados conjuntos de “[...] formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com destaque para a difusão dessas práticas” (Pereira, 2014, p. 156).

Hall e Taylor (2003) assinalam que essa vertente apresenta características próprias que a diferenciam das demais abordagens do institucionalismo. Seus teóricos tendem a definir instituições de maneira mais abrangente do que a Ciência Política tradicional, incluindo, além de regras, normas e procedimentos formais, também “[...] sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (Hall; Taylor, 2003, p. 208-209). Nesse sentido, a cultura é compreendida como sinônimo de instituição, vista não apenas como conjunto de valores e normas, mas como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que moldam modelos de comportamento. Essa concepção amplia a análise das interações sociais e evidencia a complexidade do modo como instituições e cultura se constituem mutuamente.

Outro ponto distintivo refere-se à relação entre instituições e ação individual. Enquanto a tradição sociológica clássica explicava essa relação pela “dimensão normativa”, vinculando papéis sociais a normas prescritivas internalizadas pelos indivíduos, os neoinstitucionalistas sociológicos avançam ao enfatizar que as instituições não apenas regulam comportamentos, mas também moldam preferências, identidades e autoimagens dos atores sociais (Hall; Taylor, 2003, p. 209-211). Dessa forma, sua influência ultrapassa a dimensão estratégica e se estende à constituição simbólica e cognitiva dos indivíduos.

Esse enfoque está vinculado ao construtivismo social, na medida em que as instituições não são apenas instrumentos de eficiência material, como supõe a escola da escolha racional, mas também mecanismos de legitimação cultural. Assim,

organizações frequentemente adotam práticas institucionais não por sua eficácia, porém porque estas conferem reconhecimento e legitimidade social. Nesse processo, ganham destaque tanto o papel regulador do Estado moderno quanto a influência de comunidades profissionais que estabelecem normas e padrões a seus membros (Hall; Taylor, 2003).

Ainda segundo Hall e Taylor (2003), do ponto de vista da Ciência Política, o institucionalismo sociológico pode parecer excessivamente abstrato, sobretudo por minimizar a dimensão conflitiva dos processos de criação e reforma institucional. Muitas vezes, a ênfase na difusão de práticas leva a análises de “ação sem atores” (Hall; Taylor, 2003, p. 218), em que desaparecem os conflitos de poder que também produzem significados, símbolos e cenários sociais. Essa limitação evidencia a necessidade de maior diálogo entre as diferentes vertentes neoinstitucionalistas.

De modo complementar, os autores (Hall; Taylor, 2003) ressaltam que, enquanto a escola da escolha racional apresenta a gênese das instituições de maneira dedutiva, o institucionalismo histórico adota uma perspectiva predominantemente indutiva, centrada na investigação dos arquivos e na compreensão das motivações atribuídas pelos próprios atores às suas ações. Essa vertente, de inspiração neoweberiana, contribui para maior realismo analítico ao permitir a escolha entre explicações rivais, especialmente nos casos em que o modelo dedutivo da racionalidade resulta em múltiplos equilíbrios.

Sob uma perspectiva crítica e alinhada às reflexões de Morin (2005), é possível sustentar que não há incompatibilidade entre a análise dos macroprocessos, característica do institucionalismo sociológico e a consideração das relações de poder entre atores sociais, como propõem as demais abordagens. Pelo contrário, a articulação entre estrutura e agência amplia a compreensão das dinâmicas institucionais, permitindo integrar elementos constitutivos das três vertentes (histórica, racional e sociológica).

Em síntese, a ciência política contemporânea não dispõe de um único, mas de três neoinstitucionalismos. Embora cada escola tenha se desenvolvido de forma relativamente isolada, Hall e Taylor (2003, p. 219-220) defendem a necessidade de intensificar os intercâmbios entre elas, reconhecendo que “[...] nenhuma dessas escolas parece ir em má direção, ou ter em sua base postulados profundamente

errôneos”. Para a análise de políticas públicas – incluindo as de informação – a escolha de uma ou a articulação entre múltiplas abordagens dependerá do objetivo investigativo e dos elementos institucionais que o pesquisador pretende elucidar.

Ademais, ao refletir sobre as bases analíticas das políticas de informação em contextos políticos, econômicos e socioculturais complexos, observa-se uma convergência entre as contribuições teóricas de Braman (2004; 2011), Morin (2005) e March e Olsen (2008), ainda que provenientes de diferentes disciplinas científicas. Esses autores destacam-se por uma postura crítica diante da análise dos fenômenos sociais, ao enfatizarem a necessidade de compreender a interação entre os elementos estruturais e estruturantes, isto é, como as instituições são moldadas pelos indivíduos e, simultaneamente, como os indivíduos são influenciados pelas instituições.

Dessa forma, para os propósitos desta pesquisa, considera-se que a interlocução entre as abordagens histórica e sociológica do neoinstitucionalismo oferece um aporte teórico e metodológico consistente para a compreensão das políticas públicas de informação no contexto arquivístico. Tal perspectiva revela como a institucionalização dessas políticas, especialmente no que se refere à gestão de documentos e arquivos, à transparência pública e ao acesso à informação, reflete as múltiplas interações entre atores internos e externos aos governos, bem como as dinâmicas de poder, as escolhas políticas e os interesses individuais e coletivos que permeiam esse processo.

Como propositura de análise da política pública de informação, optou-se pela elaboração de uma matriz (Quadro 1) com algumas categorias prévias para subsidiar o processo analítico e a identificação de questões relacionais indispensáveis para compreender os distintos aspectos dessas políticas. Isso a partir da base teórica de política de informação e dos fundamentos neoinstitucionalistas de análise de política pública de base histórica e sociológica, mesclando conceitos que se aproximam e utilizando aqueles que podem se complementar. Portanto, ressalta-se que a utilização dessa matriz é mais uma proposta de roteiro de análise do que uma posição dogmática fechada, uma vez que os fenômenos sociais cotejados pelas ciências humanas e sociais são dinâmicos.

Nesse sentido, depreendeu-se dos autores supracitados que:

- a) O *neoinstitucionalismo sociológico* analisa como relações sociais, hierarquias e distribuição de poder em instituições e na sociedade influenciam a formulação, regulamentação e implementação de políticas públicas. Considera os interesses de grupos sociais, o processo político e suas instituições, bem como ideologias, crenças e valores que moldam decisões políticas, avaliando também os efeitos das políticas sobre justiça social, desigualdade e distribuição de recursos;
- b) O *neoinstitucionalismo histórico* analisa instituições formais e informais, suas regras, capacidades e trajetórias, considerando como decisões passadas e eventos históricos influenciam políticas e reformas institucionais. Examina a evolução das instituições ao longo do tempo, incluindo estabilidade e mudança, e avalia a interação entre atores institucionais (decisores, funcionários, grupos de interesse, partidos, movimentos sociais) e estruturas institucionais, bem como o contexto político, econômico e cultural que molda a difusão de ideias e práticas.

As bases discursivas e metodológicas de análise de políticas públicas propostas pelo neoinstitucionalismo histórico e sociológico, ao oferecerem um referencial capaz de cotejar os atores sociais e institucionais envolvidos na formulação, regulamentação e implementação dessas políticas em seus distintos aspectos, mostram-se convergentes com a produção da Ciência da Informação e da Arquivologia sobre política e regime de informação, conforme referenciado neste trabalho. Nesse sentido, destacam-se os apontamentos de Braman e McClure (1996), Braman (2011) e Duff (2004), que defendem a necessidade de ampliar o escopo da análise, salientando que a consideração exclusiva dos marcos jurídicos é insuficiente, o que justifica a adoção de uma matriz analítica de natureza histórica e sociológica.

Para aprofundar a compreensão das nuances das políticas públicas de informação, recorreu-se à pesquisa de Sousa (2017) sobre o acesso à informação no governo do Estado de São Paulo. Esse estudo evidenciou diferentes dimensões da gestão de documentos e arquivos, da transparência e do controle social, além de revelar o papel dos atores políticos e técnico-administrativos, bem como as tensões

entre sociedade civil e governo, oferecendo elementos fundamentais para a construção da matriz de análise utilizada nesta investigação.

Quadro 1 - Matriz de análise de política pública de informação de âmbito arquivístico na perspectiva neoinstitucionalista histórica e sociológica

CATEGORIAS PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO			
MACRO-CATEGORIAS DE ANÁLISE	[1] GESTÃO DE DOCUMENTOS E ARQUIVOS	[2] ACESSO À INFORMAÇÃO	[3] TRANSPARÊNCIA PÚBLICA
[A] Marco normativo Leis, decretos, resoluções, medidas provisórias, regulamentos, acordos, regimentos, códigos etc.	Identificar dispositivos legais, procedimentos, diretrizes e atores responsáveis pela formulação, regulação, implementação e fiscalização da política de gestão de documentos e arquivos, bem como lacunas normativas. Considerar dispositivos legais transversais, como os relacionados a governo aberto/digital, responsabilidade fiscal e orçamentária. Destacam-se as normas sobre Comissões de Avaliação de Documentos de Arquivo e Acesso, classificação de documentos, proteção de dados pessoais, implantação de Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística e os atores envolvidos nesses processos.	Identificar dispositivos legais, procedimentos e diretrizes, assim como diferentes atores que elaboram, executam e fiscalizam o seu cumprimento, bem como lacunas normativas. Observar dispositivos legais transversais que se relacionam com o acesso à informação: governo aberto/digital, responsabilidade fiscal e orçamentária. Destacam-se as normativas relacionadas a classificação de documentos sigilosos, proteção das informações pessoais, implantação dos Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos e os atores relacionados a essas questões.	Identificar dispositivos legais, procedimentos e diretrizes, assim como diferentes atores que elaboram, executam e fiscalizam o seu cumprimento. Observar os dispositivos legais transversais que se relacionam com a transparência: governo aberto/digital, responsabilidade fiscal e orçamentária. Diagnosticar lacunas normativas. Destacam-se as normativas relacionadas a classificação de documentos sigilosos, proteção das informações pessoais, implantação dos Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos e os atores relacionados a essas questões.
[B] Atores decisórios de nível jurídico – poder judiciário Supremo Tribunal Federal (STF), Supremo Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho,	Compreender a atuação do Judiciário na implementação da política pública de gestão de documentos e arquivos, uma vez que é garantidor dos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, eficiência e transparência previstos	Compreender o papel do Judiciário na garantia do direito de acesso à informação, no cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade, transparência e eficiência administrativa. As decisões do Judiciário	Identificar o papel do Judiciário em garantir a constitucionalidade das ações da administração pública, especialmente acerca da publicidade dos atos administrativos, assegurando o direito de acesso à informação dos cidadãos. O Judiciário pode atuar fiscalizando omissões, combatendo

CATEGORIAS PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO			
MACRO-CATEGORIAS DE ANÁLISE	[1] GESTÃO DE DOCUMENTOS E ARQUIVOS	[2] ACESSO À INFORMAÇÃO	[3] TRANSPARÊNCIA PÚBLICA
Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal Militar, Tribunais Regionais Federais e Juízos do Trabalho; Tribunais Regionais Eleitorais e Juízos Eleitorais; Tribunais e Juízos Militares.	no artigo 37 da Constituição Federal.	podem contribuir para o controle da legalidade dos atos da administração pública, determinando a disponibilização de informações e documentos de interesse público quando houver omissão ou negativa indevida, fortalecendo assim a efetividade da Lei de Acesso à Informação e o controle social.	práticas de ocultação de dados e determinando a divulgação de informações quando houver violação aos princípios da transparência, legalidade e eficiência, fortalecendo o controle social e a <i>accountability</i> na gestão pública.
[C]Atores decisórios de nível administrativo burocrático de órgãos e entidades públicas. Áreas administrativas e seus diretores, coordenadores, funcionários de carreira e comissionados, assistentes, assessores etc.	Reconhecer quais órgãos, entidades e unidades administrativas e seus atores impactam a regulação, implementação e execução da gestão de documentos e arquivos. Isso inclui tanto as áreas-fim quanto as áreas-meio das estruturas governamentais, inclusive aquelas que deveriam atuar nessa questão, mas se omitem. Destacam-se os Arquivos Públicos, Centros de Documentação, áreas responsáveis pela implementação da gestão de documentos etc.	Reconhecer quais órgãos, entidades e unidades administrativas e seus atores impactam a promoção do acesso à informação. Isso inclui tanto as áreas-fim quanto as áreas-meio das estruturas governamentais, inclusive aquelas que deveriam atuar nessa questão, mas se omitem. Destacam-se os Arquivos Públicos, áreas responsáveis pela implementação da gestão de documentos, o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), as Controladorias, Corregedorias e as Ouvidorias (Controle Interno).	Reconhecer quais órgãos, entidades e unidades administrativas e seus atores impactam a promoção da transparência e do controle social. Isso inclui tanto as áreas-fim quanto as áreas-meio das estruturas governamentais, inclusive aquelas que deveriam atuar nessa questão, mas se omitem. Destacam-se os Arquivos Públicos, áreas responsáveis pela implementação da gestão de documentos, os Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), as Controladorias, Corregedorias e as Ouvidorias (Controle Interno).

CATEGORIAS PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO			
MACRO-CATEGORIAS DE ANÁLISE	[1] GESTÃO DE DOCUMENTOS E ARQUIVOS	[2] ACESSO À INFORMAÇÃO	[3] TRANSPARÊNCIA PÚBLICA
[D] Atores decisórios de nível executivo ou governamental. Chefes de governo (governadores, prefeitos, presidente), ministros e secretários de Estado, dirigentes de entidades públicas etc.	Compreender o papel do alto escalão do governo em relação às ações ou inações para a promoção de gestão de documentos e arquivos.	Compreender o papel do alto escalão do governo em relação às ações ou inações para a promoção do direito de acesso à informação pública	Compreender o papel do alto escalão do governo em relação às ações ou inações para a promoção da transparência pública e do controle social.
[E] Atores decisórios de nível legislativo. Comissões permanentes e temporárias, comissões mistas, subcomissões, grupos parlamentares etc.	Apurar qual o papel das Câmaras Legislativas e seus grupos especializados no processo de análise das propostas de leis referentes à gestão de documentos e arquivos, bem como sobre as investigações e fiscalizações do Executivo acerca da temática.	Apurar qual o papel das Câmaras Legislativas e seus grupos especializados no processo de análise das propostas de leis referentes ao acesso à informação, bem como sobre as investigações e fiscalizações do Executivo acerca da temática.	Apurar qual o papel das Câmaras Legislativas e seus grupos especializados no processo de análise das propostas de leis referentes à transparência pública, bem como sobre as investigações e fiscalizações do Executivo acerca da temática.
[F] Atores decisórios de nível consultivo interno à administração pública – órgãos e entidades. Assessores especiais, assessores técnicos, consultores jurídicos, conselheiros etc.	Detectar os impactos dos trabalhos das assessorias técnicas de governo, comitês e conselhos especializados, grupos de trabalho, entre outras entidades, têm sobre as ações de gestão de documentos e arquivos. Esses atores tomam decisões delegadas ou fornecem informações estratégicas para a tomada de decisão dos chefes de governo, ministros ou secretários de Estado.	Detectar os impactos dos trabalhos das assessorias técnicas de governo, comitês e conselhos especializados, grupos de trabalho, entre outras entidades, sobre as ações inerentes ao acesso à informação. Esses atores tomam decisões delegadas ou fornecem informações estratégicas para a tomada de decisão dos chefes de governo, ministros ou secretários de Estado.	Detectar os impactos dos trabalhos realizados por assessorias técnicas de governo, comitês e conselhos especializados, grupos de trabalho e outras entidades sobre as ações de gestão de documentos e arquivos. Esses atores tomam decisões delegadas ou fornecem informações estratégicas para a tomada de decisão dos chefes de governo, ministros ou secretários de Estado.

CATEGORIAS PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO			
MACRO-CATEGORIAS DE ANÁLISE	[1] GESTÃO DE DOCUMENTOS E ARQUIVOS	[2] ACESSO À INFORMAÇÃO	[3] TRANSPARÊNCIA PÚBLICA
[G]Atores decisórios de nível consultivos externo. Organizações Não Governamentais (ONGs), Associações de classe e profissionais, sindicatos, empresas e associações empresariais, movimentos sociais, conselheiros e comitês consultivos que representam a sociedade civil, institutos de pesquisa, grupo de defesa de direitos específicos, universidades, fundações filantrópicas etc.	Prospectar a relação das entidades da sociedade civil com as ações de gestão de documentos ou arquivos da administração pública, como as Associações Profissionais de Arquivistas, as Universidades Públicas (cursos de Arquivologia, Ciência da Informação, História etc.) Organizações Não Governamentais (ONGs) que atuam para a promoção do acesso à informação, os direitos humanos, a transparência e o controle social.	Prospectar a relação das entidades da sociedade civil com a promoção do acesso à informação, da transparência e do controle social, como as Associações Profissionais de Arquivistas, Associações de Jornalistas, Associações de Bibliotecários, as Universidades Públicas (cursos de Arquivologia, Ciência da Informação, História, Jornalismo etc.) Organizações Não Governamentais (ONGs) que atuam para a promoção do acesso à informação, os direitos humanos, a transparência e o controle social.	Prospectar a relação das entidades da sociedade civil que atuam para a promoção do acesso à informação, da transparência e do controle social, como as Associações Profissionais de Arquivistas, Associações de Jornalistas, Associações de Bibliotecários, Associações de procuradores e controladores públicos, Ordem dos Advogados, as Universidades Públicas (cursos de Arquivologia, Ciência da Informação, História, Jornalismo etc.) Organizações Não Governamentais (ONGs) que atuam para a promoção do acesso à informação, os direitos humanos, a transparência e o controle social.
[H]Opinião pública. Evidenciar a influência dos comunicadores e veículos de comunicação sobre as políticas públicas, em especial as de informação. Incluem-se tanto a mídia tradicional (televisão, rádio e imprensa escrita) quanto a mídia digital e as redes sociais, além de iniciativas	Investigar qual papel desempenha a opinião pública sobre as ações ou inações de gestão de documentos e arquivos na administração pública.	Investigar qual papel desempenha a opinião pública sobre as ações ou inações para assegurar o direito de acesso à informação na administração pública.	Investigar qual papel desempenha a opinião pública sobre as ações ou inações para assegurar a transparência pública na administração pública para a promoção do controle social.

CATEGORIAS PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO			
MACRO-CATEGORIAS DE ANÁLISE	[1] GESTÃO DE DOCUMENTOS E ARQUIVOS	[2] ACESSO À INFORMAÇÃO	[3] TRANSPARÊNCIA PÚBLICA
comunitárias e independentes, envolvendo comunicadores, influenciadores etc.			
[I] Usuários e não usuários da informação. Diferentes perfis de usuários do SIC e as suas interações com a informação pública. Cotejar as demandas, necessidades, comportamentos, práticas desses usuários.	Compreender os diferentes perfis de usuários da informação e suas práticas informacionais. Reconhecer os impactos das ações ou inações de gestão de documentos e arquivos para esses usuários e identificar os possíveis perfis de não usuários de modo a conjecturar possibilidades de inserção da diversidade de pessoas.	Compreender os diferentes perfis de usuários da informação e suas práticas informacionais. Reconhecer os impactos das ações ou inações referentes ao acesso à informação pública para esses usuários e identificar os possíveis perfis de não usuários, de modo a conjecturar possibilidades de inserção da diversidade de pessoas. Na perspectiva do acesso à informação como direito humano indispensável para o fomento da justiça social.	Compreender os diferentes perfis de usuários da informação e suas práticas informacionais. Reconhecer os impactos das ações ou inações referentes à transparência pública para esses usuários e identificar os possíveis perfis de não usuários de modo a conjecturar possibilidades de inserção da diversidade de pessoas. Considerando que a promoção da transparência é indispensável para a ampliação da participação e do controle social e, consequentemente, da democracia.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ressalta-se, assim, que as três categorias da matriz estão inter-relacionadas e podem se sobrepôr em seus elementos constitutivos. A gestão de documentos e arquivos é fundamental para garantir o direito democrático de acesso à informação e, consequentemente, para promover a transparência e ampliar o controle social. Mantiveram-se alguns elementos repetidos para evidenciar as especificidades de cada categoria, que exigem exame detalhado no âmbito da análise das políticas públicas de informação.

6 Considerações finais

Os estudos sobre políticas de informação na Arquivologia brasileira ainda constituem um campo de pesquisa incipiente, sobretudo quando se trata de investigações fundamentadas nas teorias neoinstitucionalistas de análise de políticas públicas em diálogo interdisciplinar com a teoria arquivística. A abordagem neoinstitucionalista tem demonstrado potencial de contribuição para o debate, ao estabelecer conexões com as teorias de políticas de informação desenvolvidas tanto na Ciência da Informação quanto na Arquivologia.

Nesse sentido, o diálogo entre o neoinstitucionalismo histórico e o sociológico pode oferecer importantes subsídios para a análise das políticas de informação no âmbito arquivístico. O neoinstitucionalismo histórico enfatiza a centralidade dos atores, seus interesses e ações estratégicas, ressaltando como escolhas institucionais passadas condicionam o presente por meio da dependência de trajetória e de momentos críticos de mudança. Já o neoinstitucionalismo sociológico, privilegia a compreensão de como normas, valores e significados culturais moldam a ação social, tratando as instituições como sistemas de significados compartilhados, que legitimam práticas e definem o que é socialmente aceitável.

Enquanto o histórico destaca a dimensão temporal e a causalidade sequencial, o sociológico evidencia a dimensão simbólica e normativa da vida institucional. Ambos, portanto, são indispensáveis para compreender os intercruzamentos institucionais que permeiam as políticas de informação arquivísticas, como a gestão de documentos e arquivos, o acesso à informação e a transparência pública. Essa perspectiva encontra ressonância nas reflexões de Jardim (2008), assim como nas de Braman (2011) e Duff (2004), ao defenderem a necessidade de analisar as políticas de informação para além de um enfoque exclusivamente legal.

O cruzamento entre as abordagens histórica e sociológica do neoinstitucionalismo contribui, assim, para uma análise mais abrangente das políticas de informação arquivísticas, ao integrar dimensões objetivas e subjetivas das instituições, situando-as no tempo e no espaço, nas estruturas e nas relações socioculturais, dentro e fora do aparato institucional.

Por fim, a ampliação da discussão teórica e metodológica sobre análise de políticas de informação mostra-se oportuna tanto na Arquivologia quanto na Ciência da Informação. Esses campos ainda carecem de aprofundamento conceitual em relação à definição de política de informação, o que abre espaço para a incorporação das contribuições advindas da análise de políticas públicas, em especial da perspectiva neoinstitucionalista histórica e sociológica.

Financiamento

O presente artigo resulta de uma pesquisa desenvolvida com apoio financeiro do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Referências

AUN, M. P. A construção de políticas nacional e supranacional de informação: desafio para os Estados nacionais e blocos regionais. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 118-127, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-19651999000200003>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BARBOSA NETO, P. A.; SILVA, J. D. O. Regimes de informação, agentes governamentais e tipologias de informação: o monitoramento da implementação da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 24, n. 1, p. 103-121, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-5344/3536>. Acesso em: 23 mar. 2024.

BOBBIO, N. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. *In*: BOVERO, M. (org.). **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRAMAN, S. **Change of state: information, policy, and power**. Cambridge: MIT Press, 2006.

BRAMAN, S. Defining information policy. **Journal of Information Policy**, Washington, v. 1, p. 1-5, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5325/jinfopoli.1.2011.0001>. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRAMAN, S. The emergent global information policy regime. *In*: BRAMAN, S. (ed.). **The emergent global information policy regime**. Houndsmills: Palgrave Macmillan. 2004. p. 12-37.

BRASIL. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre apolítica nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano 129, n. 455, p. 2, 9 jan. 1991.

BROWN, D. C. G.; TOZE, S. Information governance in digitized public administration. **Canadian Public Administration**, Toronto, v. 60, n. 4, p. 581-604, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/capa.12227>. Acesso em: 25 de jan. 2025.

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, 2007. Traduções. [Tradução de: Ana Maria Pereira Cardoso, Maria da Glória Achtschin Ferreira e Marco Antônio de Azevedo.]

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

DAHL, R. A. **Sobre democracia**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, D. A. **Elementos de teorias geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2014.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa NEPP**, Campinas, n. 82, p. 1-27, 2009.

DINGWALL, G. Modelo do ciclo vital e modelo do continuum: uma visão das concepções de organização arquivística desde o período do pós-guerra. In: EASTWOOD, T.; MACNEIL, H. **Correntes atuais do pensamento arquivístico**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016. p. 205-236.

DUFF, A. S. The past, present and future of information police. **Information, Communication and Society**, London, v. 7, n. 1, p. 69-87, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369118042000208906>. Acesso em: 29 abr. 2024.

FROHMANN, B. Taking information policy beyond information science: applying the actor network theory. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE, 23., 1995, Edmonton. **Proceedings** [...]. Edmonton: CAIS/ACSI, 1995.

FURTADO, J. P.; GASPARINI, M. F. V. Há diferenças entre avaliar e analisar? **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 8, p. 2933-2938, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018248.25302017>. Acesso em: 29 abr. 2024.

GAGNON-ARGUIN, L. Os arquivos, os arquivistas e a arquivística. In: ROUSSEAU, J.; COUTURE, C. (org.). **Os fundamentos da disciplina Arquivística**. Lisboa: Dom Quixote, 1998. p. 29-60.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N.; CHICANEL, M. As mudanças de regimes de informação e as variações tecnológicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9., 2008, São Paulo. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANCIB, 2008.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: 16 maio 2024.

HEREDIA HERRERA, A. **Archivística general: teoría y práctica**. 5. ed. actualizada y aumentada. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1991.

HOWLETT, R.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IACOVINO, L. Os arquivos como arsenais de responsabilidade. *In*: EASTWOOD, T.; MACNEIL, H. (org.). **Correntes atuais do pensamento arquivístico**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.

JARDIM, J. M. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9., 2008, São Paulo. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANCIB, 2008.

JARDIM, J. M. A construção de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 12., 2011, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: IBICT, 2011a. p. 1579-1594.

JARDIM, J. M. Obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha: uma abordagem teórico-metodológica de análise comparada. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 119-136, 2011b. Disponível em: <https://doi.org/10.18617/liinc.v7i1.409>. Acesso em: 16 maio 2024.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, G. S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2015.

MAGNANI, M. C. B.; PINHEIRO, M. M. K. “Regime” e “Informação”: a aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 593-610, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.18617/liinc.v7i2.392>. Acesso em: 16 maio 2024.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200010>. Acesso em: 16 maio 2024.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MCCLURE, C. R. Libraries and federal information policy. **The Journal of Academic Librarianship**, Amsterdam, v. 22, n. 3, p. 214-218, 1996. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0099-1333\(96\)90062-2](https://doi.org/10.1016/S0099-1333(96)90062-2). Acesso em: 1 abr. 2024.

MÉNDEZ JUEZ, M. **La economía digital de los datos públicos en democracia: una visión neoinstitucional**. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2016.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. 2.ed. Porto Alegre: Sulina, 2005.

PEREIRA, A. M. M. Análise de políticas públicas e neoconstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões. In: GUIZARDI, F. L. *et al.* (org.). **Políticas de participação e saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2014. p. 143-164.

POSTER, M. **Foucault, el marxismo e história**: modo de producción versus modo de información. Buenos Aires: PAIDOS, 1987.

POSTER, M. Postmodern virtualities. In: POSTER, M. **The second media age**. Oxford: Blackwell, 1995. cap. 2, p. 23-42.

RIBEIRO, F. Da mediação passiva à mediação pós-custodial: o papel da Ciência da Informação na sociedade em rede. **Informação e Sociedade: estudos**, João Pessoa, v.20, n.1, p. 63-70, 2010.

SANTOS, B. S. Da dogmatização à desdogmatização da ciência moderna. In: SANTOS, B. S. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. 6. ed. Porto: Afrontamento, 1988. p. 17-32.

SHAFFER, E. Information policy. In: DURANTI, L.; FRANKS, P. C. (ed.). **Encyclopedia of archival science**. Maryland: Rowman & Littlefield, 2015. p. 233-236.

SILVA, A. R. **Matriz de modelo estrutural de governança arquivística para comunicações presidenciais em redes sociais**. 2022. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2022.

SILVA, J. B. **O conceito de governança como contribuição à análise das transformações organizacionais**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2010.

SILVA, L C. **Desafios da implementação da política pública de arquivos: as funções arquivísticas e o acesso à informação na Prefeitura Municipal de Vitória, ES.** 2020. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

SILVA, T. E. Política de informação: um campo em movimento. *In: COLÓQUIO EM ORGANIZAÇÃO, ACESSO E APROPRIAÇÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO*, 4., 2019, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: PPGCI-UEL, 2019. p. 1-14.

SOUSA, A. G. **Democracia e lei de acesso à informação no Governo do Estado de São Paulo: análise de recursos interpostos pelos cidadãos no período de 2013 a 2016.** 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). Políticas públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 11 fev. 2025.

VENKATESH, A. The mode of information and the cultures of the internet: a conversation with mark poster. **Consumption, Markets & Culture**, London, v. 3, n. 3, p. 195-213, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10253866.1999.9670337>. Acesso em: 02 maio 2024.

The neo-institutionalist approach as a theoretical-methodological framework for the analysis of information public policy in the archival field

Abstract: The theoretical and methodological foundations for the analysis of information policies in Archival Science and Information Science are still incipient, which highlights the need for further investigations in these fields. Therefore, this study aims to reflect on the possible contributions of public policy analysis from the perspective of historical and sociological neo-institutionalism to the study of information policies in the archival domain, particularly in records and archives management, transparency, and access to information. This is a qualitative and exploratory research based on a literature review, which enabled the articulation of neo-institutionalist public policy theory with the analysis of information policies, resulting in the construction of an analytical matrix anchored in the specificities of

Archival Science. The results indicate that the integration between historical neo-institutionalism, which emphasizes the centrality of actors, their strategic choices, and path dependence, and sociological neo-institutionalism, which values norms, cultural meanings, and shared values in institutional legitimation, provides relevant insights for understanding archival information policies. This approach expands the analysis beyond the legal framework by integrating objective and subjective, temporal and symbolic dimensions. Thus, neo-institutionalism offers constitutive elements capable of contributing to the theoretical and methodological strengthening of information policy analysis in both Archival Science and Information Science.

Keywords: public information policy; archival policy; neo-institutionalist analysis of public policy; records and archives management; transparency and access to information

Declaração de autoria

Concepção e elaboração do estudo: Antonio Gouveia de Sousa

Coleta de dados: Antonio Gouveia de Sousa

Análise e interpretação de dados: Antonio Gouveia de Sousa

Redação: Antonio Gouveia de Sousa

Revisão crítica do manuscrito: Antonio Gouveia de Sousa

Declaração de disponibilidade de dados

Não se aplica.

Autoria para correspondência

Antonio Gouveia de Sousa

antoniogouveia@ufpa.br

Editor-chefe

Thiago Henrique Bragato Barros

Como citar

SOUSA, Antonio Gouveia de. Abordagem neoinstitucionalista como referencial teórico-metodológico para a análise de política pública de informação no âmbito arquivístico. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 32, e-150728, 2026. DOI: <https://doi.org/10.1590/1808-5245.32.150728>

Recebido: 06/10/2025

Aceito: 01/06/2026

Copyright (c) 2026 Antonio Gouveia de Sousa. Este trabalho está licenciado sob uma licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria. Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.



-
- ¹ HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, London, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1471903032000178545>. Acesso em: 18 ago. 2026. *Apud* Lotta (2019).
 - ² HJERN, B.; PORTER, D. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. **Organization Studies**, Los Angeles, v. 2, n. 3, p. 211-227, 1981. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/017084068100200301>. Acesso em: 18 ago. 2026. *Apud* Lotta (2019).
 - ³ LASSWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1958. *Apud* Souza (2006).
 - ⁴ VIEIRA-DA-SILVA, L. M. **Avaliação de políticas e programas de saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014. *Apud* Furtado e Gasparini (2019).
 - ⁵ ORNA, E. Information policies: yesterday, today, tomorrow. **Journal of Information Science**, London, v. 34, n. 4, p. 547-565, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0165551508092256>. Acesso em: 18 ago. 2026. *Apud* Shaffer (2015).
 - ⁶ FLORINI, A. The end of secrecy. **Foreign Policy**, Washington, n. 111, p. 50-63, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1149378>. Acesso em: 18 ago. 2026. *Apud* Braman (2004).
 - ⁷ UPWARD, F. In search of the continuum: Ian Maclean's "Australian experience" essays on recordkeeping. In: MCKEMMISH, S.; PIGGOTT, M. (ed.). **The records continuum: Ian Maclean and Australian Archives' first fifty years**. Clayton: Ancora Press, 1994. p. 110-130. *Apud* Dingwall (2016).
 - ⁸ SIMON, H. A. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization**. 2. ed. New York: Macmillan, 1957a. *Apud* March e Olsen (2008).
 - ⁹ SIMON, H. A. **Models of man**. New York: Wiley, 1957b. *Apud* March e Olsen (2008).
 - ¹⁰ MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Organizations**. New York: Wiley, 1958. *Apud* March e Olsen (2008).
 - ¹¹ PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. Berkeley: University of California Press, 1973. *Apud* March e Olsen (2008).
 - ¹² IMMERGUT, E. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics and Society**, Thousand Oaks, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0032329298026001002>. Acesso em: 18 ago. 2026. *Apud* Pereira (2014).
 - ¹³ THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (org.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32. *Apud* Pereira (2014).