

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação  
Mestrado em Ciência da Informação

Camila Lacerda Couto

Desafios na Implementação da Política Arquivística em Porto Alegre:  
uma perspectiva da Governança da Informação

Porto Alegre

2026

Camila Lacerda Couto

Desafios na Implementação da Política Arquivística em Porto Alegre:  
uma perspectiva da Governança da Informação

Dissertação apresentada como requisito  
parcial à obtenção do título de Mestra em  
Ciência da Informação da Faculdade de  
Biblioteconomia e Comunicação da  
Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul.

Orientadora: Professora Dra. Evelin Melo Mintegui

Porto Alegre

2026

### CIP - Catalogação na Publicação

Couto, Camila Lacerda  
Desafios na Implementação da Política Arquivística  
em Porto Alegre: uma perspectiva da Governança da  
Informação / Camila Lacerda Couto. -- 2026.  
138 f.  
Orientador: Evelin Melo Mintegui.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Biblioteconomia e  
Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Ciência da  
Informação, Porto Alegre, BR-RS, 2026.

1. política arquivística institucional. 2. análise  
ex ante de políticas públicas. 3. governança da  
informação. I. Mintegui, Evelin Melo, orient. II.  
Título.

Camila Lacerda Couto

Desafios na Implementação da Política Arquivística em Porto Alegre:  
uma perspectiva da Governança da Informação

Dissertação apresentada como requisito  
parcial à obtenção do título de Mestra em  
Ciência da Informação da Faculdade de  
Biblioteconomia e Comunicação da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Evelin Melo  
Mintegui

Aprovada em: Porto Alegre, 24 de abril de 2026.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Evelin Melo Mintegui  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Thiago Henrique Bragato Barros  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Welder Antônio Silva  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Profa. Dra. Maria Meriane Vieira da Rocha  
Universidade Federal da Paraíba

Para Cloé e Catarina.

## **AGRADECIMENTOS**

A realização desta pesquisa é fruto de um percurso coletivo, das pessoas que vieram antes de mim e daquelas que ainda virão.

Agradeço, de forma especial, à minha avó, à minha mãe e às minhas filhas, pelo apoio, pela compreensão nos momentos de ausência e por serem a base que sustenta todos os meus caminhos.

À minha orientadora, Dra. Evelin Mintegui, pela orientação cuidadosa, pela escuta atenta e pelas contribuições ao longo dos últimos dois anos, conduzidas com rigor e sensibilidade.

Registro aqui, meu reconhecimento à trajetória construída coletivamente junto ao Sistema de Arquivos de Porto Alegre (SIARQ/POA) e na Coordenação de Gestão Documental (CGD/SMAP), espaços que se tornaram lugar de aprendizado contínuo, experimentação e reflexão, para além da minha atuação profissional.

Agradeço às colegas e aos colegas de trabalho na Prefeitura Municipal de Porto Alegre que, ao longo desses anos, contribuíram para a construção de práticas e debates, tornando possível transformar a experiência em objeto de investigação.

Às professoras e professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCIN-UFRGS), pelas reflexões e provocações que ampliaram meu olhar e fortaleceram o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos colegas de curso, pelas trocas, pelo apoio mútuo e por compartilharem os desafios e as conquistas deste percurso.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, estiveram presentes nesse caminho e contribuíram para que este trabalho se tornasse possível.

“O dia que se planta não é o dia que se colhe.”  
*(Provérbio popular)*

“Resta-nos esperar que através da informação o homem  
encontre os caminhos de melhores e mais justas condições  
sociais, proporcionando uma vida digna para todos os viventes  
do universo.”  
Marilena Leite Paes

## RESUMO

COUTO, Camila Lacerda. **Desafios na Implementação da Política Arquivística em Porto Alegre:** uma perspectiva da Governança da Informação. Dissertação em Ciências da Informação. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2026.

Esta pesquisa analisa a política arquivística institucional da Prefeitura Municipal de Porto Alegre enquanto uma política pública de informação, a fim de identificar seus desafios, limites e potencialidades à luz da governança da informação. Como objetivo geral, busca-se analisar os desafios, limites e potencialidades da política arquivística institucional do Poder Executivo da PMPA. A pesquisa é de natureza qualitativa, aplicada e explicativa, adotando como estratégia metodológica a análise *ex ante* de políticas públicas (Ipea, 2018), articulada ao protótipo de governança arquivística institucional (Maluf, 2023). Como método interpretativo, utiliza-se o paradigma indiciário. As técnicas de pesquisa incluem levantamento e análise documental da legislação municipal e de registros relacionados à política arquivística, organizados em categorias como transparência, equidade, integridade, articulação intersetorial, sustentabilidade de recursos e monitoramento. Os resultados indicam que o principal problema da política reside na sua capacidade de implementação, marcada por fragmentação institucional, sobreposição de competências e ausência de instrumentos efetivos de coordenação e avaliação. Conclui-se que o fortalecimento da governança arquivística, com definição clara de autoridade, ampliação da articulação intersetorial e institucionalização de mecanismos de monitoramento, é condição essencial para a consolidação da política arquivística institucional como infraestrutura da governança da informação. A pesquisa ainda contribui com modelo de análise de política pública institucional, com possível potencial de replicação.

**Palavras-chave:** política arquivística institucional; análise *ex ante* de políticas públicas; governança da informação.

## ABSTRACT

COUTO, Camila Lacerda. **Challenges in Implementing Archival Policy in Porto Alegre: an Information Governance perspective.** Master's thesis em Ciências da Informação. Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2026.

This research analyzes the institutional archival policy of the Porto Alegre Municipal Government as a public information policy, in order to identify its challenges, limitations, and potential in light of information governance. The general objective is to analyze the challenges, limitations, and potential of the institutional archival policy of the Executive Branch of the Porto Alegre Municipal Government. The research is qualitative, applied, and explanatory in nature, adopting as a methodological strategy the *ex-ante* analysis of public policies (Ipea, 2018), articulated with the prototype of institutional archival governance (Maluf, 2023). The indicial paradigm is used as an interpretative method. Research techniques include the collection and documentary analysis of municipal legislation and records related to archival policy, organized into categories such as transparency, equity, integrity, intersectoral articulation, resource sustainability, and monitoring. The results indicate that the main problem of the policy lies in its implementation capacity, marked by institutional fragmentation, overlapping competencies, and the absence of effective coordination and evaluation instruments. It is concluded that strengthening archival governance, with a clear definition of authority, expansion of intersectoral coordination, and institutionalization of monitoring mechanisms, is essential for consolidating institutional archival policy as an infrastructure for information governance. The research also contributes a model for analyzing institutional public policy, with potential for replication.

**Keywords:** institutional archival policy; *ex ante* analysis of public policies; information governance.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Concepções de esfera pública e implicações para as instituições arquivísticas..	28
Quadro 2 - Correspondência entre lacunas identificadas e abordagens da pesquisa.....	70
Quadro 3 - Articulação entre as etapas da análise <i>ex ante</i> (IPEA, 2018) e as dimensões da governança arquivística (Maluf, 2023).....	73
Quadro 4 - Índícios entre decisão de não agir, decisão de não decidir e não tomada de decisão nas atas do Comitê Gerencial (2021–2025).....	75
Quadro 5 - Representação do mapa do problema da política arquivística antes da criação do SIARQ/POA (2009).....	81
Quadro 6 - Representação do mapa do problema da política arquivística no contexto da reestruturação do SIARQ/POA (2020).....	83
Quadro 7 - Modelo lógico da política arquivística aplicado à PMPA (desenho <i>ex ante</i> ).....	96
Quadro 8 - Metas e indicadores do projeto de implantação do SIARQ/POA (2009).....	103
Quadro 9 - Custos da inação e benefícios projetados a partir dos indícios das atas da CPAD e do Comitê Gerencial.....	106
Quadro 10 - Condições institucionais da política arquivística da PMPA com base no protótipo de governança arquivística institucional pública.....	113
Quadro 11 - Lacunas, limites e potencialidades da política arquivística institucional da PMPA .....	116
Quadro 12 - Mecanismos para fortalecimento da arquivística institucional.....	121

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**AHPAMV** - Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho  
**BDTD** – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações  
**BRAPCI** – Base de Dados Referenciais de Artigos de Periódicos em Ciência da Informação  
**CGD** – Coordenação de Gestão Documental  
**CI** – Ciência da Informação  
**CONSOCIAL** – Conferência Municipal sobre Transparência e Controle Social  
**CPAD** – Comissão Permanente de Avaliação de Documentos  
**DAG** – Divisão de Auditoria-Geral  
**DTE-POA** – Domicílio Tributário Eletrônico de Porto Alegre  
**ENAP** – Escola Nacional de Administração Pública  
**e-SIC** – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão  
**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**IPTU** – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana  
**JSTOR** – Journal Storage  
**LAI** – Lei de Acesso à Informação  
**LGPD** – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais  
**ODS** - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
**OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development  
**ONU** - Organização das Nações Unidas  
**PGDIM** – Política de Governança de Dados e Informações Municipais  
**PMC** – Plano Municipal de Cultura  
**PME** – Plano Municipal de Educação  
**PMPA** – Prefeitura Municipal de Porto Alegre  
**PSI** – Política de Segurança da Informação  
**RAMP** - Records and Archives Management Program  
**RePEc** – Research Papers in Economics  
**SEI** – Sistema Eletrônico de Informações  
**SIARQ/POA** – Sistema de Arquivos do Município de Porto Alegre  
**SINAR** – Sistema Nacional de Arquivos  
**SMA** – Secretaria Municipal de Administração  
**SMAP** – Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio  
**SMTc** – Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria  
**TCU** - Tribunal de Contas da União  
**TGS** - Teoria Geral dos Sistemas  
**TTD** – Tabela de Temporalidade de Documentos  
**UNESCO** - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO: o contexto do poder executivo municipal.....	17
2.1 INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS E A ESFERA PÚBLICA INFORMACIONAL: transparência e acesso à informação.....	28
3 GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA E GOVERNANÇA INFORMACIONAL.....	36
3.1 TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA.....	48
4 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ABORDAGEM <i>EX ANTE</i> .....	51
4.1 ANÁLISE <i>EX ANTE</i> : FUNDAMENTOS, CRITÉRIOS E USOS ESTRATÉGICOS.....	53
5 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS.....	61
5.1 ANÁLISE <i>EX ANTE</i> DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA MUNICIPAL.....	63
5.2 ANÁLISE DOS DADOS.....	68
5.3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E EPISTEMOLÓGICAS.....	69
6 ANÁLISE <i>EX ANTE</i> DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DA PMPA.....	72
6.1 CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA.....	89
6.2 DESENHO DA POLÍTICA.....	93
6.3 CONSTRUÇÃO DE CONFIABILIDADE E CREDIBILIDADE.....	98
6.4 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO.....	101
6.5 ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO.....	105
6.6 SÍNTESE DA ANÁLISE <i>EX ANTE</i> DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DA PMPA.....	110
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS.....	124
APÊNDICE A – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANALISADOS.....	134

## 1 INTRODUÇÃO

A governança arquivística, enquanto dimensão constitutiva da governança informacional, articula princípios, normas e práticas direcionados à produção, organização, preservação e acesso aos documentos de arquivo no âmbito das instituições públicas. Ao estruturar a forma como o Estado registra suas ações, produz evidências administrativas e assegura direitos informacionais, a política arquivística assume papel estratégico na transparência, na *accountability* e na efetividade da gestão pública.

Na Ciência da Informação, as políticas públicas arquivísticas têm sido compreendidas como parte das políticas públicas de informação, uma vez que organizam condições para o uso social da informação arquivística. Essa perspectiva desloca o enfoque técnico da gestão documental para uma abordagem que reconhece os arquivos públicos como infraestruturas informacionais do Estado, relacionadas ao exercício da cidadania e ao funcionamento democrático.

No contexto da Administração Municipal brasileira, vemos um hiato entre a existência formal de políticas públicas arquivísticas e sua efetiva implementação. Esse distanciamento manifesta-se na fragilidade dos arranjos institucionais, na insuficiência de recursos humanos e materiais, na baixa articulação entre normas e práticas e na limitada integração entre a política pública arquivística e outras políticas públicas informacionais. Como consequência, ampliam-se os riscos de opacidade institucional, perdas documentais e dificuldades no atendimento às demandas por acesso à informação.

Na Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), esse cenário torna-se particularmente relevante. Dados do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC POA) indicam que, desde sua implantação, uma parcela significativa dos pedidos de acesso não foi respondida dentro dos prazos legais, sinalizando limites nos fluxos documentais e informacionais que sustentam a transparência pública. Levantamentos institucionais também apontam a existência de grandes volumes de documentos sem tratamento arquivístico, evidenciando a distância entre as normativas vigentes e as práticas efetivamente adotadas pela Administração.

Eventos críticos recentes, como a enchente de 2024, que atingiu diversas unidades administrativas e seus acervos arquivísticos, reforçam ainda mais a

vulnerabilidade do sistema arquivístico municipal e expõem a ausência de estratégias estruturadas de prevenção, resposta e recuperação da informação. Esses elementos não constituem, de forma isolada, o objeto central da pesquisa, mas funcionam como indícios de um problema público mais amplo, relacionado à capacidade institucional de sustentar uma política pública arquivística efetiva.

Nesse contexto, esta pesquisa insere-se no debate sobre governança informacional, governança arquivística e análise de políticas públicas de informação. A relevância do estudo reside na necessidade de compreender a política arquivística não apenas como um conjunto de normas e diretrizes formais, mas como um arranjo institucional que demanda capacidades, coordenação intersetorial e mecanismos contínuos de avaliação e aperfeiçoamento. Observa-se, ainda, uma lacuna na literatura quanto à aplicação de abordagens analíticas capazes de antecipar riscos, identificar incoerências e projetar cenários de fortalecimento das políticas arquivísticas, especialmente em nível institucional.

Nesse sentido, a análise *ex ante* de políticas públicas apresenta-se como uma estratégia promissora. Ao possibilitar uma avaliação prospectiva das condições de implementação, dos riscos e das alternativas de aprimoramento, a análise *ex ante* desloca o foco da verificação de resultados para a compreensão das premissas, capacidades e escolhas que estruturam a política. Apesar de sua utilização em outros campos, essa abordagem ainda é pouco explorada no âmbito das políticas públicas arquivísticas.

Diante disso, o problema de pesquisa que orienta este trabalho foi delimitado na frase a seguir: quais são os principais desafios, limites e potencialidades da política arquivística institucional de um órgão público para garantir a transparência pública, considerando uma análise *ex ante* de seus objetivos, práticas e condições de efetivação?

De acordo com o problema de pesquisa delineado, esta investigação tem como objetivo geral: Analisar os desafios, limites e potencialidades da política arquivística institucional do Poder Executivo da PMPA, considerando sua contribuição para a efetivação da política pública de informação do órgão. Para alcançar esse propósito, os objetivos específicos definidos foram:

- a) Mapear os marcos normativos, instrumentos e estruturas que sustentam a política arquivística institucional e a política informacional da PMPA.
- b) Identificar os entraves e fragilidades enfrentados na aplicação da política arquivística institucional, com ênfase nos impactos na gestão documental e no acesso à informação, através da análise *ex ante* de políticas públicas.
- c) Comparar a articulação da política arquivística institucional com os princípios da governança informacional e arquivística, especialmente no que diz respeito à transparência e prestação de contas.
- d) Verificar de que forma os recursos institucionais, tecnológicos e humanos influenciam a efetividade da política arquivística.

Para compreender a política arquivística enquanto política pública de informação, esta pesquisa ancora-se em um referencial teórico interdisciplinar, articulado a partir da Ciência da Informação, da Arquivologia e da Análise de Políticas Públicas. A revisão de literatura foi estruturada em três eixos analíticos, que dialogam entre si para sustentar o percurso interpretativo do estudo.

O primeiro eixo teórico, apresentado na Seção 2, diz respeito aos **sistemas e redes de arquivos e às políticas públicas arquivísticas**, enquanto políticas públicas de informação, destacando os desafios na estruturação, regulação e implementação desses modelos. Esse aspecto auxiliará a entender como as políticas arquivísticas podem ser estruturadas e aplicadas na administração pública municipal, contribuindo para situar essas políticas como parte de um arranjo mais amplo de organização da informação.

Na Seção 3, o desenvolvimento do segundo eixo está centrado na **governança informacional e na governança arquivística**. Nessa perspectiva, a governança arquivística é compreendida como estratégia para articular normas, atores, recursos e processos, de modo a assegurar que a informação pública seja gerenciada de forma integrada, garantindo a preservação, autenticidade e disponibilização dos documentos de acordo com as diretrizes institucionais e legais. Esse eixo amplia a compreensão da política arquivística para além de seus instrumentos formais, destacando sua dimensão relacional e institucional.

O terceiro eixo dialoga com a **análise de políticas públicas**, com foco na aplicação da abordagem *ex ante*, a qual permite antever riscos, incoerências e impactos das ações propostas, conforme explicitado na Seção 4. Esta estratégia foi

utilizada como abordagem central, por permitir examinar prospectivamente as condições de efetivação da política arquivística institucional antes de sua consolidação.

Ao articular esses três eixos teóricos, a pesquisa busca contribuir para a Ciência da Informação (CI) e para a Arquivologia ao analisar a política arquivística da PMPA, com foco na governança e na gestão documental voltadas à transparência e à efetividade administrativa. Consideramos que a política arquivística não se resume apenas à gestão de documentos, mas também à forma como a própria informação estrutura e influencia a sociedade. Braman (1989) demonstra como a informação pode ser compreendida a partir de diferentes níveis, seja como recurso, mercadoria, percepção de padrão, e, principalmente, como uma força constitutiva da sociedade.

Sob essa perspectiva, esta pesquisa assume o direito à informação como um direito-meio<sup>1</sup> para o exercício da cidadania. Dessa forma, a gestão qualificada da informação arquivística constitui base para a transparência pública, a memória institucional e a participação democrática, elementos fundamentais da governança no Estado contemporâneo. Assim, ao propor uma análise *ex ante* da política arquivística institucional da PMPA, o estudo insere-se no debate sobre políticas públicas de informação e seus impactos sociais, reafirmando o papel ativo da informação na configuração das práticas institucionais e das relações entre Estado e sociedade.

Por fim, para fins de precisão conceitual, destaca-se que neste trabalho, o termo “arquivo” pode assumir significados distintos. Assim, quando o termo se refere ao conjunto de documentos produzidos e/ou recebidos pela Administração Pública, são utilizados os termos “documentos de arquivo” ou “acervos”. Já quando a referência recai sobre o órgão, serviço ou instância responsável por sua custódia, adotam-se as expressões “Arquivo Público”, “serviço arquivístico” ou “instituição arquivística”, a fim de reduzir a ambiguidade do termo ao longo do texto.

A partir da perspectiva de que a política arquivística também precisa ser analisada como expressão de escolhas públicas, disputas institucionais e modelos de governança da informação, a seção a seguir aborda as políticas arquivísticas públicas como políticas públicas de informação, estabelecendo o arcabouço teórico que orienta a análise *ex ante* desenvolvida neste trabalho.

---

1 Gentilli (2002) compreende o direito à informação como um direito-meio, ou seja, é condição para o exercício de outros direitos, como aqueles assegurados constitucionalmente: vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade (BRASIL, 1988).

Após, na Seção 5 descrevemos os procedimentos metodológicos adotados, bem como as categorias analíticas e as escolhas epistemológicas que sustentam essa pesquisa. A Seção 6 desenvolve a análise *ex ante* da política arquivística da PMPA, relacionando-a ao protótipo de implementação de governança arquivística. E, por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo e possibilidades de desdobramentos futuros na Seção 7.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO: o contexto do poder executivo municipal

No Brasil, a formulação e a implementação de políticas públicas arquivísticas têm sido marcadas por desafios estruturais, normativos e operacionais. Jardim (1995) analisa criticamente o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), destacando a recorrente falência das tentativas de sua implementação e a persistência de um modelo que, na prática, não responde às múltiplas realidades do país. Esse diagnóstico inicial permite compreender que as dificuldades enfrentadas pelas políticas arquivísticas decorrem de limites estruturais na própria concepção e operacionalização dessas políticas.

Para o autor, esse cenário se apoia na idealização de uma “ordem imaginária” (Jardim, 1995, p. 20), ou seja, um modelo normativo que pressupõe uma organização plena dos acervos, mas que não se concretiza devido às limitações do próprio Estado. Em formulação posterior, Jardim (2006, p. 10) também define a política arquivística pública como:

[...] o conjunto de premissas, decisões e ações - produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social - que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada.

A política arquivística pública, aqui entendida como uma dimensão da política pública de informação, vai além da gestão dos documentos, pois estrutura as condições pelas quais a sociedade acessa, compreende e participa das decisões do Estado. Essa compreensão desloca a política pública arquivística do plano instrumental para o plano estrutural da organização informacional do poder público.

Essa perspectiva dialoga diretamente com Braman (1989, p. 239), para quem

[...] information is not just affected by its environment, but is itself an actor affecting other elements in the environment. Information is that which is not just embedded within a social structure, but creates that structure itself. [a] informação não é apenas afetada por seu ambiente, mas é ela mesma um ator que afeta outros elementos do ambiente. A informação não está apenas inserida em uma estrutura social, mas cria essa própria estrutura” (TRADUÇÃO NOSSA).

Nessa linha, Pinheiro (2011) também reforça que, na ausência de políticas

públicas informacionais coesas e publicizadas, compromete-se a transparência e a cidadania. Jardim, Silva e Nharreluga (2009) acrescentam que as políticas públicas de informação refletem as interações entre o Estado e a sociedade civil, devendo ser analisadas à luz das relações de poder e disputas simbólicas envolvidas, exigindo que se desnaturalize a ideia de neutralidade do Estado na formulação dessas diretrizes.

Portanto, a política pública arquivística não apenas organiza os fluxos documentais da administração pública, mas se apresenta também como um componente estruturante da democracia, na medida em que condiciona o acesso, a circulação e o uso social da informação pública.

Já Durce e Sousa (2013) deslocam a análise para o âmbito organizacional, definindo a política arquivística institucional “como o conjunto de premissas, decisões e ações que abarquem questões relativas à gestão de documentos e demais aspectos relacionados aos arquivos institucionais” (2013, p. 39). Para os autores, essas políticas têm como finalidade apoiar as funções e atividades institucionais, bem como atender às necessidades informacionais da sociedade. Tal compreensão reforça o caráter estruturante da política arquivística enquanto política pública de informação, especialmente no contexto da administração pública municipal, onde os desafios relacionados à fragmentação institucional, à ausência de integração e à insuficiência de recursos tendem a comprometer sua efetividade.

Outra contribuição que amplia a compreensão da política pública arquivística como política pública de informação é apresentada por Santos (2022) ao demonstrar a relevância das instituições arquivísticas brasileiras para a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). A referida Agenda estabelece como princípio transversal o fortalecimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, reconhecendo que a disponibilidade de informação confiável, acessível e preservada constitui condição para o exercício de direitos, para a *accountability* e para a boa governança (ONU, 2015).

Conforme Santos (2022), as instituições arquivísticas públicas favorecem o desenvolvimento sustentável<sup>2</sup> ao garantir o acesso à informação, a transparência

---

2 Neste trabalho, adotou-se uma distinção entre “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade”. O desenvolvimento sustentável compreende um projeto ético-político de caráter normativo e global, formulado no campo das políticas internacionais e que articula crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental, enquanto a sustentabilidade consiste num princípio aplicável a contextos específicos, assumindo diferentes dimensões, conforme a análise (Hansen, 2023). Na CI e na Arquivologia, a sustentabilidade tem sido utilizada a partir de suas dimensões ambiental, social e

governamental e a participação social. Essa perspectiva reforça o papel dessas instituições como instrumentos de governança democrática, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de número 11 (preservação do patrimônio cultural) e 16 (instituições eficazes e inclusivas).

Santos (2022, p. 187) categoriza as ações arquivísticas em cinco eixos estratégicos: estruturação, formação, popularização, articulação política e fomento à cultura, destacando a necessidade de fortalecimento institucional, profissionalização, integração intersetorial e valorização da memória. A autora ainda alerta para práticas inadequadas, como a “digitalização selvagem”, que comprometem a integridade dos documentos e reduzem o valor informacional em nome da eficiência tecnológica. Essa crítica é particularmente relevante em contextos de expansão acelerada das práticas digitais, nos quais a ausência de planejamento arquivístico tende a ampliar vulnerabilidades institucionais.

Ao destacar as instituições arquivísticas como “instituições sustentáveis”, capazes de contribuir ativamente para que “ninguém fique para trás”, ao que tange o potencial da política pública arquivística no enfrentamento das desigualdades informacionais e na construção de uma esfera pública mais acessível, transparente e inclusiva (Santos, 2022).

Nesse sentido, a materialização das políticas públicas arquivísticas como políticas públicas de informação depende de estruturas capazes de operacionalizar seus princípios e diretrizes, entre as quais se destacam os sistemas de arquivos no âmbito da administração pública.

Os sistemas de arquivos, como elementos estruturantes das políticas arquivísticas no setor público, deveriam orientar a organização e o acesso a documentos. Porém, enfrentam desafios estruturais recorrentes, tais como a dificuldade de integração de diferentes órgãos, a reduzida capacitação de servidores e a ausência de infraestrutura necessária para a preservação de documentos. Essas limitações impactam diretamente a efetividade das políticas arquivísticas institucionais, especialmente no âmbito municipal, onde a fragmentação administrativa tende a ser mais acentuada.

---

econômica, com ênfase no acesso à informação, na transparência e na preservação de documentos, frequentemente associada à noção de sustentabilidade informacional (Geraldo; Pinto, 2019; 2024; Santos; Pinto, 2021). A partir dessas contribuições, adotamos o conceito de *sustentabilidade institucional* para designar a capacidade das instituições de formular, implementar e manter políticas arquivísticas de forma estável e articulada ao longo do tempo.

Os sistemas de arquivos, por sua vez, são definidos como estruturas que articulam unidades setoriais e centrais, possibilitando o tratamento dos documentos e assegurando sua acessibilidade e preservação (Heredia Herrera, 1991). A incorporação da Teoria Geral dos Sistemas (TGS) à Arquivologia, a partir da década de 1970 (Bueno; Rodrigues, 2021), influenciou o modelo sistêmico como estruturas articuladas e interdependentes.

Essa perspectiva orientou iniciativas internacionais, como o *Records and Archives Management Program* (RAMP) da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que promovia a formulação de normativas e o desenvolvimento de especialistas (Rhoads, 1989). Como enfatiza o próprio Rhoads (1989), essa abordagem reconhece os documentos como memória institucional do Estado e fonte de informação cultural e científica. Entretanto, a adoção do modelo sistêmico nem sempre foi acompanhada das condições institucionais necessárias para sua efetivação.

Jardim (1995) destaca a dissonância entre a teoria e a prática, como um dos principais entraves à implementação dos sistemas de arquivos, agravada pela falta de integração entre as fases do ciclo documental. Essa crítica permanece atual e ajuda a compreender os limites da harmonização entre políticas públicas arquivísticas e outras iniciativas de gestão da informação.

Ao definir o sistema de arquivos como uma estrutura teórica que organiza e controla a documentação arquivística, Jardim (1995) constata a inconsistência que caracteriza sua aplicação no Brasil e ainda a noção de sistema nacional de arquivos. Emerick (2021, p. 97) atualizou essa definição ao afirmar que o sistema de arquivos corresponde “ao conjunto de arquivos de uma mesma esfera, órgão ou entidade, [...] coordenados de forma sistêmica, inter-relacionados e interdependentes”, na busca pela gestão, preservação e acesso aos documentos de forma padronizada, com base em diretrizes comuns a todos esses órgãos, ainda que respeitando suas especificidades institucionais.

Nesse contexto, Emerick (2021) analisa a construção e o desenvolvimento do conceito de sistemas de arquivos no Brasil. Ela destaca que a concepção moderna desses sistemas passou a se consolidar a partir da incorporação da gestão de documentos como perspectiva central, superando a visão predominantemente custodial associada aos arquivos históricos.

A autora também situa a proposta de criação do SINAR no movimento de modernização do Estado brasileiro e nas reformas administrativas do período pós-1960, especialmente sob a influência do Decreto-Lei nº 200/1967 (Brasil, 1967). Esse marco legal incentivou a organização sistêmica de diversas funções da administração pública federal, incluindo os serviços arquivísticos, reforçando princípios de racionalização, eficiência e coordenação administrativa. Tal enquadramento evidencia que a lógica sistêmica aplicada aos arquivos não é neutra, mas responde a modelos de Estado e a projetos de reorganização administrativa.

Essa ampliação conceitual do papel dos sistemas de arquivos repercute diretamente na definição de suas funções. Nesse contexto, os sistemas de arquivos devem envolver aspectos relacionados à organização, ao armazenamento, à recuperação e à preservação documental, por meio da normalização e normatização dos processos arquivísticos, inclusive para garantir a integridade e a confiabilidade dos documentos ao longo do tempo. Assim, os sistemas arquivísticos operam simultaneamente em dimensões técnicas, administrativas e políticas, diretamente relacionados à gestão da informação pública.

Essa leitura é reforçada por análises internacionais. Silva, Corujo e Perdigão (2022), ao examinarem as instituições arquivísticas em Portugal entre 1976 e 2021, identificam a presença recorrente do campo em planos e programas governamentais, mas constata que a maioria dessas propostas não foi efetivamente implementada. Segundo os autores, essa lacuna revela a ausência de direção estratégica e de continuidade, fatores que comprometem a consolidação das políticas públicas arquivísticas como políticas de Estado.

Além disso, os autores observam que as instituições públicas arquivísticas permanecem frequentemente associadas a uma dimensão histórica e patrimonial, dissociadas da gestão da informação, do *e-Government* e das demandas por modernização administrativa (Silva; Corujo; Perdigão, 2022). Essa dissociação reduz a visibilidade da função arquivística na promoção da transparência e da governança pública, reforçando a necessidade de integrar a política pública arquivística às políticas públicas nacionais de informação. Como recomendam os autores, esse processo exige a valorização dos profissionais da área, a elaboração de diagnósticos realistas, a atualização dos marcos legais e o incentivo à produção de pesquisas que sustentem decisões públicas mais consistentes.

Essa compreensão é reforçada por Belém (2016), ao analisar os sistemas estaduais de arquivos como subsistemas do macrossistema organizacional, o que implica reconhecer sua natureza estrutural no interior da administração pública. A autora argumenta que sistemas de arquivos não funcionam como unidades isoladas, mas como configurações compostas por órgãos executores, arquivos setoriais, marcos legais e diretrizes que orientam o funcionamento integrado dessas partes, ainda que distribuídas em diferentes níveis hierárquicos.

Essa dimensão estrutural também está presente em experiências internacionais. No caso português, Janeiro (2016) propõe definição expressa de sistema nacional de arquivos como o conjunto formado pelos arquivos do país e por todos os elementos que participam da sua gestão e qualificação, tais como leis, normas, órgãos de coordenação, órgãos consultivos, recursos e procedimentos. Assim, o sistema nacional aparece como um arranjo institucional complexo que opera como infraestrutura de governança arquivística em nível nacional e regional. O autor observa que, entre 1988 e 2014, o sistema nacional passou por reformas estruturais, evidenciando que sistemas arquivísticos são moldados por mudanças administrativas, redistribuição de competências e redefinição de estruturas organizacionais.

Guevara e Paz Martín (2019, p. 91) situam o Sistema Nacional de Arquivos de Cuba dentro de um ambiente marcado por “cambios en las estructuras organizacionales, los emergentes modos de gestión y la penetración cada vez más evidente de las tecnologías de información y comunicación”, o que demonstra que a capacidade de resposta do sistema está diretamente condicionada às transformações estruturais do Estado. Para os autores, um sistema arquivístico eficaz precisa articular-se com as estruturas organizacionais e envolver-se nas dimensões de transparência e responsabilidade pública, sobretudo no contexto das tecnologias digitais, que demandam requisitos estruturais específicos para garantir a preservação e confiabilidade dos documentos ao longo do tempo.

Do ponto de vista conceitual, Heredia Herrera (1991) define os sistemas de arquivos como estruturas administrativas integradas, inseparáveis de sua base institucional, pois dependem da ação conjunta de seus componentes e da integração entre eles para cumprir sua finalidade.

Em contextos distintos, essas experiências evidenciam que os limites e potencialidades dos sistemas de arquivos não decorrem apenas de fatores técnicos,

mas de escolhas institucionais, políticas e organizacionais. Assim podemos dizer que tais sistemas se configuram como modelos de governança da informação, cuja efetividade depende de articulação, coordenação, padronização normativa e definição de competências.

Essa compreensão pode ser aprofundada a partir da noção de infraestrutura proposta por Star (2020), que permite analisar os sistemas de arquivos também como configurações sociotécnicas que se materializam nas práticas institucionais. Para a autora, infraestruturas não são entidades estáticas, mas estruturas relacionais, que se tornam visíveis sobretudo em situações de falha ou ruptura. Nesse sentido, os sistemas de arquivos podem ser compreendidos como infraestruturas informacionais que operam de forma frequentemente invisível no cotidiano, sustentadas por práticas, padrões, classificações e pelo trabalho contínuo — muitas vezes não reconhecido — dos profissionais envolvidos. Essa perspectiva contribui para explicar por que, mesmo quando formalmente instituídos, tais sistemas enfrentam dificuldades de implementação, uma vez que sua efetividade depende do alinhamento entre normas, práticas e contextos organizacionais.

É nesse contexto que condições precárias de armazenamento (Azevedo; Souza, 2023) e o acúmulo de documentação sem tratamento (Penteado, 2015) evidenciam os limites dessas infraestruturas, comprometendo a efetividade dos sistemas arquivísticos. A recuperação da informação depende da existência de instrumentos de pesquisa adequados (Ohira *et al*, 2000), assegurando que os documentos sejam acessados e utilizados para fins administrativos e históricos, enquanto a preservação da memória garante o acesso à informação como direito fundamental, sendo considerada uma das funções centrais dos sistemas de arquivos (Vaz, 1994).

Nesse sentido, Rhoads (1989) e Jardim (2018) reforçam a importância de um sistema arquivístico bem estruturado para assegurar a transparência administrativa, mas também para o uso social da informação. Em contexto internacional, como o estudo de Tintswalo *et al.* (2022) ao analisarem a gestão documental na *Statistics South Africa (Stats SA)*, são identificados desafios semelhantes aos brasileiros, como a fragilidade de guarda e descarte, ausência de mecanismos eficazes de engajamento com os *stakeholders* e dificuldades na adaptação às exigências legais e tecnológicas.

Os autores enfatizam a necessidade de uma abordagem sistemática e integrada para a gestão documental, destacando que sua ausência repercute negativamente sobre a governança da informação e o funcionamento das instituições públicas. Essa reflexão aproxima-se dos desafios enfrentados no contexto municipal brasileiro, como demonstram Silva e Venâncio (2018); Fujita e Oliveira (2023), e que reforçam a importância de sistemas arquivísticos articulados, ligados às políticas de informação.

Além disso, Tintswalo *et al.* (2022) propõem como alternativa a adoção do *records continuum*<sup>3</sup>, que compreende a coexistência dos registros em múltiplos contextos (criação, captura, organização, acesso), desde sua origem até sua utilização como arquivos permanentes. Essa perspectiva amplia a análise dos sistemas de arquivos, ao integrar as dimensões técnica, legal, social e cultural da informação arquivística desde sua produção, principalmente com os documentos digitais.

Ao deslocar a compreensão dos documentos de arquivo para uma lógica de continuidade, transversalidade e múltiplos usos, o *records continuum* desafia os modelos tradicionais de organização arquivística. Essa mudança de perspectiva não afeta apenas as práticas técnicas, mas também os arranjos institucionais e as formas de coordenação entre os atores envolvidos na produção, gestão e preservação da informação pública.

Nesse contexto, embora historicamente estruturados a partir de modelos hierárquicos e centralizados, os sistemas de arquivos têm sido tensionados pelas transformações tecnológicas, organizacionais e informacionais contemporâneas. Cada vez mais, emerge a necessidade de repensar as formas de articulação entre as instituições arquivísticas e os agentes que produzem, tratam e utilizam informações públicas.

A organização arquivística contemporânea demanda arranjos mais flexíveis, horizontais e colaborativos, capazes de manter fluxos informacionais dinâmicos e de promover a cooperação entre setores e esferas administrativas. Nesse ponto, destacamos o conceito de rede, como alternativa ou complemento ao modelo sistêmico tradicional.

---

3 O modelo do *Records Continuum* (Upward, 1996) propõe uma abordagem não linear da gestão de documentos, articulando produção, organização, preservação e uso como dimensões contínuas. O conceito será retomado na Seção 3, como referência de análise.

Marteleteo (2007) contribui para compreender essa transição conceitual ao discutir a passagem de uma “informação-sistema” - de natureza estável, localizada e voltada à geração de memória e de registro - para uma “informação-fluxo”, caracterizada pela mobilidade, pela interconexão e pela construção coletiva de sentidos. Nessa perspectiva, entende-se que as políticas e estruturas arquivísticas também precisam operar em rede, refletindo os próprios fluxos informacionais que buscam organizar, pois, assim como a informação, os documentos não são entidades estáticas, mas compõem sistemas de interações, atravessados por múltiplas mediações técnicas, políticas e sociais.

Conforme Silva (2021), enquanto os sistemas se caracterizam pela interdependência funcional de seus elementos, integrados em uma totalidade organizada e orientada a objetivos comuns, submetidos a processos de coordenação e controle, as redes, por sua vez, representam uma forma distinta de articulação institucional. Enquanto o sistema enfatiza a unidade e o controle, a rede valoriza a autonomia relativa e a horizontalidade das relações, estruturando-se por vínculos de cooperação e confiança entre atores diversos. Nelas, as conexões se sustentam em interações dinâmicas e distribuídas, não dependendo necessariamente de uma autoridade central, baseadas em interesses compartilhados e em uma cultura de colaboração.

Marteleteo (2007) argumenta que a rede não substitui o sistema, mas o prolonga e o complexifica, deslocando o foco do equilíbrio estrutural para o movimento relacional. A rede, então, reinscreve o sistema num campo de relações mais amplo e flexível. Assim, enquanto um sistema de arquivos tende a operar por meio de normas e instrumentos padronizados que asseguram a coerência do conjunto, uma rede de arquivos se estrutura pela cooperação entre instituições autônomas, que compartilham recursos, saberes e práticas, mas preservam suas especificidades funcionais. A governança, nesse caso, deixa de ser exclusivamente hierárquica e passa a ser colaborativa, baseada na articulação entre os atores.

Silva (2021) reforça a distinção entre governança e gestão, ao observar que a primeira envolve a função direcionadora, enquanto a segunda representa a função realizadora, entendimento que pode auxiliar a compreender como redes de arquivos podem operar estrategicamente. Assim, a função diretiva pode ser exercida de forma compartilhada entre instituições parceiras, enquanto a função executiva permanece

descentralizada, permitindo maior responsividade e inovação.

A mudança de base conceitual, do sistema para a rede, não implica a negação da organização, mas redefinir seus princípios: da centralização à conectividade, da linearidade à circularidade, da uniformidade à diversidade de vínculos e práticas. Essa mudança de base conceitual abre caminho para reconhecer as redes de arquivos como modelos cooperativos de governança arquivística, capazes de fortalecer a política pública de informação por meio da integração e do compartilhamento de responsabilidades.

Nesses arranjos, a cooperação se estende à construção compartilhada de valores, princípios e práticas. Assim, como propõem Belém (2016); Arreguy e Venâncio (2017), estruturas mais capilares podem ser alternativas viáveis à superação do modelo centralizado, promovendo uma governança mais efetiva e sensível às diversidades regionais.

No entanto, a consolidação de arranjos mais cooperativos está condicionada à forma como o Estado estrutura e institucionaliza as políticas públicas arquivísticas, definindo responsabilidades, competências e mecanismos de coordenação no âmbito da administração pública.

No Brasil, a institucionalização das políticas públicas arquivísticas tem ocorrido de forma lenta e fragmentada, a partir do desenvolvimento da administração pública e da necessidade de regulamentação do acesso à informação. Marcos legais como a Lei de Arquivos (Brasil, 1991), a LAI (Brasil, 2011) e a LGPD (Brasil, 2018) representam avanços importantes, mas sua efetivação ainda enfrenta desafios significativos (Jardim, 2006).

Como política pública de informação, a política pública arquivística precisa ser concebida de forma articulada a esses marcos legais, assegurando, além do acesso, a autenticidade e a confiabilidade dos registros públicos. Nesse sentido, Carvalho (2023) compreende os arquivos públicos municipais como instituições coordenadoras da política arquivística local, destacando de que forma essas instituições podem contribuir para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. A autora também reforça que a institucionalização dos serviços arquivísticos requer estruturas, atribuições claras e reconhecimento como órgãos estratégicos da administração pública.

Para Euzebio, Gerlin e Silva (2023), a política pública arquivística se constitui como base para a cidadania, ao preservar documentos e apoiar a produção de conhecimento. Os autores ressaltam a relação entre memória institucional e políticas de preservação, destacando que, quando voltada aos documentos, essa relação configura uma política pública arquivística propriamente dita: “percebe-se uma íntima relação entre memória e políticas de preservação” (Euzebio, Gerlin e Silva, 2023, p. 22). Assim, os autores reforçam que políticas desarticuladas, descontinuadas ou invisibilizadas comprometem a gestão documental, bem como o direito da sociedade à informação. A ausência de políticas efetivas, especialmente em contextos municipais, compromete a transparência e a eficiência administrativa, como demonstram os estudos de Silva e Venâncio (2018); Fujita e Oliveira (2023).

Mintegui (2024) contribui para essa discussão com o conceito de “subsistema político-arquivístico”, o qual descreve o conjunto de instituições, agentes e crenças que interagem no processo de decisão política voltado aos arquivos. Ao caracterizar o subsistema político-arquivístico brasileiro como um “microsistema”, por sua baixa visibilidade pública, alta burocratização e processos decisórios centralizados, a autora evidencia como a baixa prioridade governamental e o escopo restrito de atores têm limitado a consolidação das políticas públicas arquivísticas como políticas de Estado.

Essa abordagem situa as políticas pública arquivísticas como parte de um ambiente político-institucional permeado por disputas, alianças e escolhas de governo. Como observa a autora, o subsistema arquivístico brasileiro se sobrepõe a outros domínios de política pública, como a cultura (Mintegui, 2024), mas permanece com baixa relevância nos programas governamentais, reforçando seu caráter periférico dentro da estrutura do Estado.

A compreensão do campo arquivístico como microsistema político (Mintegui, 2024), permite reconhecer que as políticas públicas arquivísticas se desenvolvem em um ambiente de baixa visibilidade e reduzida capacidade decisória, mas que ainda assim produz efeitos sobre a organização da informação e sobre as formas de transparência pública. Assim, o reconhecimento do subsistema político-arquivístico como campo de disputa e negociação possibilita compreender as instituições públicas arquivísticas como espaços públicos de mediação informacional, cuja atuação incide sobre as condições de produção, circulação e acesso à informação no espaço público, ponto a partir do qual se desenvolve a análise a seguir.

## 2.1 INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS E A ESFERA PÚBLICA INFORMACIONAL: transparência e acesso à informação

A política pública arquivística, enquanto política pública de informação, contribui para a constituição da esfera pública informacional (Morigi; Veiga, 2007), conceito inspirado na teoria habermasiana da esfera pública. Para Habermas (2014), a esfera pública constitui o espaço de discussão livre e aberta, no qual os cidadãos interagem, influenciam as decisões do Estado e exercem controle social.

Nesse contexto, as instituições arquivísticas públicas deixam de ser apenas repositórios administrativos para se tornarem dispositivos simbólicos e institucionais, capazes de promover a transparência, a *accountability* e o exercício pleno da cidadania. No entanto, como analisa Cassete (2008), a concepção de esfera pública de Jurgen Habermas (1929 - 2026) difere da proposta de Hannah Arendt (1906 - 1975). Essas diferenças podem ser organizadas de forma comparativa, evidenciando implicações diretas para a compreensão do papel das instituições arquivísticas, conforme o quadro a seguir (Quadro 1).

Quadro 1 - Concepções de esfera pública e implicações para as instituições arquivísticas

Dimensão analítica	Arendt	Habermas	Implicações para as instituições arquivísticas
Concepção de esfera pública	Espaço do agir político, no qual os sujeitos aparecem em comum por meio da palavra e da ação	Instância de mediação comunicativa entre o Estado e o mundo da vida	Os arquivos sustentam a existência material da esfera pública, ao possibilitar tanto o aparecer da ação estatal quanto sua mediação pública
Centralidade teórica	Ação, pluralidade e visibilidade	Discurso, deliberação racional e formação da opinião pública	Os documentos funcionam como condições de possibilidade da ação visível e da deliberação informada

Sentido da política	Política como fim em si mesma, realizada no espaço público	Política como processo, mediado por procedimentos discursivos	A política arquivística não é apenas instrumental, mas constitutiva da vida pública, ao estruturar os registros da ação estatal
Papel do documento público	Suporte da ação e da memória do agir humano	Elemento que qualifica o debate e orienta o consenso racional	O documento público assume o papel de evidência pública, e não de dado neutro ou fluxo informacional
Função democrática da esfera pública	Tornar a ação visível, compartilhável e significativa	Transformar demandas sociais em pressão legítima sobre o sistema político	Os arquivos operam como infraestruturas democráticas, garantindo memória, transparência e possibilidade de controle social
Riscos identificados	Desaparecimento da ação e da pluralidade no espaço público	Colonização da esfera pública por interesses sistêmicos	Redução dos arquivos a repositórios técnicos, dissociados da cidadania e da governança informacional

Fonte: Elaboração da autora (2025), a partir de Cassete (2008)

No que se refere à concepção de esfera pública, Arendt compreende esse espaço como o lugar do agir político, no qual os sujeitos aparecem em comum por meio da palavra e da ação. Trata-se de um espaço constituído pela pluralidade e pela visibilidade, no qual a política se realiza como experiência compartilhada. Já para Habermas (2014), a esfera pública é concebida como uma instância de mediação comunicativa entre o Estado e o mundo da vida, estruturada pelo debate racional e pela circulação de argumentos. Para as instituições arquivísticas, isso implica compreender os arquivos, simultaneamente, como sustentação material da visibilidade da ação estatal (perspectiva arendtiana) e como condição informacional para a mediação comunicativa e o controle social (perspectiva habermasiana).

Quanto à centralidade teórica, Arendt atribui primazia à ação, à pluralidade e à visibilidade, entendendo a política como um fenômeno que emerge da presença dos sujeitos no espaço público. Habermas, por sua vez, centra sua análise no discurso, na deliberação racional e na formação da opinião pública. Nesse sentido, os documentos arquivísticos, além de registro da ação pública, também qualificam o debate público, permitindo que as decisões e práticas estatais sejam compreendidas, questionadas e discutidas coletivamente.

No sentido atribuído à política, Arendt a concebe como um fim em si mesma,

realizada no espaço público por meio da ação e do discurso. Em Habermas, a política é compreendida como um processo mediado por procedimentos discursivos, no qual a deliberação pública exerce pressão legítima sobre o sistema político. Para a política arquivística, essa distinção é relevante, pois evidencia que os arquivos não operam apenas como instrumentos administrativos, mas como elementos constitutivos da vida pública, ao estruturar os registros da ação estatal e sustentar os processos de deliberação democrática.

Em relação ao papel da informação, Arendt associa-a à memória do agir humano, conferindo permanência e sentido às ações políticas. Habermas, por sua vez, atribui à informação a função de qualificar o debate público, orientando a formação de consensos racionais. Sob ambas as perspectivas, a informação arquivística não pode ser compreendida como dado neutro, mas como elemento político, dotado de valor público e implicações diretas para a cidadania.

Do ponto de vista da função democrática da esfera pública, Arendt enfatiza a necessidade de tornar a ação visível, compartilhável e significativa, enquanto Habermas destaca a transformação das demandas sociais em pressão legítima sobre o sistema político. Nesse quadro, as instituições arquivísticas operam como infraestruturas democráticas, responsáveis por garantir a memória pública, a transparência e as condições informacionais para o exercício do controle social.

Por fim, no que diz respeito aos riscos identificados, Arendt alerta para o desaparecimento da ação e da pluralidade no espaço público, enquanto Habermas aponta o risco de colonização da esfera pública por interesses sistêmicos. Transpostas para o campo arquivístico, essas advertências permitem compreender os efeitos da redução dos arquivos a repositórios técnicos, dissociados da cidadania e da governança informacional, o que compromete tanto a visibilidade do agir político quanto a deliberação pública informada.

Dessa forma, o quadro evidencia que as concepções de Arendt e Habermas oferecem chaves analíticas complementares para avaliar o papel das instituições arquivísticas na constituição da esfera pública informacional. Ao mesmo tempo, ele fornece uma base teórica para compreender por que a fragilização dessas dimensões afeta diretamente as condições de possibilidade da democracia no ambiente informacional contemporâneo.

Contudo, as condições que sustentam a esfera pública informacional, tal como

concebida tanto por Arendt quanto por Habermas, encontram-se profundamente tensionadas no contexto contemporâneo. A centralidade crescente das plataformas digitais, da mediação algorítmica e da circulação acelerada de dados tem reconfigurado os modos de produção, acesso e uso da informação, colocando em risco tanto a visibilidade da ação política quanto a deliberação racional informada. É nesse cenário de transformação do ambiente informacional que emergem as críticas à chamada infocracia.

Na descrição de Byung-Chul Han (2022), a infocracia substitui a esfera pública pela lógica algorítmica da transparência<sup>4</sup> e da vigilância, onde o excesso de informação dissolve a esfera pública como espaço de formação da vontade política. No mesmo tom de Han, pode-se dizer que a informação acaba saturando, fragmentando e despolitizando, em vez de emancipar os cidadãos. A deliberação cede lugar à circulação frenética de dados, e a transparência se torna instrumento de controle e não de liberdade. Nesse modelo, a informação não promove a ação política arendtiana nem a deliberação crítica habermasiana, ela apenas reforça o desempenho e a eficiência sistêmica.

Diante desse cenário, Habermas (2023) retoma o conceito de esfera pública, considerando os efeitos e impactos da digitalização, da comunicação em redes e da desinformação na desestruturação do debate público. O autor argumenta que o ambiente informacional atual compromete a deliberação racional, colocando em risco a autonomia da esfera pública frente à economia e ao Estado, defendendo uma revitalização da esfera pública deliberativa. Esta, por sua vez, depende de infraestruturas informacionais orientadas ao interesse público, condição em que as instituições arquivísticas públicas podem assumir papel estratégico.

Nesse contexto, essas instituições enfrentam tensões distintas: por um lado, são chamados a garantir acesso, memória e visibilidade do Estado, como defendem Morigi e Veiga (2007); por outro, correm o risco de serem reduzidos a meros bancos de dados, imersos na performance informacional e no risco da obsolescência. Para Jardim (1999), as instituições arquivísticas só cumprem sua função cidadã se forem compreendidas como instrumentos de legitimação democrática e espaços de mediação da memória social, e não apenas como estruturas técnicas.

---

4 Na perspectiva de Han, a transparência não é necessariamente positiva, pois se relaciona mais com a lógica de superexposição dos indivíduos no regime informacional contemporâneo do que com a relação entre Estado e sociedade civil.

Ao garantir o acesso à informação, as instituições arquivísticas funcionam como fóruns de mediação, nos quais “os arquivistas devem ser um vetor de uso, mediadores que possibilitem a acessibilidade dos estoques informacionais” (Morigi; Veiga, 2007, p. 38). No entanto, a consolidação desses setores como parte dessa esfera esbarra em obstáculos, como a cisão histórica entre Estado e sociedade civil, agravada pela ausência de políticas públicas consistentes, assim como o foco da arquivística tradicional na custódia dos acervos não atender as demandas de gestão da informação e da participação cidadã (Morigi e Veiga, 2007).

Retomando Braman (1989), a informação é compreendida como força constitutiva das estruturas sociais, o que reforça que a mediação da informação pelo Estado, via políticas públicas arquivísticas, não é neutra. Assim, pensar as instituições arquivísticas como espaços públicos de mediação implica afirmar a prática arquivística enquanto prática política.

Diante da crítica à infocracia, pensar as instituições arquivísticas como dispositivos democráticos implica resistir à lógica da informação como dado bruto, transparente e supostamente neutro. Nessa perspectiva, torna-se necessário resgatar o valor da informação como direito, como narrativa e como construção coletiva da memória social. Assim, a política arquivística pública não se configura apenas como instrumento técnico de gestão, mas como ato político de cuidado com o espaço público, com a história e com os sujeitos.

Essa compreensão exige que a formulação de políticas públicas arquivísticas seja acompanhada de processos de publicização estruturada, voltados à inclusão, à memória ativa e à deliberação social. Para além da gestão documental, trata-se de disputar o sentido da informação no espaço público, resistindo à despolitização algorítmica e afirmando a prática arquivística como território de ação plural, de debate e de reconhecimento mútuo, em diálogo com Arendt, com Habermas e em oposição às dinâmicas da infocracia.

Nesse mesmo sentido, os sistemas de arquivos podem ser compreendidos enquanto infraestruturas públicas de desenvolvimento local, como coloca Vitoriano (2021). Ao considerar a relevância das instituições arquivísticas para a preservação do patrimônio cultural e para a promoção da transparência e da justiça institucional, a autora trabalha com a proposta de articulação entre as políticas arquivísticas e os ODS 11 e 16 (ONU, 2015), reforçando o papel das instituições mencionadas na construção

de cidades sustentáveis e de instituições eficazes e inclusivas.

Por sua vez, a subutilização dos documentos de arquivo como fonte de análise política também contribui para o enfraquecimento da esfera pública informacional, na medida em que limita o acesso às evidências da ação estatal. Como argumenta Skemer (1991), a ciência política, historicamente influenciada pelo behaviorismo e métodos quantitativos, tem negligenciado o uso de fontes arquivísticas em suas análises, o que repercute negativamente na qualidade das pesquisas sobre instituições e políticas públicas.

O próprio autor, contudo, identifica um movimento posterior de reaproximação com abordagens históricas e qualitativas, o que pode ampliar o reconhecimento do valor das instituições arquivísticas para o fortalecimento do debate público. Para ele, ainda assim, persiste o desconhecimento da existência e do potencial dos acervos, o que requer esforços proativos por parte dos arquivistas no sentido de divulgação, da mediação e da formação de públicos (Skemer, 1991).

A ausência de reconhecimento social dos acervos e das instituições arquivísticas, bem como a fragilidade das práticas de mediação e formação de públicos, não se limitam a comprometer o debate público em termos abstratos. Elas produzem impactos diretos sobre a efetividade das políticas de transparência e sobre a capacidade do Estado de assegurar, de forma contínua e qualificada, o acesso à informação pública.

Os desafios apontados pela literatura sobre políticas públicas arquivísticas e políticas públicas de informação não se restringem ao plano conceitual ou normativo, manifestando-se de forma recorrente no cotidiano das administrações públicas. No âmbito municipal, essas fragilidades tendem a se expressar diretamente na capacidade de garantir o acesso à informação e a transparência administrativa.

Na Prefeitura de Porto Alegre, dados extraídos do relatório estatístico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC POA), desde sua implantação, em 2018, até 2024, mais de 23% dos pedidos de informação não foram respondidos dentro do prazo legal<sup>5</sup>. Esse indicador sugere limites estruturais nos fluxos documentais e informacionais que sustentam o atendimento às demandas da sociedade, reforçando a centralidade da gestão dos documentos para a efetividade da LAI.

---

<sup>5</sup> Relatório extraído de: <https://sicpoa.procempa.com.br/sicpoaweb/#/relatorios>. Acesso em: 07 jun. 2025.

Informações provenientes das atas do Comitê Gerencial do Sistema de Arquivos de Porto Alegre (SIARQ/POA) também evidenciam as dificuldades na aplicação da política arquivística institucional. Em 2022, levantamento realizado junto aos Órgãos Executivos identificou mais de 9.700 m<sup>2</sup> ocupados com documentos, cuja maioria estava sem tratamento, ou seja, sem a aplicação de instrumentos de destinação. Embora 61 unidades tenham afirmado conhecer a Tabela de Temporalidade, somente 12 realizaram descarte conforme o instrumento, reforçando o descompasso entre a norma e a prática (Couto; Mintegui, 2025).

Situações de emergência também revelam a fragilidade desses arranjos. Em 2024, a enchente que atingiu o Estado do Rio Grande do Sul (RS) afetou ao menos 19 setores da Administração Municipal, que registraram a ocorrência de documentos molhados, porém sem operacionalizar ações de resgate ou recuperação da informação. O episódio reforça a vulnerabilidade do sistema arquivístico municipal frente a eventos críticos e a ausência de estratégias preventivas articuladas.

Esses elementos dialogam com achados de pesquisas realizadas em outros contextos. O estudo de Silva (2020) analisa a implementação de sistemas de acesso à informação na Prefeitura de Vitória (ES), identificando a dissociação entre os documentos arquivísticos e os sistemas de atendimento ao cidadão e apontando riscos de insegurança jurídica e de déficit informacional. Em nível estadual, Silva (2022) evidencia a centralidade da gestão de documentos para a transparência administrativa e para fortalecer a governança arquivística no âmbito do governo da Bahia.

Em conjunto, essas evidências permitem compreender as fragilidades das políticas públicas arquivísticas como problemas de conhecimento (Braga, 2005), na medida em que envolvem a compreensão de fenômenos institucionais complexos e a produção de diagnósticos capazes de orientar a ação estatal. Observa-se, contudo, uma lacuna na aplicação de abordagens analíticas que antecipem riscos e proponham estratégias preventivas, especialmente no nível institucional.

Nesse cenário, a promulgação da Lei Complementar nº 1009/2024, que institui a Política de Governança Digital e Informação Municipal (PGDIM) em Porto Alegre (Porto Alegre, 2024), sinaliza o reconhecimento da informação como elemento estratégico da governança pública. Entretanto, a ausência de articulação explícita da dimensão arquivística nessa política evidencia limites importantes, ao deixar em

segundo plano os processos e estruturas responsáveis pela produção, preservação, autenticidade e acesso aos documentos de arquivo. Assim, torna-se necessário integrar a governança arquivística à governança de TIC, ampliando o escopo da política informacional municipal e reforçando o papel das instituições arquivísticas na garantia de direitos, na transparência e na preservação da memória. Essa necessidade de integração evidencia a centralidade da governança arquivística para compreender os limites e as potencialidades das políticas públicas de informação no contexto atual.

### 3 GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA E GOVERNANÇA INFORMACIONAL

A governança arquivística emerge como uma noção relevante no contexto da ampliação das políticas de transparência, da transformação digital do Estado e da consolidação do direito de acesso à informação. Jardim (2018) vem mobilizando essa noção para articular a gestão de arquivos, a administração pública e as políticas informacionais, deslocando o enfoque tradicionalmente técnico-operacional das instituições arquivísticas para uma dimensão estratégica, institucional e política. Nesse movimento, a governança arquivística passa a ser compreendida como parte das condições que sustentam a produção, acesso e uso da informação pública.

No entanto, Silva (2024b) adverte que a incorporação do conceito de governança ao campo arquivístico não está isenta de ambiguidades. O autor chama atenção para o risco de que a governança arquivística seja apropriada como um modismo conceitual e dissociado de transformações efetivas nas estruturas, nos mecanismos decisórios e nas capacidades estatais. Essa advertência nos leva a compreender que a governança arquivística depende de escolhas políticas, normativas e organizacionais que lhe conferem materialidade institucional.

Nessa perspectiva, a governança arquivística se configura como estratégia voltada à construção de confiança pública, articulando políticas, práticas e atores diversos para sustentar uma infraestrutura informacional comprometida com a prestação de contas e a continuidade administrativa (Jardim, 2018). Trata-se de uma dinâmica que vai além do exercício formal da autoridade legal, pois envolve também reconhecimento institucional e social das instituições arquivísticas como espaço de garantia de direitos, como o acesso à informação e à memória.

Venâncio (2022, p. 28) reforça esta perspectiva ao observar que a “governança arquivística” remete à noção de “política”, [...] tanto no sentido institucional quanto no sentido de política pública. Ao reconhecer as instituições arquivísticas como componentes da infraestrutura informacional do Estado, a governança arquivística se alinha ao conceito de governança pública, baseada em mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à condução de políticas públicas e à entrega de valor à sociedade (Brasil/TCU, 2020). Assim, a governança arquivística pode ser compreendida como uma expressão específica da governança da informação, operando de forma transversal e articulada.

Nesta seção, refletimos sobre disputas e potenciais da governança arquivística no contexto brasileiro, partindo das contribuições e estudos de Jardim (2018). Consideramos que o fortalecimento da governança arquivística depende, além da conformidade normativa, da sua própria inserção efetiva nas políticas públicas informacionais, do reconhecimento do papel estratégico dos arquivistas e da construção de modelos colaborativos e orientados para resultados. Essa reflexão dialoga com abordagens críticas ao conceito de governança, que ressaltam seu potencial analítico e também suas ambiguidades.

Para historiarmos a governança arquivística pública, faz-se necessário situá-la no campo mais amplo da governança pública, cuja expansão nas últimas décadas vem influenciando diretamente a formulação de políticas. A noção de governança pública emerge como resposta às limitações dos modelos tradicionais de administração, incorporando preocupações relacionadas à coordenação institucional, à transparência e à responsabilização do Estado frente à sociedade.

O Referencial Básico de Governança (Brasil/TCU) sintetiza essa discussão ao definir governança pública organizacional como o conjunto de

[...] mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil/TCU, 2020, p. 36).

O Referencial (Brasil/TCU) ainda destaca a diferença entre governança e gestão, pois enquanto a gestão se ocupa da execução, a governança diz respeito ao direcionamento institucional da gestão para alcançar os resultados. Essa distinção é central para compreender o papel estratégico da governança, situada em nível distinto da operação cotidiana.

Esse entendimento incorpora referências consolidadas em diferentes tradições teóricas e com princípios internacionais adotados por organismos multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a ONU. Nesse sentido, a governança pública envolve também integridade, transparência, *accountability* e coordenação entre múltiplos atores.

Um dos eixos centrais do Referencial do TCU é a relação principal-agente (Brasil/TCU, 2020), derivada da teoria econômica das organizações. No setor público, o “principal” corresponde à sociedade, titular dos direitos e interesses finais, enquanto

os gestores públicos atuam como “agentes” responsáveis por conduzir a máquina administrativa. Essa relação é marcada por assimetrias de informação, na medida em que os agentes possuem mais conhecimento sobre processos internos do que os cidadãos, o que pode gerar riscos de desvio, ineficiência ou opacidade.

A governança pública, nesse sentido, cria mecanismos para alinhar interesses, reduzir essa assimetria e ampliar a transparência, de forma a assegurar que o Estado atue orientado pelo interesse público.

Os mecanismos de governança se agrupam em três dimensões interdependentes: liderança, estratégia e controle, os quais orientam tanto a formulação quanto a execução de políticas públicas (Brasil/TCU, 2020). Esses mecanismos oferecem um quadro útil para compreender arranjos institucionais complexos, como os sistemas arquivísticos, os quais operam transversalmente e envolvem múltiplos órgãos e níveis decisórios.

Além do aspecto operacional, o Referencial também afirma que a governança pública é um conceito polissêmico e atravessado por disputas. Há sobreposições e tensões entre governança corporativa, governança pública e governança política, fenômeno igualmente observado por outros autores, como Schabbach (2022).

Schabbach (2022) destaca que, desde os anos 1980, a palavra governança tem sido associada a interações entre Estado, setor privado e sociedade civil, adquirindo diferentes sentidos conforme o contexto e os atores envolvidos. Essa expansão semântica, ao mesmo tempo em que amplia seu potencial, também lhe confere um certo grau de ambiguidade, podendo transformar a governança em um conceito genérico, aplicado a realidades muito diferentes sem a devida problematização.

Isso exige que a governança seja analisada de forma situada, levando em conta os diferentes arranjos institucionais, capacidades estatais e contextos federativos. Nesse sentido, a governança arquivística proposta por Jardim (2018) pode ser compreendida como uma especificação necessária, que delimita um campo de atuação próprio dentro de um conceito amplo e, por vezes, impreciso — mas que oferece ferramentas para requalificar o papel dos arquivos na administração pública.

O TCU (2020) adota ainda três perspectivas complementares, úteis para situar políticas públicas específicas, como a política arquivística municipal:

- a perspectiva organizacional, centrada nas estruturas internas e processos de gestão;

- a perspectiva das políticas públicas, que considera redes de implementação, interações institucionais e resultados sociais;
- a perspectiva de centro de governo, voltada à coordenação transversal e coerência das ações governamentais.

Essas três camadas permitem compreender como políticas arquivísticas operam simultaneamente no interior das instituições, entre elas e no plano das diretrizes governamentais mais amplas, especialmente quando se articulam com legislações e políticas como a LAI, a LGPD, as iniciativas de transparência e os programas de transformação digital.

Por fim, o Referencial do TCU reforça que a governança pública deve buscar resultados socialmente legitimados, o que implica participação, transparência e prestação de contas. Essa orientação amplia o foco da governança para além dos resultados finais, incorporando também os processos pelos quais as decisões são tomadas, monitoradas e avaliadas.

Essa abordagem evidencia que a governança arquivística pública não pode ser dissociada das formas contemporâneas de governança pública. Ao contrário, ela contribui diretamente para a redução das assimetrias de informação, para o fortalecimento do controle social e para a promoção da transparência, uma vez que a documentação pública constitui o principal suporte da *accountability* estatal.

Essa reflexão é especialmente relevante no campo arquivístico, onde a fragilidade institucional pode levar à adoção de modelos formais de governança sem redistribuição efetiva de autoridade, recursos e capacidades (Silva, 2024a, 2024b). Assim, a governança arquivística precisa ser analisada de forma situada, considerando suas condições, conforme propõe Jardim (2018), evitando leituras normativas e interpretações descoladas da realidade.

Destarte, a noção de governança arquivística (Jardim, 2018) projeta a atuação das instituições arquivísticas para uma esfera transversal e relacional dentro do Estado. Diferentemente de uma aplicação genérica do conceito de governança, trata-se de uma configuração própria da macroarquivologia, voltada à articulação entre políticas arquivísticas, sistemas de arquivos e estruturas de governança pública, reposicionando a informação arquivística como elemento estratégico da ação estatal.

Nesse enquadramento, a governança arquivística não se confunde com a execução das funções arquivísticas nem com a adoção isolada de instrumentos

técnicos. Jardim (2018) enfatiza que ela se constrói no entrelaçamento dos dispositivos normativos, arranjos institucionais e relações interorganizacionais, exigindo mais autoridade política e capacidade de coordenação das instituições arquivísticas. Essa leitura afasta abordagens que reduzem a governança a um conjunto de boas práticas gerenciais, aproximando-a de uma instância de orientação e direcionamento da política arquivística.

Essa leitura dialoga com a crítica de Silva (2024b), ao reforçar que a governança arquivística deve ser compreendida como uma instância de orientação, coordenação e controle da informação arquivística nas políticas públicas, e não como um discurso desvinculado de mudanças efetivas. Assim, a governança arquivística se afirma como um arranjo de relações que posiciona as instituições arquivísticas no centro das políticas públicas de informação, de forma que influenciam agendas como transparência, transformação digital e *accountability* (Jardim, 2018; Silva, 2024b).

Essa centralidade, porém, não é automática. Jardim (2025) aprofunda a discussão ao tensionar a noção de governança arquivística entre avanços discursivos e limites concretos de implementação. Para o autor, não há governança arquivística possível dissociada da sustentabilidade da gestão arquivística cotidiana, formulando a ideia de que “não há avanços no plano macroarquivístico sem sustentabilidade no plano microarquivístico e vice-versa” (Jardim, 2025, p. 275). Essa afirmação desloca o debate do plano normativo para a capacidade institucional, mostrando que políticas, sistemas e modelos só se consolidam quando as organizações dispõem de condições reais de implementação.

Do mesmo modo, práticas isoladas, ainda que tecnicamente qualificadas, tendem a permanecer frágeis e descontínuas quando não são sustentadas por arranjos institucionais, autoridade arquivística e coordenação sistêmica. A governança arquivística, nesse sentido, opera como elo entre diretrizes e práticas, prevenindo a dissociação de políticas formais do cotidiano organizacional.

A contribuição de Silva (2025) aprofunda essa compreensão ao deslocar a governança arquivística para a perspectiva organizacional. Para ele, a governança arquivística configura-se como uma instância estratégica responsável por autorizar, direcionar e estabelecer limites ao gerenciamento arquivístico, promovendo uma visão sistêmica que viabiliza o desenvolvimento e a implementação da política arquivística

organizacional. Diferentemente do gerenciamento arquivístico, a governança opera no direcionamento, na definição de prioridades e na supervisão das práticas.

Silva (2025) explicita ainda que a relação entre governança e gerenciamento arquivístico deve ser estruturada por mecanismos de prestação de contas, cabendo aos responsáveis pela gestão arquivística fornecer subsídios contínuos à governança para o ajuste, a manutenção e o aprimoramento da política arquivística, como um processo cíclico.

Ao vincular essa dinâmica à geração de valores arquivísticos, Silva (2025) reforça que a governança arquivística deve estar orientada às expectativas das partes interessadas e ao cumprimento do propósito público dos acervos custodiados, destacando o acesso à informação como principal resultado. Essa abordagem amplia a compreensão da governança arquivística para além da eficiência administrativa, situando-a no campo dos direitos informacionais, da *accountability* pública e da legitimidade institucional, em convergência com as discussões de Jardim (2018; 2025).

Ao deslocar a política arquivística para o campo das políticas públicas, Souza (2024) contribui para compreender a governança arquivística como condição de efetividade institucional. Para a autora, políticas arquivísticas devem ser compreendidas como políticas públicas de informação, uma vez que envolvem definição de problemas, escolha de instrumentos, alocação de recursos, coordenação interinstitucional e capacidade de implementação. Nesse sentido, sua efetividade depende da configuração de um arranjo de governança capaz de articular atores, responsabilidades e mecanismos de decisão.

A distância entre norma e prática, identificada por Souza (2024), expressa uma fragilidade estrutural das políticas arquivísticas no contexto brasileiro, marcada pela fragmentação normativa, pela sobreposição de competências e pela ausência de instrumentos operacionais derivados da política. Como observa Jardim (2025), isso expressa justamente a fraca articulação entre os planos macroarquivístico e microarquivístico, comprometendo a sustentabilidade das políticas arquivísticas desde sua formulação. Assim, esses problemas não se manifestam apenas na fase de execução, mas já se apresentam na formulação da política, configurando fragilidades *ex ante* que comprometem seus resultados (Souza, 2024).

Alguns estudos reforçam os desafios para a implementação da governança arquivística nas organizações públicas. Azevedo e Souza (2023), ao analisarem o contexto do Estado do Amazonas, identificaram que há a ausência de um setor específico para a gestão documental em 64,7% dos órgãos estaduais, assim como 94,1% dos órgãos não possuem normativas ou manuais sobre esse tema. Esses dados revelam que a ausência de arranjos organizacionais mínimos limita a capacidade de coordenação e continuidade das práticas arquivísticas.

Carvalho (2023) também identifica como problemas recorrentes a falta de um ato legal específico que defina a autonomia das instituições arquivísticas municipais, assim como a ausência de personalidade jurídica e dotação orçamentária própria. A autora destaca, contudo, que Porto Alegre conta com marcos legais e iniciativas relevantes, como a presença de arquivistas em seu quadro de servidores e a própria formalização do SIARQ/POA (Carvalho, 2023). Outro ponto, é a existência do Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho (AHPAMV) vinculado à Secretaria Municipal de Cultura (SMC), voltado à preservação de documentos permanentes, e ainda de uma estrutura de gestão documental, a CGD, já mencionada. A presença desses setores, indica uma escolha administrativa favorável à estruturação da política arquivística e de aproximação com as práticas de governança.

Arreguy e Venâncio (2017) alertam que as políticas arquivísticas precisam atender às necessidades e direitos da sociedade, exigindo um modelo de governança que garanta a sua efetividade. Dessa forma, a governança arquivística exige reconhecer as instituições arquivísticas não apenas como repositórios de documentos, mas como estruturas que articulam memória, informação e direitos, assumindo papel ativo na mediação entre Estado e sociedade, o que nos remete à noção de esfera pública informacional, discutida anteriormente.

Jardim (2018, p. 36) alerta que os sistemas arquivísticos que operam de forma isolada “sobrevivem precariamente em termos políticos e técnico-científicos”. Por isso, considerar a governança arquivística como uma instância especializada da governança informacional, auxilia a ampliar sua legitimidade, efetividade e capacidade de incidir sobre as agendas de modernização, transformação digital e ampliação do acesso à informação. Essa perspectiva pressupõe diálogo permanente com a governança pública, como vimos anteriormente.

Nesse contexto, a articulação entre as diferentes dimensões da governança reforça a necessidade de modelos colaborativos, democráticos e orientados para resultados, capazes de integrar os objetivos da governança arquivística às práticas da governança pública e informacional, como propõem autores nacionais em análises desenvolvidas em outros contextos.

Esses desafios não se restringem ao caso brasileiro. Nharreluga (2014) examina o papel do Arquivo Histórico de Moçambique (AHM) na construção da ordem arquivística no período pós-independência. Ao abordar a centralização da informação como ferramenta de legitimação do novo Estado moçambicano, o autor explicita como as instituições arquivísticas podem ser agentes de reprodução do poder e também de participação cidadã, a depender de sua inserção nas decisões e da intenção política que as orienta.

Segundo o autor, a prática arquivística em Moçambique foi marcada pela marginalização das instituições arquivísticas nas políticas públicas, pela fragmentação organizacional e pela escassez de recursos técnicos e financeiros (Nharreluga, 2014). O AHM, mesmo alcançando relativo empoderamento entre as décadas de 1970 e 1990, não conseguiu consolidar uma posição estruturante na administração pública, perpetuando uma visão ultrapassada do Arquivo como instituição histórica, desvinculada das funções administrativas e da gestão da informação arquivística (Nharreluga, 2014).

Esse cenário ecoa, em certa medida, os desafios enfrentados por municípios brasileiros, como Porto Alegre, nos quais a ausência de estruturas permanentes e de investimentos limita a efetividade das políticas arquivísticas e a integração com os sistemas de governança informacional mais amplos. A análise de Nharreluga (2014) mostra que, sem reconhecimento organizacional e normativo, a política pública de informação se fragmenta, e a gestão documental permanece vulnerável a descontinuidades administrativas, negligência e invisibilidade política.

Além disso, a tese destaca a centralidade da legislação arquivística para a definição de competências e para a constituição de redes de arquivos articuladas em nível nacional (Nharreluga, 2014). Essa perspectiva nos leva a pensar a governança arquivística como parte de um sistema integrado de políticas públicas de informação, voltado à democratização do acesso, à proteção da memória coletiva e à efetivação de direitos informacionais. Assim, para responder aos desafios contemporâneos da

administração, a governança arquivística deve incorporar princípios da governança da informação, como transparência, segurança, valor e equidade informacional (Manhique, 2025). Essa aproximação demanda, portanto, a explicitação do próprio conceito de governança da informação e de seus pressupostos, para compreendermos os limites e as possibilidades de integração entre políticas informacionais.

Sob essa perspectiva, a governança da informação surge como um conceito integrador, voltado à coordenação dos processos de criação, organização, acesso, uso e preservação da informação nas instituições públicas e privadas. Trata-se de um enfoque que reconhece a informação como ativo estratégico, cuja gestão requer articulação entre políticas, competências, normas e tecnologias, ultrapassando abordagens fragmentadas ou exclusivamente operacionais.

Ao relacionar governança e informação, é preciso distinguir suas abordagens analíticas e normativas. Schabbach (2022) observa que, na perspectiva analítica, a governança descreve formas contemporâneas de interação entre Estado, sociedade civil e mercado, incluindo arranjos horizontais e em rede. Já no viés prescritivo, frequentemente associado à ideia de “boa governança”, o conceito é utilizado como parâmetro universal de qualidade da gestão pública, ignorando contextos específicos (Schabbach, 2022). Essa problematização contribui para compreender os limites da governança informacional e arquivística no Brasil, onde fatores como federalismo, fragmentação administrativa e escassez de recursos condicionam a efetividade das políticas de informação. Dessa forma, a governança da informação deve ser encarada como uma construção situada, atravessada por disputas políticas, e não apenas um ideal normativo abstrato.

Relyea (2008) explora essa complexidade, ao analisar a política de informação do governo federal dos Estados Unidos como um sistema evolutivo e conflituoso, moldado por disputas entre os poderes do Estado, demandas sociais e transformações tecnológicas. Assim como já discutido por Braman (1989) e Jardim, Silva e Nharreluga (2009), Relyea também demonstra que políticas informacionais não são neutras nem somente técnicas, pois também refletem valores democráticos, disputas de interesses e correlações de força. Nesse contexto, a governança da informação exige uma abordagem que vá além da gestão documental, reconhecendo

a informação como um bem público multifuncional, voltado para a ampliação do acesso quanto à proteção da privacidade e à segurança informacional (Relyea, 2008).

A trajetória norte-americana analisada por Relyea (2008), que inclui a criação do *Government Printing Office* (1860), dos *National Archives* (1934) e a promulgação do *Freedom of Information Act* (FOIA), deixa evidente a necessidade de estruturas permanentes para assegurar o acesso à informação como direito público. Essa perspectiva fortalece a tese de que políticas arquivísticas devem estar integradas à governança da informação, especialmente quando vinculadas à legislação de transparência, como a LAI. Além disso, a análise reforça a ideia de que a formulação de políticas informacionais deve considerar sua implementação real, prevendo estratégias como capacitação de gestores e recursos humanos, padronização de procedimentos e supervisão contínua (Relyea, 2008). Na PMPA, a ausência de um órgão arquivístico com autoridade própria reflete o distanciamento desse modelo, no qual as instituições arquivísticas são reconhecidas como pilares do direito à informação.

Outro destaque de Relyea (2008) é a valorização da análise histórica, da intenção legislativa e do impacto social das políticas informacionais. Esses elementos legitimam a adoção de métodos analíticos, como a abordagem *ex ante*, para compreender o passado, orientar decisões no presente e antecipar consequências. A governança informacional, nesse sentido, configura-se como um campo voltado à melhoria da ação estatal e ao fortalecimento da esfera pública informacional.

Essa discussão encontra continuidade com Mat Isa (2009), que articula gestão de documentos e governança, ao demonstrar empiricamente que a *accountability* de governos ou instituição é indissociável da existência de registros autênticos, confiáveis e acessíveis. O autor analisa a governança como um processo sustentado por evidências documentais, argumentando que a ausência de práticas sólidas de gestão documental compromete a transparência, a eficiência e a confiança pública. Essa perspectiva aproxima-se da noção de governança arquivística, ao compreender o documento arquivístico como instrumento de legitimidade democrática.

Mat Isa (2009) conclui, a partir de estudo em três organizações europeias, que a efetividade da gestão documental depende do engajamento da alta administração, da integração entre gestão de riscos e gestão de documentos e da autonomia profissional dos arquivistas e gestores de informação. Ele defende que sem respaldo

legal e organizacional, esses profissionais não conseguem garantir a autenticidade e a continuidade dos registros, sobretudo em contextos sujeitos à interferências políticas. Nesse sentido, a gestão documental é tanto uma função técnica quanto um exercício ético e político, cuja ausência prejudica a credibilidade das políticas públicas e a própria governança.

Smallwood (2014) contribui para a compreensão da governança da informação como um programa contínuo, estratégico e articulador de diversas dimensões organizacionais. O autor destaca que a governança informacional deve estar alinhada aos objetivos da organização, promovendo maior controle, segurança, produtividade e transparência. Essa perspectiva reforça a necessidade de integração entre as políticas informacionais e a política arquivística, apontando que a ausência de articulação entre áreas como tecnologia, jurídico e gestão documental compromete a eficácia das ações desenvolvidas (Smallwood, 2014).

Assim, a adoção de diretrizes claras que garantam a autenticidade e o acesso contínuo aos documentos digitais, também é essencial para a efetivação da governança arquivística como componente estruturante das políticas públicas de informação. Esse aspecto torna-se ainda mais relevante diante dos riscos de fragmentação e da ausência de políticas sustentáveis de preservação digital (Smallwood, 2014).

Esses desafios se evidenciam especialmente em situações de emergência, como a enfrentada pela PMPA em 2024, após as enchentes, quando a necessidade de acesso confiável e contínuo aos documentos se torna ainda mais crítica.

Manhique (2025) compreende a Governança da Informação como um *framework* para enfrentar a explosão informacional e as assimetrias de informação nas organizações. Essa abordagem destaca o valor, a qualidade, o *compliance*, a segurança e a privacidade da informação e reconhece seu papel na construção de ambientes organizacionais mais equitativos. Para ele, essas assimetrias comprometem a confiança pública e exigem abordagens que considerem os significados da informação no contexto de sua produção e uso (Manhique, 2025).

Manhique (2025) também enfatiza que a predominância da governança de tecnologia da informação tende a priorizar aspectos instrumentais, muitas vezes em detrimento das dinâmicas informacionais. Assim, a governança da informação é uma alternativa às limitações desse modelo, pois envolve, além da produção e do

armazenamento da informação, a sua mediação, acesso e apropriação por diferentes sujeitos e instâncias de decisão (Manhique, 2025). Ao ampliar o escopo da gestão informacional, essa abordagem se conecta com temas centrais da CI, como competência, valor e mediação da informação.

Relacionando as contribuições de Relyea (2008), Mat Isa (2009), Smallwood (2014) e Manhique (2025), evidenciamos que a Governança da Informação deve operar como integradora entre políticas arquivísticas, práticas de transparência e direitos informacionais. Essa abordagem contribui para a estruturação de práticas mais coerentes e alinhadas ao interesse público, conforme a noção de governança pública institucional do TCU (Brasil, 2020). Assim, reforça-se que a governança arquivística e o acesso à informação devem ser compreendidos como dimensões políticas centrais para a consolidação da democracia e da justiça informacional.

A governança da informação pressupõe, portanto, uma visão integrada dos processos informacionais, capaz de articular produção, organização, preservação, acesso e uso da informação desde a formulação das políticas públicas. Essa visão integrada desloca o foco seu uso como recurso isolado para ser considerada elemento estruturante da ação estatal.

Nesse ponto, Alves e Chagas (2024) oferecem uma contribuição importante ao afirmarem que o *records continuum* não é uma metodologia concorrente ao ciclo de vida dos documentos. Para os autores, trata-se de uma perspectiva teórica que compreende as funções arquivísticas como simultâneas e inter-relacionadas, o que desloca o debate da oposição entre modelos para uma compreensão sistêmica e integrada da gestão da informação arquivística.

Essa perspectiva mostra-se compatível com a lógica da governança da informação, reforçando a centralidade das decisões antecipadas, da coordenação entre atores e da articulação entre políticas e sistemas. Ao reconhecer que escolhas realizadas no momento da produção documental impactam diretamente a preservação, o acesso e o uso futuro da informação, o *records continuum* desloca a gestão arquivística para uma lógica estratégica, integrada às políticas públicas e aos mecanismos de governança (Alves; Chagas, 2024).

O diálogo entre governança da informação, governança arquivística e *Records Continuum* fortalece a adoção da análise *ex ante*, ao evidenciar que fragilidades na definição de responsabilidades, requisitos e instrumentos, frequentemente atribuídas

à fase de execução, decorrem também de escolhas realizadas ainda na formulação das políticas públicas. Essa leitura nos permite analisar sistemas arquivísticos como estruturas que deveriam operar de forma contínua, transversal e integrada.

A partir das condições elencadas compreendemos a transparência e o acesso à informação pública como efeitos diretos da qualidade da governança informacional e arquivística adotada pelo Estado, o que aprofundamos na sequência.

### 3.1 TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

A transparência pública depende da efetividade da governança arquivística e, ao mesmo tempo, constitui um de seus pilares (Jardim, 2018). O acesso à informação arquivística, quando garantido de forma estruturada, constitui um dispositivo de cidadania informacional, permitindo que os sujeitos exerçam seu direito à memória, à deliberação e à vigilância democrática. A política arquivística pública, nesse sentido, funciona como uma mediação entre o Estado e a sociedade, ao assegurar que a informação pública não seja apenas disponível, mas inteligível, acionável e confiável.

Para Jardim (1999), a pouca visibilidade informacional do Estado brasileiro perpetua desigualdades ao dificultar o acesso da sociedade à informação. Essa opacidade não se restringe à ausência de divulgação de dados, mas resulta de arranjos organizacionais precários, da falta de padronização na gestão documental e da ausência de políticas arquivísticas públicas efetivas (Jardim, 1999).

O autor aponta que existe

[ . . . ] uma relação profunda entre a gestão da informação arquivística como um recurso e a qualidade dos serviços prestados pelo Estado à sociedade civil. As possibilidades de acesso à informação governamental pelo administrador público e o cidadão encontram-se diretamente relacionadas com o conjunto de práticas desenvolvidas pela administração pública no decorrer desse ciclo informacional (Jardim, 1999, p. 33).

No modelo habermasiano de esfera pública, o acesso à informação é condição para a deliberação e o controle social. Entretanto, a persistência de uma “reserva de opacidade do Estado” (Jardim, 1999, p. 200), compromete a função das instituições

arquivísticas como elementos que sustentam a esfera pública democrática, indicando que essas instituições podem se tornar um instrumento de poder simbólico quando a informação não está acessível.

Nesse sentido, o reagendamento da “transparência como meta política e prática informacional” (Jardim, 1999, p. 201) explicita a tensão entre a opacidade histórica do Estado e a busca por uma esfera pública aberta, participativa e sujeita ao controle social. Se os acervos arquivísticos são gerenciados de forma a restringir o acesso, reforçam a opacidade; mas quando estruturados para garantir a acessibilidade e autenticidade, tornam-se instrumentos de democratização. Assim, a melhoria na gestão documental e adoção de políticas informacionais adequadas contribuem para o acesso à informação, bem como para um Estado mais transparente e responsivo.

A relação entre acesso à informação e fortalecimento democrático é também amplamente discutida em publicação promovida pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) e pelo Artigo 19 (Canela; Nascimento, 2009), os quais defendem o acesso à informação como um direito humano fundamental, reconhecido em tratados internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Para os autores, esse direito é essencial tanto na perspectiva individual, ao permitir escolhas informadas, quanto na coletiva, ao promover *accountability*, boa governança e combate à corrupção (Canela; Nascimento, 2009).

O acesso à informação é caracterizado como um direito difuso, pertencente à coletividade, e a sua garantia requer legislações robustas que adotem princípios da máxima divulgação e da publicação proativa por parte do Estado. No Brasil, a ausência de uma matriz regulatória foi um obstáculo à consolidação prática desse direito (Canela; Nascimento, 2009), até a promulgação da LAI, em 2011.

A relação entre as instituições arquivísticas e transparência é explicitada quando os autores defendem a correta organização e preservação dos documentos públicos como condição para garantir o acesso futuro à informação, reforçando a necessidade de sistemas permanentes de gestão documental (Canela; Nascimento, 2009). Nesse sentido, a transparência não se sustenta apenas através da adoção de portais ou sistemas de informação, pois depende diretamente da existência de estruturas capazes de garantir a integridade, a autenticidade e a recuperação dos

documentos ao longo do tempo.

No Brasil, um dos desafios recorrentes é a posição periférica das instituições arquivísticas na estrutura do Estado, frequentemente sem visibilidade e autoridade limitada (Jardim, 2018). Essa marginalização é intensificada pela ausência de políticas públicas efetivas e pela fragmentação das responsabilidades relacionadas à gestão documental e ao acesso à informação.

Nesse contexto, Maluf (2023) apresenta um protótipo para implementação da governança arquivística institucional, reconhecendo que não há modelos ou diretrizes operacionais no Brasil. O protótipo oferece uma base conceitual e prática para o desenvolvimento de políticas arquivísticas orientadas pela governança, especialmente em contextos onde ainda não há estruturas maduras ou plenamente consolidadas. Essa contribuição sustenta a pertinência de estudos que busquem analisar antecipadamente os efeitos das políticas arquivísticas institucionais, como é o caso da presente pesquisa.

Essa abordagem contribui para a estruturação de práticas mais transparentes e alinhadas ao interesse público, conforme a noção de governança pública (TCU, Brasil, 2020). Assim, reforça-se que a governança arquivística e o acesso à informação devem ser compreendidos como dimensões centrais para a consolidação da democracia e da justiça informacional. A partir desse enquadramento teórico, torna-se necessário mobilizar abordagens capazes de examinar como esses princípios se materializam — ou não — no desenho e na formulação das políticas públicas.

#### 4 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ABORDAGEM *EX ANTE*

Para embasar esta pesquisa, adotamos a Análise de Políticas Públicas como suporte teórico e metodológico, com o objetivo de identificar variáveis que permitam compreender fenômenos informacionais relacionados à atuação do Estado, articulando dimensões técnicas, institucionais e políticas (Mintegui; Karpinski, 2021). Entendemos que a análise de políticas públicas fornece categorias analíticas para examinar o conteúdo das políticas (*policy*), quanto seus processos de formulação (*politics*) e as estruturas institucionais envolvidas (*polity*).

Neste contexto, destacamos a análise *ex ante* como estratégia central da pesquisa, por permitir uma avaliação prévia dos riscos e impactos da política arquivística. Essa abordagem será detalhada na próxima seção, com base no referencial do Guia do IPEA (Brasil, 2018). Esta análise apresenta vantagem por possibilitar uma atuação preventiva, especialmente em contextos marcados por descontinuidade administrativa ou eventos críticos.

Importante ressaltar que o conceito de regime de informação, retomado na seção seguinte, será mobilizado para compreender essas dinâmicas e suas implicações na gestão de arquivos e na política arquivística institucional. Portanto, a análise *ex ante* proposta busca considerar tanto os desenhos formais da política, assim como os usos, apropriações e resistências dos atores envolvidos, reconhecendo a política como um processo social e relacional.

Ao refletir sobre os atores e processos envolvidos na formulação das políticas, Jardim (2006) destaca a importância de um conhecimento multidisciplinar, envolvendo Arquivologia, Ciência Política, Administração e Análise de Políticas Públicas. A participação de diferentes setores da sociedade e da administração pública é estratégica para ampliar a legitimidade e a representatividade das decisões arquivísticas. Ainda assim, o autor adverte que, muitas vezes, a participação se restringe ao discurso, sendo necessário superar a retórica participativa com práticas efetivas de escuta e negociação e coordenação entre atores.

Cairney (2025) também chama atenção para a distância entre o ideal normativo e a prática na formulação de políticas. O autor argumenta que a “coerência perfeita”, caracterizada por alta atenção ao problema, uso intensivo de evidências, coordenação entre os atores e clareza de objetivos, constitui um ideal, que favorece a identificação

de barreiras, mas que é impossível de ser plenamente alcançado. A fragmentação e a incoerência seriam, segundo o autor, características inevitáveis da formulação de políticas, resultantes dos diversos interesses, da atuação em múltiplos níveis de governo e da variação no engajamento dos próprios atores.

Assim, a análise da política arquivística institucional do Poder Executivo de Porto Alegre precisa reconhecer que a busca por integração total pode ser menos produtiva do que uma articulação possível e adaptada, capaz de combinar diretrizes centralizadas de coordenação institucional com dinâmicas de colaboração no nível local. Tal compreensão encontra respaldo no debate entre os enfoques *top-down* e *bottom-up* na implementação de políticas públicas, conforme sistematizado por Dagnino (2016), ao evidenciar tanto os limites do controle pleno pressuposto pelos modelos racionalistas quanto o papel dos atores envolvidos na implementação. Isso indica que, mais do que perseguir uma coerência perfeita, a análise *ex ante* pode contribuir para projetar arranjos viáveis e capacidades diferenciadas.

Nesse mesmo sentido, estudos recentes sobre avaliação *ex ante* têm destacado que a capacidade de prever impactos e reduzir incertezas depende também do grau de colaboração entre os atores envolvidos. A literatura demonstra que iniciativas construídas de forma compartilhada tendem a produzir resultados mais consistentes, pois articulam desde cedo diferentes perspectivas, capacidades e necessidades. O trabalho de Yaqub, Malkov e Siepel (2023), ao analisar a relação entre expectativas e resultados no campo da pesquisa científica, mostra que processos colaborativos aumentam a coerência entre o impacto planejado e o efetivamente alcançado.

Embora esse estudo trate de outro domínio, seu argumento é plenamente aplicável ao campo arquivístico. Quanto maior o engajamento entre CGD, SIARQ/POA, áreas técnicas, setores administrativos e instâncias de governança da informação, maior tende a ser a probabilidade da política arquivística de alcançar seus objetivos e reduzir o descompasso entre promessa normativa e capacidade de implementação. Assim, incorporar essa lógica colaborativa na análise *ex ante* permite projetar arranjos mais estáveis e adaptados à realidade da administração pública municipal.

Serão apresentados, a seguir, os fundamentos e critérios metodológicos da análise *ex ante*, bem como as etapas e ferramentas que orientam sua aplicação à

política arquivística institucional do Poder Executivo da PMPA, estabelecendo as bases para a análise desenvolvida nos capítulos subsequentes.

#### 4.1 ANÁLISE *EX ANTE*: FUNDAMENTOS, CRITÉRIOS E USOS ESTRATÉGICOS

A análise *ex ante* constitui uma avaliação preliminar que busca responder a questões: O que acontece com a implementação da política? O que é necessário para sua execução? Quais fatores podem favorecer ou comprometer seus resultados? (Brasil, 2018). No campo arquivístico, essa abordagem oferece subsídios para avaliarmos a viabilidade institucional e orçamentária de uma política de gestão de arquivos, além de permitir o alinhamento com metas de transparência e preservação da informação.

O Guia do IPEA (Brasil, 2018)<sup>6</sup> propõe estruturar uma análise *ex ante* nas seguintes etapas: diagnóstico do problema, identificação do público-alvo, desenho das ações, análise de riscos, estimativa de custos e definição de estratégias de monitoramento e avaliação. Para tanto, o Guia recomenda a adoção de ferramentas como o modelo lógico<sup>7</sup>, o qual relaciona insumos, atividades, produtos, resultados e impactos esperados (Brasil, 2018), e a análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*)<sup>8</sup>, para mapear fatores internos e externos que podem afetar a implementação da política (Brasil, 2018). A combinação dessas ferramentas permite alinhar os objetivos da política arquivística à sua viabilidade institucional, embasando decisões mais consistentes.

---

6 Disponível em: [https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento\\_estrategico\\_arquivos/livros\\_guias\\_publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante-volume-1-ipea-2018.pdf/view](https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento_estrategico_arquivos/livros_guias_publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante-volume-1-ipea-2018.pdf/view). Acesso em: 30 abr. 2026.

7 O modelo lógico consiste em uma representação sistemática das relações causais entre os componentes de uma política pública, explicitando como insumos e atividades se articulam para produzir produtos, resultados e impactos esperados. Sua elaboração, também chamada de modelagem lógica, permite estruturar a racionalidade da intervenção, tornando mais clara a teoria do programa, os mecanismos de implementação e os efeitos pretendidos (Brasil, 2018).

8 A análise SWOT consiste em uma ferramenta estratégica de diagnóstico utilizada para identificar fatores internos e externos que podem influenciar a implementação de uma política pública, permitindo reconhecer forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionadas à intervenção proposta (Brasil, 2018).

Complementando o Guia do IPEA (Brasil, 2018), Lassance (2025) oferece um roteiro detalhado para transformar a análise *ex ante* em um procedimento prático e aplicável. Indo além do checklist, Lassance (2025) define essa análise como um processo lógico que combina a definição precisa do problema, a identificação clara do público prioritário, a construção de uma teoria da mudança<sup>9</sup> e a modelagem lógica que mostra como cada ação deve levar aos resultados esperados. Na prática, isso implica que a política, assim como seus programas e ações, devem ser pensados já com monitoramento e avaliação de indicadores, metas e mecanismos de acompanhamento.

Dentre os pontos centrais de Lassance (2025) que se mostram úteis para políticas arquivísticas, destacamos:

- a) a articulação política–programa–ação para evitar confusões de níveis entre os mesmos;
- b) a defesa da institucionalização da política pública, de modo que ela se torne regra e não exceção;
- c) a insistência na definição do problema público e do público prioritário, tomando-o sempre como sujeito;
- d) o uso sistemático da teoria da mudança e do modelo lógico para explicitar como as ações devem gerar resultados e impactos; e
- e) a incorporação da inteligência coletiva, ou seja, juntar pessoas com experiências diferentes para enfrentar a complexidade dos problemas públicos.

Aplicado ao campo arquivístico, o roteiro proposto por Lassance (2025) implica, por exemplo, que o plano de classificação, a tabela de temporalidade, a estimativa de custos para infraestrutura e o desenho de programas de capacitação sejam vinculados a uma teoria da mudança que explicita quais mudanças institucionais e comportamentais se pretende provocar, tal como a redução da massa documental acumulada.

A modelagem lógica, por sua vez, possibilita mapear quais insumos (recursos, pessoal), quais atividades (digitalização, capacitação), quais produtos (tabelas, repositórios, procedimentos) e quais resultados imediatos e de médio prazo são

---

<sup>9</sup> Lassance (2025) define a teoria da mudança como um procedimento analítico que busca explicitar como e por que determinada intervenção deverá produzir resultados e impactos específicos. Ela organiza as relações de causa e efeito entre problema, ações e mudanças esperadas, tornando explícitas as hipóteses que sustentam a política pública e permitindo verificar posteriormente sua coerência e efetividade.

esperados, bem como os impactos finais buscados (transparência, continuidade administrativa, preservação da memória).

Outro ponto prático enfatizado por Lassance (2025) e compatível com o Guia do IPEA (2018) é a necessidade de incorporar, já na fase *ex ante*, mecanismos de monitoramento e indicadores. A análise *ex ante* deve, portanto, definir indicadores de eficiência, de efetividade e de impacto. Esses indicadores permitem transformar a política em um objeto observável e avaliável, reduzindo o risco de políticas “cegas” que se sustentam apenas em intenções normativas.

O autor ainda adverte sobre limites e armadilhas: prototipagem e boas práticas não substituem a necessidade de análise contextualizada; a replicação acrítica de modelos de sucesso sem adaptação ao contexto local tende ao fracasso. Além disso, a análise *ex ante* deve considerar a capacidade organizacional, as disputas políticas e os vetos potenciais que podem impedir a implementação — dimensões que, no caso de políticas arquivísticas, costumam ser centrais para explicar descontinuidade e “não-decisão”.

Lassance (2025) reforça que a análise *ex ante*, além de técnica, é política, devendo ser conduzida como processo participativo capaz de articular atores produtores, gestores, controladores e sociedade. Para a política arquivística institucional de um Município, significa combinar modelagem lógica, avaliação de riscos, visão de governança multinível e inteligência coletiva, resultando em programas e ações pensados desde o início para serem monitorados, avaliados e adaptados ao longo do tempo.

Nesse ponto, o diálogo sobre o conceito de regime de informação, trazido por Mintegui e Karpinski (2018), fortalece a análise. Considerar políticas públicas como ações do Estado implica identificar os atores envolvidos e seus contextos em cada fase, reconhecendo as disputas que atravessam as instituições arquivísticas como espaços de memória, poder e mediação social. A análise *ex ante*, portanto, busca compreender as dinâmicas de poder e os interesses em jogo na gestão documental, uma vez que as decisões sobre guarda ou descarte de documentos públicos revelam escolhas políticas sobre o que preservar e, conseqüentemente, sobre como se constrói a memória coletiva (Mintegui; Karpinski, 2018).

Ao permitir a definição prévia de indicadores de desempenho e de resultado (Brasil, 2018), a análise *ex ante* estabelece uma base para o monitoramento contínuo

da política arquivística e para a adoção de práticas baseadas em evidências (Brasil, 2018), favorecendo uma cultura mais sensível à informação como bem público e, ainda, a confiança social nas políticas de informação.

Conforme o Guia do IPEA (Brasil, 2018, p. 13), esse tipo de análise é essencial em processos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas. O aperfeiçoamento é aplicável quando há uma política instituída formalmente, mas com baixa efetividade, lacunas de implementação ou problemas de coerência interna entre seus instrumentos, metas, recursos e práticas. É nesse aspecto que se enquadra a realidade da PMPA. Assim, a análise *ex ante* busca revisar o desenho, verificar premissas, simular impactos e propor melhorias para que a política alcance seus objetivos.

Nesse contexto, a avaliação *ex ante* organiza-se em etapas que permitem compreender o problema público, testar a coerência da política proposta e antecipar riscos, impactos e condições de viabilidade, as quais são:

- i) diagnóstico do problema;
- ii) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados;
- iii) desenho da política;
- iv) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade;
- v) estratégia de implementação;
- vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle;
- vii) análise de custo-benefício; e
- viii) impacto orçamentário e financeiro. (IPEA, 2018, p. 11)

Essas etapas são discutidas e articuladas ao contexto da pesquisa, evidenciando como cada uma delas contribui para o aperfeiçoamento do desenho institucional da política arquivística da PMPA.

O diagnóstico do problema é o ponto de partida do desenho *ex ante*. A lógica desta abordagem é mais ou menos assim: problema público identificado → política formulada como resposta → análise *ex ante* para testar a coerência entre problema, solução proposta e capacidade institucional disponível. Sem essa clareza, há o risco de propor soluções para problemas mal definidos ou inexistentes.

Conforme o Guia do IPEA (2018, p. 54), os itens para a elaboração de diagnóstico do problema são:

1. Identificação do problema.
2. Causas potenciais do problema.

3. Dados quantitativos acerca do problema;
  - a. evidências na realidade brasileira; e
  - b. comparação internacional.
4. Alinhamento com metas e compromissos internacionais.
5. Políticas adotadas para enfrentar o mesmo problema;
  - a. identificação de políticas em curso no Brasil; e
  - b. políticas anteriormente adotadas que foram descontinuadas.
6. Razões para que o problema seja alvo de intervenção do Estado.

A produção desse diagnóstico depende de uma base que inclua registros acumulados ao longo do tempo. A negligência dessa dimensão é um desafio persistente. Skemer (1991) mostra que a própria ciência política tem historicamente marginalizado os arquivos, priorizando abordagens quantitativas e comportamentais, o que compromete a profundidade e a contextualização dos estudos. A análise prospectiva, para superar essa limitação, precisa integrar evidências arquivísticas como parte do seu arcabouço metodológico, o que entendemos especialmente relevante quando o objeto de estudo é a própria política de arquivos.

A experiência recente da PMPA ilustra a relevância dessa abordagem. A inexistência de uma sede adequada para guarda de documentos intermediários, aliada à ausência de investimentos contínuos em gestão documental, expôs os gargalos existentes após a enchente de 2024. A realização de uma análise *ex ante* poderia projetar cenários de risco, justificar investimentos e alinhar a política arquivística a uma visão mais ampla de prevenção, segurança e continuidade administrativa. Além disso, teria fortalecido as instituições arquivísticas como parte da esfera pública informacional, como tratamos anteriormente.

A etapa de análise das políticas existentes também se revela central. A reestruturação do SIARQ/POA, a partir de 2021, apontou a dispersão normativa, a baixa institucionalização e desafios de articulação com outras políticas de informação. Essa situação dialoga com um problema nacional mais amplo. Pinheiro (2011) observa que a desfragmentação e a ausência de diretrizes claras comprometem a função social da informação pública e limitam a capacidade do Estado de atender às necessidades da sociedade. Em Porto Alegre, essa fragmentação acentua a vulnerabilidade da política arquivística e reforça a necessidade de instrumentos prospectivos que previnam a descontinuidade.

A reorganização do Comitê Gerencial, e sua incorporação à antiga Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD), a atualização do Decreto do sistema, e a escolha de alternativas viáveis, como a adoção de ferramentas livres para

preservação digital, além do projeto para construção de sede própria dos arquivos, atualmente em fase de estudo, foram respostas recentes para tentar enfrentar as fragilidades institucionais. Estudos prévios voltados à trajetória do SIARQ/POA (Couto; Mintegui, 2024, 2025) confirmam que, embora haja avanços, persistem desafios estruturais e baixa adesão às normas.

Se, por um lado, Skemer (1991) evidencia a negligência da ciência política em relação ao uso de arquivos, por outro, Jardim (2006) demonstra como a não-decisão institucional atua como mecanismo de invisibilização no âmbito das políticas arquivísticas. Juntas, essas perspectivas revelam que tanto o afastamento disciplinar quanto a omissão governamental contribuem para a fragilidade da gestão de arquivos e para a exclusão das instituições arquivísticas da esfera pública. Na PMPA, a persistência dessas lacunas estruturais deixa evidente uma dinâmica de “não-decisão”, mesmo diante do reconhecimento dos problemas.

Para qualificar essa dinâmica, é relevante recorrer à distinção proposta por Dagnino (2016), a partir de Barach e Baratz, entre a ‘decisão de não agir’, ‘decisão de não decidir’ e ‘não tomada de decisão’, em sentido estrito. Segundo o autor, a ‘não tomada de decisão’ ocorre quando valores, regras e procedimentos impedem que determinadas demandas se transformem em questões para decisão, mantendo-as fora da pauta de discussão. Já nas situações de decisão de ‘não agir’ ou de ‘não decidir’, os temas são explicitados, entram na agenda e são objeto de deliberação — ainda que o resultado seja a manutenção do *status quo* ou o adiamento da escolha. Essa diferenciação é relevante nesta pesquisa, pois permite distinguir limites de capacidade dos mecanismos de controle da agenda e de neutralização de alternativas, contribuindo para uma leitura mais precisa.

Nesse mesmo sentido, vemos que não há uma total ausência de estrutura no cenário municipal estudado. Carvalho (2023, p. 250) destaca que Porto Alegre apresenta uma das experiências mais “interessantes” da Região Sul, em termos de regulamentação de sistema de arquivos, recursos humanos especializados e de normativas. Embora não configure uma institucionalização plena, esses elementos oferecem condições para estratégias de aprimoramento, sendo necessário continuidade política e investimento. A coexistência de duas instituições arquivísticas, inclusive, pode ser explorada como uma oportunidade de articulação intersetorial e fortalecimento da governança informacional.

Após o diagnóstico, as demais etapas propostas pelo IPEA (2018) constituem o núcleo estrutural da análise *ex ante*, permitindo transformar a identificação do problema em um desenho de política coerente, executável e avaliável. A caracterização da política — com definição de objetivos, ações, público-alvo e resultados — funciona como uma matriz de referência que orienta as etapas posteriores. Em seguida, o desenho da política explicita a lógica de intervenção, detalhando como cada ação contribui para os resultados e quais são as condições necessárias para sua viabilização. Essa fase é especialmente relevante no campo arquivístico, onde a ausência de clareza sobre responsabilidades, fluxos e competências tende a gerar fragmentação e sobreposições, comprometendo a efetividade da política. A estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade, por sua vez, envolve mecanismos de transparência, legitimidade e engajamento dos atores. Essas dimensões estão diretamente relacionadas a políticas que dependem de adesão institucional e mudanças de práticas enraizadas.

As etapas seguintes aprofundam a concepção prospectiva da análise. A estratégia de implementação estabelece o caminho operativo da política, identificando recursos, capacidades e arranjos necessários para que ela se materialize no cotidiano. Já as estratégias de monitoramento, avaliação e controle definem como o desempenho será acompanhado, permitindo identificar desvios e promover correções ao longo do tempo. A análise de custo-benefício e a verificação do impacto orçamentário e financeiro completam esse conjunto ao estimar a sustentabilidade econômica da política, prevenir decisões inviáveis e orientar escolhas mais eficientes.

Na PMPA, essas etapas oferecem uma base para revelar a coerência (ou incoerência) entre ambições normativas e capacidade institucional, além de permitir simular cenários de implementação, riscos e alternativas de ação. Por isso, a seção de análise de dados seguiu essa estrutura, aplicando cada uma dessas etapas para construir um diagnóstico prospectivo e fundamentado da política arquivística institucional. Essas etapas finais reforçam a pertinência dessa abordagem, pois a avaliação de políticas arquivísticas deve incluir, além dos resultados, a própria “análise do processo de formulação das políticas” (Jardim, 2006, p. 13).

Dagnino (2016, p. 232) menciona que resultados e impactos, mesmo quando imprevistos, devem ser confrontados com o planejado para orientar ajustes e promover mudanças estruturais, pois “é a avaliação que aponta as direções de

mudança e as ações a serem implementadas” (Dagnino, 2016, p. 233). Ao ser realizada periodicamente, a avaliação transforma-se em instrumento de aperfeiçoamento contínuo (Dagnino, 2016), consolidando políticas mais coerentes e adaptadas ao contexto em que estão inseridas.

## 5 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter explicativo e exploratório, orientada à análise da política arquivística institucional da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), a partir de uma perspectiva de política pública de informação. O estudo será orientado por uma estratégia de análise *ex ante*, buscando antecipar desafios, oportunidades e efeitos potenciais da política sobre a transparência pública, a governança informacional e a conformidade com marcos legais.

Adotamos o uso do paradigma indiciário, baseando-se na leitura de indícios dispersos e fragmentos documentais como pistas de funcionamento da política institucional, para se compreender além daquilo que está documentado. A leitura e apresentação dos dados coletados será orientada pelo Guia Prático do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018) e pelas dimensões do protótipo elaborado por Maluf (2023), adaptadas ao contexto em estudo.

A abordagem qualitativa adotada nos permitiu analisar a política arquivística como uma construção social, situada e multifacetada, onde o foco recai sobre o processo e seu significado (Silva, Menezes, 2001), valorizando o contexto e as múltiplas dimensões da realidade.

Conforme Gil (2017), a partir de um enfoque interpretativista, entende-se que o mundo e a sociedade devem ser analisados a partir do olhar de quem vive aquelas experiências, considerando que o objeto de pesquisa é resultado das construções sociais feitas pelas próprias pessoas envolvidas. Conforme o autor, a pesquisa qualitativa se tornou importante para entender a experiência das pessoas e como elas interagem em processos sociais complexos.

Considerando seus objetivos, esta pesquisa também se classifica como explicativa, ao adotar o “propósito de identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos”, assim como aprofundar o conhecimento a respeito do problema delineado (Gil, 2017, p. 33).

Para interpretar a política arquivística da PMPA, adotou-se o paradigma indiciário, formulado por Ginzburg (1989). O indiciarismo consiste em uma forma de conhecimento indireta, que se constrói a partir da interpretação de sinais. O autor utiliza a metáfora de um “tapete” (Ginzburg, 1989), onde os indícios (fios) se

entrelaçam para formar uma trama densa e homogênea, permitindo uma visão mais ampla e rica do objeto de estudo.

Ginzburg também questiona a ideia de rigor científico tradicional, argumentando que o paradigma indiciário é mais flexível, adaptando-se ao contexto de cada pesquisa. Ele observa que esse modelo se manifesta em diferentes campos, da medicina à história, e que o conhecimento humano é sempre parcial:

[...] nesse sentido, o historiador é comparável ao médico, que utiliza os quadros nosográficos para analisar o mal específico de cada doente. E, como o do médico, o conhecimento histórico é indireto, indiciário, conjectural (Ginzburg, 1989, p. 157).

Nessa mesma linha, o autor destaca que a realidade é opaca, mas pode ser decifrada por meio de zonas privilegiadas, compostas por sinais e indícios

[...] que permitem decifrá-la. Essa ideia, que constitui o ponto essencial do paradigma indiciário ou semiótico, penetrou nos mais variados âmbitos cognoscitivos, modelando profundamente as ciências humanas (Ginzburg, 1989, p. 177).

O paradigma indiciário também valoriza a unicidade dos dados e a experiência cotidiana, ressaltando o papel da “curiosidade” e do “faro” do pesquisador como componentes legítimos da análise, aproximando o trabalho do pesquisador ao de um caçador agachado na lama, que examina as pistas da presa para reconstruir narrativas ocultas (Ginzburg, 1989).

Ao analisar, por exemplo, as atas do Comitê Gerencial do SIARQ/POA (2019–2024), observa-se a recorrência de expressões como “ausência de equipe” e “falta de local adequado para guarda de documentos”, que funcionam como indícios das lacunas estruturais enfrentadas pelo sistema. Do mesmo modo, planos de ação sem cronogramas ou metas claras revelam sintomas de fragilidade institucional ou de baixa capacidade de implementação.

Assim, o paradigma indiciário possibilita captar também os vazios, as ausências e os silêncios institucionais, interpretando a omissão como uma estratégia de não-decisão (Jardim, 2006). Ao evidenciar a falta de execução de planos, a inexistência de metas para serviços arquivísticos e o deslocamento dessas pautas para fora das prioridades administrativas, é possível reconstruir uma narrativa que revela as estruturas de poder que definem o que será lembrado, documentado ou esquecido.

Identificamos que este paradigma já tem sido incorporado à CI, reforçando seu caráter transdisciplinar. Araújo (2006), ao propor uma “ciência formativa e indiciária”, sugere que o indiciarismo pode revitalizar a base epistemológica da área, ao permitir análises mais ricas, abertas à intuição e à flexibilidade metodológica. Segundo a autora:

[...] estamos buscando uma nova base epistemológica para as Ciências da Informação, pois a base clássica – a ciência moderna - nos parece esgotada e incapaz de fazer avançar os empreendimentos epistemológicos e teórico-metodológicos necessários a áreas de conhecimentos que devem trabalhar com a razão e a emoção centradas na capacidade humana de gerar conhecimentos (Araújo, 2006, p. 11).

Também observa-se a utilização dessa abordagem nos trabalhos de Job (2007), com a intenção de mapear a presença do método na área; de Paula (2017), que descreve a Abordagem Clínica da Informação, propondo uma análise do imaginário e das dimensões simbólicas nas interações informacionais; e, ainda, no trabalho de Silva (2024), sobre gerenciamento de documentos permanentes.

A adoção da lógica indiciária permite abordar a política arquivística como uma trama de documentos e práticas, ausências e silêncios, a fim de compreender efeitos que nem sempre se explicitam em atos normativos. Isso implica reconhecer também, que a intuição e a flexibilidade são componentes legítimos da investigação científica (Araújo, 2006), o que fortalece a análise *ex ante* como processo interpretativo.

## 5.1 ANÁLISE *EX ANTE* DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA MUNICIPAL

A análise *ex ante* foi utilizada como estratégia de avaliação prospectiva da Política Arquivística Municipal, com base nos seguintes critérios principais:

- a) Coerência interna: alinhamento entre objetivos declarados, instrumentos adotados e capacidade institucional;
- b) Aderência normativa: compatibilidade com a LAI, PGDIM, legislação arquivística e princípios da administração pública;
- c) Capacidade de implementação: disponibilidade de recursos humanos, tecnológicos e organizacionais;

d) Contribuição à transparência e à cidadania: potencial de assegurar o acesso à informação e reduzir opacidade institucional.

Esta proposta enquadra-se na categoria de aperfeiçoamento de política pública, conforme as diretrizes do *Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas* (Brasil; IPEA, 2018). Essa classificação se justifica porque a política arquivística municipal já possui marco legal e institucional estabelecido, ainda que apresente baixo grau de efetividade e fragilidades na sua implementação, especialmente quanto à estrutura de governança, dotação orçamentária e integração entre os órgãos do sistema. Assim, não se trata da criação de uma nova política, tampouco da expansão de uma política em execução, mas da necessidade de revisar e aprimorar o desenho existente, identificando lacunas, avaliando premissas e projetando cenários de fortalecimento.

Como matriz de análise, para orientar a aplicação da análise *ex ante*, adotamos o protótipo proposto por Maluf (2023), que sistematiza dimensões, funções e princípios para a implementação da governança arquivística institucional pública. Embora desenvolvido a partir de uma abordagem teórica e exploratória, esse protótipo oferece parâmetros para avaliar a estrutura e o alinhamento da política arquivística com aspectos como transparência, equidade, integridade, articulação intersetorial, recursos disponíveis e mecanismos de monitoramento e avaliação.

Maluf (2023) destaca que ainda não há modelos consolidados no cenário brasileiro que orientem a implementação da governança arquivística no nível institucional. Essa lacuna metodológica justifica a adoção do protótipo como uma matriz de referência para identificação de brechas e potencialidades no contexto da PMPA, possibilitando a construção de um diagnóstico *ex ante*.

O desenho analítico da pesquisa também foi complementado com os elementos metodológicos do Guia do IPEA (2018), especialmente no que se refere à identificação do problema, formulação do modelo lógico, análise de riscos, definição de critérios de sucesso e construção de alternativas de aperfeiçoamento da política.

Nesse cenário, a análise *ex ante* avaliou a política arquivística da PMPA, identificando seus objetivos, desafios, riscos institucionais e oportunidades de aprimoramento. Com isso, foi possível consolidar um diagnóstico qualitativo sobre a aderência da política às exigências legais, aos princípios da governança informacional

e às boas práticas nacionais e internacionais. Aqui, descrevemos a estruturação dos procedimentos de pesquisa adotados.

O levantamento normativo que fundamenta esta pesquisa foi realizado por meio de pesquisa documental sistemática, com foco na identificação, seleção e organização das normas jurídicas municipais relacionadas à política arquivística, à gestão documental, à transparência, ao acesso à informação, à governança de dados e à proteção de dados pessoais no âmbito da PMPA. A coleta das normas ocorreu a partir da consulta ao repositório eletrônico Leis Municipais<sup>10</sup>, que reúne a legislação municipal consolidada, utilizando-se como estratégia de busca a combinação de palavras-chave relacionadas ao objeto da pesquisa (tais como *arquivos*, *gestão documental*, *transparência*, *acesso à informação*, *dados*, *governança*, *processo administrativo* e *LGPD*), bem como a identificação de normas referenciadas direta ou indiretamente por dispositivos anteriores. O período temporal considerado abrange desde 1987 até 2025, contemplando a evolução normativa da política arquivística municipal ao longo de quase quatro décadas.

As normas identificadas foram registradas em planilha própria, contendo, para cada ato, os seguintes campos: tipo de norma, número e ano, ementa, link de acesso e situação jurídica (vigente ou revogada). Essa sistematização permitiu também identificar processos de continuidade, revogação, atualização e sobreposição normativa, aspectos relevantes para a análise da consistência e da estabilidade institucional da política arquivística municipal.

Em um segundo momento, as normas foram submetidas a uma leitura interpretativa, orientada pelos objetivos da pesquisa e pela abordagem da análise *ex ante*. Essa etapa buscou identificar: (i) os marcos institucionais da política arquivística municipal; (ii) as competências atribuídas aos diferentes atores e instâncias, em especial ao Sistema de Arquivos de Porto Alegre (SIARQ/POA) e à Coordenação de Gestão Documental (CGD); (iii) os pontos de articulação (ou ausência dela) entre a política arquivística e outras agendas transversais, como transparência, acesso à informação, governança de dados e proteção de dados pessoais; e (iv) lacunas normativas, descontinuidades administrativas e fragilidades de implementação.

A pesquisa documental, por sua vez, consistiu no estudo de documentos produzidos pela própria Prefeitura, incluindo regulamentos internos, relatórios da CGD

---

10 Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/5519/leis-de-porto-alegre>

e registros de acompanhamento da política arquivística. A leitura foi orientada pelos referenciais da CI, considerando sua estrutura normativa, coerência e evidências de aplicação prática. Entende-se que essa técnica é apropriada para a análise de documentos produzidos pelas organizações como parte de sua atuação cotidiana (Gil, 2017).

Para a coleta e análise de dados empíricos, analisamos informações provenientes de fontes como o sistema e-SIC, documentos de gestão da CGD, relatórios de acompanhamento do SIARQ/POA, registros sobre a situação dos acervos e da infraestrutura arquivística, eliminação documental e ações de digitalização. Os dados levantados nos permitiram caracterizar as condições materiais de execução da política e avaliar seu impacto sobre o acesso à informação.

Com base nos procedimentos descritos por Gil (2017) e Silva e Menezes (2001), foi realizada revisão de literatura sobre governança arquivística, políticas públicas de informação e análise *ex ante* de políticas públicas, a fim de estabelecer parâmetros teóricos aplicáveis ao contexto da PMPA. Esta revisão foi construída a partir de levantamento bibliográfico sobre os temas centrais da pesquisa.

A busca dos termos selecionados foi conduzida entre dezembro de 2024 e junho de 2025 nas seguintes bases de dados e/ou repositórios: BRAPCI<sup>11</sup>, *Web of Science*<sup>12</sup>, *Scopus*<sup>13</sup>, *Policy Archive*<sup>14</sup>, *Social Science Database*<sup>15</sup>, JSTOR<sup>16</sup>, *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*<sup>17</sup>, *United Nations Digital Library*<sup>18</sup>, *RePEc (Research Papers in Economics)*<sup>19</sup>, Repositório Institucional

---

11 Disponível em: <https://brapci.inf.br/home>. Acesso em: 02 mai. 2026.

12 Disponível em: <https://clarivate.com/academia-government/scientific-and-academic-research/research-discovery-and-referencing/web-of-science/>. Acesso em: 02 mai. 2026.

13 Disponível em: <https://www.scopus.com/pages/home>. Acesso em: 02 mai. 2026.

14 Disponível em: <https://www.policyarchive.org/>. Acesso em: 02 mai. 2026.

15 Disponível em: [https://about.proquest.com/pt-br/products-services/pq\\_social\\_science/](https://about.proquest.com/pt-br/products-services/pq_social_science/). Acesso em: 02 mai. 2026.

16 Disponível em: <https://www.jstor.org/>. Acesso em: 02 mai. 2026.

17 Disponível em: <https://www.oecd.org/en/publications.html>. Acesso em: 02 mai. 2026.

18 Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/>. Acesso em: 02 mai. 2026.

19 Disponível em: <http://repec.org/>. Acesso em: 02 mai. 2026.

da ENAP<sup>20</sup>, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)<sup>21</sup> Base de Dados de Pesquisas Arquivísticas Brasileiras (PAB)<sup>22</sup> e a Base de Dados em Arquivística (BDA)<sup>23</sup>.

Tanto a PAB quanto a BDA foram acessadas por tratarem-se de repositórios especializados em pesquisa arquivística. A BRAPCI foi selecionada por indexar predominantemente publicações voltadas à Ciência da Informação, enquanto a *Web of Science* e a *Scopus* foram escolhidas por englobarem periódicos internacionais de alto impacto, permitindo uma análise comparativa entre estudos nacionais e estrangeiros. O Repositório Institucional da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) foi utilizado por disponibilizar publicações com foco em políticas públicas e gestão governamental, que auxiliaram na contextualização do cenário brasileiro. Também foram realizadas buscas na BDTD para identificar pesquisas recentes sobre gestão documental, políticas arquivísticas e informacionais no contexto brasileiro.

Os demais portais selecionados reúnem documentos, relatórios institucionais, artigos e estudos sobre políticas informacionais, acesso à informação e governança pública. A diversidade das fontes buscou garantir um embasamento interdisciplinar, articulando a CI e a Arquivologia com a Administração Pública, Ciência Política e Estudos Sociais da Informação.

As palavras-chave utilizadas foram definidas com base nos principais conceitos relacionados ao problema de pesquisa, considerando os termos:

- a) sistemas de arquivo (*archival systems; records management systems*);
- b) governança arquivística (*governance AND archives AND records*);
- c) governança da informação ou governança informacional (*information governance*)
- d) política arquivística ou política de arquivos (*archival policy OR records management policy*)
- e) políticas públicas de informação (*public information policy*); e
- f) análise *ex ante* de políticas públicas (*ex ante analysis of public policy*).

A seleção foi feita considerando títulos, resumos e palavras-chave dos artigos

---

20 Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/>. Acesso em: 02 mai. 2026.

21 Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 02 mai. 2026.

22 Disponível em: <https://www.ccsa.ufpb.br/pesquisarquivistica/>. Acesso em: 02 mai. 2026.

23 Disponível em: <https://arquivistica.fci.unb.br/>. Acesso em: 02 mai. 2026.

indexados. Os resultados foram analisados quanto à relevância para o tema, priorizando trabalhos que discutem diretamente a formulação, aplicação ou avaliação de políticas arquivísticas e informacionais, assim como governança arquivística ou informacional, e pesquisas que utilizam a abordagem de análise *ex ante* em políticas públicas. Foram excluídos trabalhos com foco exclusivamente técnico ou operacional sobre gestão documental, sem conexão explícita com políticas públicas ou governança, assim como trabalhos abrangentes ou generalistas sobre políticas de informação.

Com base no Guia Prático de Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas (Ipea, 2018) e no protótipo de governança arquivística proposto por Maluf (2023), o diagnóstico realizado levou em conta fatores críticos para a implementação da política arquivística da PMPA. Os dados obtidos foram organizados em categorias de estudo e utilizados para construir cenários prospectivos, prever riscos e formular alternativas e recomendações realistas para a consolidação da política arquivística como política pública de informação.

Assim, essa pesquisa foi fundamentada na triangulação entre os documentos institucionais, os dados empíricos e os referenciais teórico-normativos, nos permitindo aplicar o paradigma indiciário como método interpretativo. Essa articulação possibilitou reconstruir narrativas e padrões que escapam à análise linear, compondo um diagnóstico situado, que oferece subsídios para o aperfeiçoamento da política arquivística da PMPA.

## 5.2 ANÁLISE DOS DADOS

Conforme as técnicas de pesquisa anteriormente definidas, a análise dos dados coletados foi conduzida de forma qualitativa, com base na abordagem *ex ante* de políticas públicas, articulada ao paradigma indiciário como método interpretativo. Para isso, os dados coletados foram analisados a partir de uma matriz de análise principal, baseada no check lista de Análise *Ex Ante* (IPEA, 2018), assim como articulado às dimensões propostas por Maluf (2023). As categorias de análise que orientam a leitura crítica da política arquivística são:

- a) Transparência: grau de visibilidade da política e acessibilidade das informações arquivísticas;
- b) Equidade: distribuição justa de responsabilidades, recursos e competências entre as unidades administrativas;
- c) Integridade: coerência entre objetivos e normas da política, instrumentos institucionais disponíveis e as práticas efetivas;
- d) Articulação intersetorial: nível de integração da política arquivística com outras políticas e setores da gestão pública, tais como tecnologia, controle interno e acesso à informação;
- e) Sustentabilidade dos recursos: viabilidade técnica, humana e financeira para garantir a continuidade e efetividade da política;
- f) Monitoramento e avaliação: existência ou ausência de mecanismos institucionais de controle, revisão e aperfeiçoamento da política.

Essas dimensões foram cruzadas com os parâmetros da abordagem *ex ante*, especialmente:

- a) identificação e delimitação do problema público;
- b) formulação de um modelo lógico da política arquivística (entradas, processos, produtos, resultados);
- c) análise de riscos, gargalos e omissões institucionais;
- d) definição de critérios de sucesso (efetividade, coerência normativa e capacidade de implementação);
- e) avaliação de alternativas ou cenários de reformulação.

Como afirmado anteriormente, a análise foi guiada pelo paradigma indiciário, o que permitiu captar pistas de não-decisão, negligência institucional ou baixa prioridade política, de forma articulada à literatura especializada.

### 5.3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E EPISTEMOLÓGICAS

É importante reconhecer que esta pesquisa foi desenvolvida por autora inserida formalmente no objeto investigado, na função de Coordenadora da CGD, órgão gestor do SIARQ/POA. Tal posição ofereceu acesso a documentos, diagnósticos e dados internos, mas também gerou o risco de viés interpretativo ou de naturalização das práticas analisadas.

Para mitigar esses riscos, adotamos a vigilância epistemológica (Bourdieu; Chamboredon; Passeron, 2010) como princípio orientador, a qual é entendida como uma atitude crítica constante em relação às próprias categorias de pensamento, aos pressupostos institucionais e à familiaridade com o campo estudado. Além disso, mobilizamos estratégias de triangulação com fontes externas, revisão cruzada de trechos da análise e explicitação das escolhas metodológicas.

Assim, este estudo buscou, em vez de uma suposta neutralidade, uma postura reflexiva, comprometida com a compreensão da política arquivística institucional enquanto política pública de informação.

Como forma de explicitar as categorias de análise adotadas e reforçar a coerência entre problema, objetivos e método, apresentamos a seguir um quadro síntese (Quadro 2) das principais lacunas identificadas na literatura e na prática arquivística, acompanhadas das estratégias adotadas nesta pesquisa.

Quadro 2 - Correspondência entre lacunas identificadas e abordagens da pesquisa

Lacuna teórico-prática identificada	Abordagem adotada na pesquisa	Referência ou justificativa
Ausência de modelos consolidados para avaliação institucional da governança arquivística	Adoção da matriz analítica proposta por Maluf (2023), adaptada ao contexto municipal	Maluf (2023)
Escassez de estudos que integrem análise <i>ex ante</i> à política arquivística	Aplicação do Guia Prático do IPEA (2018) como base para diagnóstico prospectivo	Casa Civil; IPEA (2018)
Dificuldade em captar a política arquivística para além de seus normativos e planos	Uso do paradigma indiciário para identificar indícios, rastros e silêncios documentais	Ginzburg (1989); Araújo (2006); Job (2007)
Falta de articulação entre governança arquivística e governança informacional	Integração conceitual entre os dois campos no referencial teórico e na matriz de análise	Jardim (2018); Braman (1989); Maluf (2023)
Risco de viés institucional pela	Aplicação do princípio da	Bourdieu;

posição da pesquisadora no objeto de estudo	vigilância epistemológica e triangulação de fontes	Chamboredon; Passeron (2010)
---	--	------------------------------

Fonte: Elaboração da autora (2025).

Essa sistematização reafirma o caráter aplicado e crítico da pesquisa, ao mesmo tempo em que preenche lacunas metodológicas e epistemológicas da área, oferecendo um modelo de análise replicável em contextos similares.

Registramos também que a ferramenta de inteligência artificial generativa ChatGpt<sup>24</sup> foi utilizada como apoio auxiliar na revisão textual desta dissertação, incluindo aspectos de ortografia, concordância gramatical, clareza de redação e estruturação de quadros. O uso dessas ferramentas não substituiu a elaboração intelectual da pesquisa, sendo de responsabilidade da autora a concepção do estudo, a análise dos dados, a interpretação dos resultados e a redação final do trabalho.

---

24 Disponível em: <https://chatgpt.com/>.

## 6 ANÁLISE *EX ANTE* DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DA PMPA

Conforme já discutido, a análise prospectiva requer um diagnóstico preciso do problema público que orienta a formulação e a implementação da política em estudo. Com relação à política arquivística de Porto Alegre, o conjunto de documentos analisados (Apêndice A) confirma um déficit de implementação da mesma, e não de formulação.

Identificamos um arcabouço normativo relativamente sólido, porém dissociado das condições e dos arranjos necessários para sua efetiva implementação. Nesta seção, aplicamos os referenciais aos dados empíricos coletados, reconstruindo o diagnóstico da política.

A análise foi estruturada com base nas etapas da abordagem *ex ante* propostas pelo IPEA (2018). Essa escolha nos permitiu organizar os achados de modo sequencial, desde a identificação do problema público até as estimativas de impacto financeiro, passando pelo desenho institucional, pelas estratégias de implementação e pelos mecanismos de monitoramento e avaliação.

Contudo, para que essa análise dialogasse diretamente com a natureza informacional da política arquivística, as etapas do IPEA foram articuladas ao protótipo proposto por Maluf (2023), permitindo maior sensibilidade às especificidades da gestão documental, da preservação e da transparência da informação pública.

Dessa forma, adotamos uma perspectiva integrada: a estrutura da análise *ex ante* orientou o percurso analítico; o protótipo de governança arquivística ampliou a capacidade interpretativa, permitindo compreender limites, potencialidades e tensões da política arquivística da PMPA; e os dados coletados alimentaram cada uma das etapas.

Também foram incorporados critérios da literatura sobre governança arquivística, especialmente no que se refere à distinção entre governança e gerenciamento, à autoridade arquivística, aos mecanismos de prestação de contas e à orientação da política a valores arquivísticos e finalidades públicas. Esses critérios foram aplicados de forma transversal ao longo das etapas da análise, permitindo avaliar a existência de normas e instâncias, e, ao mesmo tempo, a efetividade do desenho da política, conforme ilustrado a seguir.

Quadro 3 - Articulação entre as etapas da análise *ex ante* (IPEA, 2018) e as dimensões da governança arquivística (Maluf, 2023)

Etapa da análise <i>ex ante</i>	Dimensões da governança arquivística	Aplicação à Política Arquivística da PMPA
i) Diagnóstico do problema	Identificação do problema; evidências; risco informacional; governança; contexto institucional	Identificação das fragilidades estruturais da política arquivística: dispersão normativa, ausência de sede institucional adequada, descontinuidade administrativa e riscos informacionais ampliados pela enchente de 2024.
ii) Caracterização da política (objetivos, ações, público-alvo, resultados esperados)	Objetivos; alinhamento normativo; coerência interna; abrangência; atores-alvo	Análise da caracterização da política arquivística municipal a partir do SIARQ/POA e legislação relacionada: clareza dos objetivos declarados, definição dos atores envolvidos (CGD, arquivos setoriais, órgãos executivos) e coerência entre finalidades de gestão, preservação e transparência.
iii) Desenho da política	Lógica da intervenção; adequação entre instrumentos e objetivos; capacidade institucional; coerência	Análise da ligação entre normas, instrumentos (plano de classificação, tabela de temporalidade, etc), fluxos documentais e capacidade efetiva de execução da política. Identificação de rupturas e sobreposições de competências que comprometam a intervenção.
iv) Estratégia de confiabilidade e credibilidade	Governança; legitimidade; transparência; articulação intersetorial	Avaliação dos mecanismos de credibilidade e legitimidade institucional: atuação colegiada, comunicação institucional, participação dos órgãos executivos e limites ao fortalecimento da cultura arquivística transversal.
v) Estratégia de implementação	Capacidade estatal; recursos; infraestrutura; coordenação; transversalidade	Avaliação das condições de implementação da política arquivística, com foco na capacidade da CGD e dos órgãos executivos: recursos humanos, infraestrutura física e tecnológica, articulação com TI e transparência, definição de competências, rotinas operacionais e aderência às normas.
vi) Estratégias de monitoramento, avaliação e controle	Monitoramento; indicadores; coerência dinâmica; maturidade institucional	Identificação das lacunas existentes nos mecanismos de monitoramento e avaliação da política arquivística, especialmente a ausência de indicadores institucionais, métricas de desempenho e relatórios periódicos, bem como a necessidade de institucionalizar processos contínuos de avaliação e aprendizagem organizacional.

vii) Análise de custo-benefício	Eficiência; racionalidade administrativa; priorização	Comparação entre alternativas de intervenção: confrontar estratégias como terceirização de serviços versus fortalecimento da capacidade interna; explicitar custos de inação (perdas documentais, riscos legais, retrabalho e impacto à transparência).
viii) Impacto orçamentário e financeiro	Sustentabilidade; viabilidade; planejamento	Avaliação da sustentabilidade financeira da política arquivística, incluindo a estimativa de custos associados à infraestrutura física (sede e acervos), preservação digital, sistemas, equipes técnicas e manutenção, bem como os riscos decorrentes da ausência de planejamento orçamentário contínuo; projeção de fontes de financiamento.

Fonte: Elaboração da autora (2025).

Essa integração nos permitiu ir além da estrutura formal do objeto de pesquisa, compreendendo também sua operacionalização, suas tensões, seus limites e suas possibilidades de aperfeiçoamento.

Para a elaboração do diagnóstico, as evidências coletadas foram organizadas conforme o checklist recomendado pelo Guia Prático de Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas (IPEA, 2018, p. 54). Assim, esta seção foi estruturada a partir dos componentes: identificação do problema; causas potenciais; dados quantitativos e evidências nacionais e internacionais; alinhamento com metas e compromissos internacionais; políticas de enfrentamento existentes ou descontinuadas; razões para a intervenção estatal.

Essa estruturação mostrou-se pertinente no caso deste estudo, pois nos permitiu reconstruir, cientificamente, a configuração estrutural do problema público em questão.

Na PMPA, o Decreto nº 16.798/2010 instituiu o Sistema de Arquivos de Porto Alegre (SIARQ/POA). Porém, a política arquivística municipal não se materializou de forma contínua e integrada, mesmo após quinze anos de sua institucionalização. A própria criação do Sistema partiu de um problema específico, o acúmulo físico de documentos, o qual foi atenuado, mas não resolvido.

As atualizações normativas (Decretos nº 17.480/2011, nº 19.620/2016, nº 20.290/2019 e nº 21.363/2022) ampliaram e atualizaram as competências da Coordenação de Gestão Documental (CGD), ao longo da última década, estruturando-

a como responsável pela normatização, orientação e integração das práticas arquivísticas no município. Contudo, as atas das instâncias colegiadas - CPAD e Comitê Gerencial - mostram que esse marco normativo não se traduziu em capacidade operacional.

Os dados coletados nas atas das reuniões realizadas entre 2011 e 2025 evidenciaram a fragilidade da política: insuficiência de equipes qualificadas, carência de infraestrutura física para guarda de documentos, acúmulo de documentos correntes não tratados e inexistência de rotinas sistemáticas de avaliação e destinação. Assim, as deliberações em pauta, ao longo dos anos, retornaram aos mesmos problemas com bastante frequência.

Viu-se ainda, que, parte dos entraves à consolidação da política arquivística decorre de padrões recorrentes de decisão institucional. Há situações em que os problemas são reconhecidos, debatidos e registrados em ata, sem que tenham se convertido em ações ou decisões. Esses registros permitem identificar formas de não-ação estatal, que se manifestam como decisões de não agir, decisões de não decidir e situações em que simplesmente não ocorre a tomada de decisão (Dagnino, 2016), conforme ilustrado no quadro a seguir.

Quadro 4 - Índícios entre decisão de não agir, decisão de não decidir e não tomada de decisão nas atas do Comitê Gerencial (2021–2025)

<b>Tema</b>	<b>Evidência nas atas</b>	<b>Classificação</b>	<b>Justificativa</b>
Unificação dos arquivos municipais	Reconhecimento da necessidade, seguido de decisão de manter a fragmentação por falta de estrutura e apoio institucional	Decisão de não agir	O problema entra na agenda e há decisão consciente de não intervir
Gestão de arquivos setoriais	Deliberação para manter o órgão setorial responsável até existirem condições	Decisão de não agir	Tema explicitado e resolvido provisoriamente
Retenção de e-mails institucionais	Pauta registrada e transferida para alinhamento técnico	Decisão de não decidir	Tema entra na agenda, mas a decisão é suspensa
Digitalização como substituição de suporte	Discussões técnicas sem normatização autorizativa ou proibitiva	Decisão de não decidir	Ambiguidade mantida deliberadamente
Fluxos de transferência de documentos entre	Problema identificado, mas sem proposta normativa	Não tomada de decisão	A questão não amadurece como objeto

secretarias			
Política de capacitação setorial	Reconhecimento da insuficiência técnica, sem formulação de política	Não tomada de decisão	A demanda não se transforma em tema de discussão
Uso dos levantamentos situacionais	Diagnósticos produzidos sem conversão em obrigações	Não tomada de decisão	Evidência não aciona mecanismos decisórios

Fonte: Elaboração da autora (2025).

Em alguns casos, como na discussão sobre a fragmentação dos acervos municipais, observamos a *decisão de não agir*, na qual os temas entram na agenda e são objeto de deliberação consciente (Ata 03, de 09/03/2022). Em outros, como na gestão dos e-mails institucionais (Ata 5, de 15/06/2022; Ata 6, de 13/09/2022), verificou-se uma *decisão de não decidir*, caracterizada pela recorrência do tema na agenda sem que se produza uma deliberação. Já em situações como a ausência de normatização dos fluxos de transferência entre secretarias (Ata 03, de 09/03/2022), ficou evidente a *não tomada de decisão* em sentido estrito, uma vez que tais questões não chegaram a se constituir como objetos de decisão, sendo neutralizadas por limites institucionais e procedimentos vigentes. Essa distinção mostrou que a política arquivística municipal opera simultaneamente por meio de decisões, não-decisões e exclusões, o que aprofunda a compreensão dos limites e condicionantes *ex ante* de sua governança.

Além das limitações operacionais, o diagnóstico também confirmou que há baixa articulação intersetorial. Embora as competências da CGD incluam “orientar, controlar e acompanhar a implementação e uso de sistemas eletrônicos” (Inc. IV, Art. 64, Decreto nº 21363/2022) e “promover ações coordenadas visando à integração sistêmica dos protocolos com os arquivos” (Inc. V, Art. 64, Decreto nº 21363/2022), as atas demonstram que a interlocução com a Procempa (responsável por infraestrutura de TI), com a Secretaria de Transparência e Controladoria (SMTC), com instâncias de controle interno e com as secretarias finalísticas é limitada, descontínua ou reativa. Tal cenário reforça que a governança arquivística depende de uma atuação transversal a múltiplos ambientes informacionais (Jardim, 2018a), o que não se verifica plenamente no contexto da PMPA.

Essa fragmentação é acentuada pela dissociação entre a política arquivística e outras agendas da administração municipal, como a transparência pública (regulada por leis e decretos próprios), a Política de Dados Abertos (Decreto nº 18.568/2014), a

governança de dados e informações (PGDIM), a Política de Segurança da Informação (PSI) e a proteção de dados pessoais (LGPD). Embora haja interseções entre essas agendas, especialmente no que diz respeito à integridade e acessibilidade das informações públicas, ficou nítido que tais políticas evoluíram de forma paralela e pouco integrada, reforçando a incoerência apontada por Cairney (2025). Além disso, vimos avanços significativos na governança e na segurança da informação, as quais, porém, tratam a gestão documental e os documentos de arquivo de forma periférica ou implícita, não os incorporando como eixo estruturante de seus arranjos.

Logo, o problema público enfrentado pela política arquivística da PMPA pode ser assim definido: existe uma dissociação estrutural entre as normativas vigentes e a capacidade institucional necessária para implementar, coordenar e sustentar a política arquivística municipal, o que resulta em fragmentação organizacional, baixa autoridade arquivística, ausência de transversalidade e fragilidade na preservação e no acesso à informação pública.

Embora o SIARQ/POA apresente instâncias de liderança, estratégia e controle compatíveis com o Referencial de Governança Pública (TCU, 2020), essas instâncias operam de forma desigual e, por vezes, fragmentada. Essa configuração compromete a capacidade da política arquivística de gerar valores orientados ao interesse público, especialmente no que se refere à garantia de acesso à informação, finalidade que justifica sua existência como política pública de informação. Tal formulação orienta a análise das causas que explicam sua persistência.

Nessa perspectiva, considerando o Guia do IPEA (2018), assim como o roteiro metodológico detalhado de Lassance (2025), procuramos responder por que o problema existe e se reproduz, mesmo com normas, instâncias e instrumentos criados. A identificação do problema público evidenciou que as dificuldades enfrentadas não decorrem de um único fator isolado, mas de um conjunto de causas estruturais que se articulam e se retroalimentam ao longo do tempo. Essas causas dialogam com a literatura arquivística e de políticas públicas (Jardim, 1995; 1999; Maluf, 2023; Brasil/TCU, 2020 e Lassance, 2025), assim como os padrões identificados na análise documental, as quais explicamos na sequência.

- a) Estrutura de governança insuficientemente consolidada: embora as normativas atribuam competências claras à CGD e estabeleçam instâncias colegiadas de governança, essas atribuições não se efetivam. A autoridade arquivística

encontra-se formalmente definida, mas sem sustentação simbólica e política para orientar práticas, induzir conformidade e articular os diferentes órgãos do sistema. Portanto, é menos um problema de desenho normativo e mais de limitação no exercício da autoridade necessária à governança arquivística (Maluf, 2023). Essa assimetria se tornou mais evidente quando observamos que políticas como a PSI e a Política de Gestão de Riscos (CGM), além de estruturas formais de governança e definição clara de responsabilidades, apresentam mecanismos de controle e monitoramento mais sólidos, enquanto a política arquivística não dispõe de dispositivos equivalentes. Tal contraste indica que a fragilidade da governança arquivística não é decorrente de incapacidade da PMPA, mas de escolhas implícitas de priorização entre agendas.

- b) Insuficiência de capacidades institucionais (recursos humanos, materiais e tecnológicos): a política arquivística opera com capacidades restritas. A análise dos documentos revela carência de equipes especializadas, limitações recorrentes de infraestrutura para guarda de documentos e fragilidades na integração com a área de tecnologia da informação, especialmente com relação à preservação digital. Essa insuficiência compromete a execução contínua das funções arquivísticas e limita a resposta do sistema ao aumento da complexidade informacional da administração.
- c) Ausência de mecanismos sistemáticos de monitoramento e *accountability*: o Decreto nº 16.798/2010 prevê a elaboração e divulgação de relatórios periódicos por diferentes instâncias do SIARQ/POA, porém não foram identificados registros desses instrumentos. A ausência desse tipo de monitoramento rompe o ciclo de retroalimentação entre governança e gerenciamento arquivístico, dificultando a avaliação de resultados da implementação, assim como ajustes no próprio desenho da política.
- d) Fragmentação intersetorial e baixa coordenação transversal: A governança arquivística pressupõe a articulação entre dimensões macro e microarquivísticas, assim como diferentes atores e áreas da Administração. Na PMPA, entretanto, as evidências indicam que essas instâncias operam de forma paralela, com baixa coordenação formal. A ausência de mecanismos estruturados de integração intersetorial produz sobreposições, lacunas e

decisões desconectadas, dificultando a consolidação da política arquivística como política pública de informação.

- e) Descontinuidade administrativa e variação de prioridade política: a trajetória do SIARQ/POA tem sido marcada por ciclos de avanço e retração associados a reorganizações administrativas e à variação de prioridades na alta gestão. Essa descontinuidade impede a estabilização da política como compromisso permanente, limitando a consolidação de capacidades, a continuidade das ações e a institucionalização de práticas de longo prazo. Tal padrão confirma o argumento de Cairney (2025) sobre a incoerência estrutural entre níveis decisórios e atores nas políticas públicas.

Em síntese, vimos que as causas potenciais do problema residem na combinação entre fragilidades de governança, limitações de capacidade institucional, ausência de mecanismos de monitoramento e fragmentação intersetorial, agravadas por descontinuidades políticas.

Ao que tange os mapas do problema, apresentados a seguir, expressam diferentes formulações do problema público ao longo do tempo, reconstruídas a partir dos marcos normativos e indícios documentais analisados. Esses mapas foram elaborados para analisar como o problema da política arquivística institucional foi sendo definido, ampliado e reconfigurado em distintos contextos.

O primeiro mapa corresponde ao período anterior à institucionalização do SIARQ/POA, em 2009, e explicita uma formulação do problema centrada predominantemente no acúmulo físico de documentos, na ausência de instrumentos técnicos e nos riscos materiais associados à guarda inadequada. Trata-se do enquadramento que orientou a criação do Sistema e a adoção inicial de soluções normativas e administrativas.

A análise do processo administrativo nº 001.043987.09.5 revelou que, no período anterior à criação do SIARQ/POA, o problema público era compreendido de maneira predominantemente operacional e material. A ausência de uma política de gestão documental produzia um cenário caracterizado no documento como um “verdadeiro caos documental”, marcado pelo acúmulo desordenado de documentos, pela perda recorrente de informações e dificuldades de acesso, retrabalho e uso inadequado de espaços físicos.

Esse enquadramento evidencia uma compreensão do problema centrada nos efeitos visíveis da desorganização documental, mais do que em suas causas. A perda de documentos, as dificuldades de acesso à informação e o risco à memória institucional aparecem como sintomas da inexistência de diretrizes, instrumentos e instâncias responsáveis pela gestão dos documentos de arquivo.

No plano das causas estruturais, os documentos analisados apontam a insuficiência e a inadequação do marco normativo então vigente, restrito ao Decreto nº 9.048/1987, incapaz de responder à complexidade da administração municipal contemporânea. A isso se somavam a fragmentação, a ausência de arquivistas, a precariedade dos espaços físicos e a inexistência de instrumentos arquivísticos padronizados, como Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade.

As causas intermediárias manifestavam-se na baixa articulação entre as secretarias, na inexistência de coordenação central formalizada e na fragilidade das instâncias decisórias, como a atuação incipiente da Comissão existente. Esse conjunto de fatores resultava em práticas isoladas, protocolos desconectados e insegurança na eliminação documental.

Como efeitos indesejados, o processo administrativo associa esse cenário à ineficiência administrativa, ao aumento de riscos jurídicos, à fragilidade da transparência e à perda da memória institucional, reforçando a necessidade de institucionalização de um sistema municipal de arquivos. O Quadro 4 sintetiza essa formulação inicial do problema, organizando seus elementos segundo os níveis analíticos propostos por Lassance (2025).

Quadro 5 - Representação do mapa do problema da política arquivística antes da criação do SIARQ/POA (2009)

Nível Analítico (Lassance)	Descrição do problema
<b>Problema central</b>	Ausência de política de gestão documental na PMPA.
<b>Causas estruturais</b>	Marco normativo insuficiente e desatualizado. Fragmentação institucional e insuficiência de capacidades (RH, espaço físico, TI). Inexistência de instrumentos arquivísticos padronizados. Pressão e indução externa por órgãos de controle e instituições arquivísticas.
<b>Causas intermediárias</b>	Desarticulação entre secretarias e ausência de coordenação central. Baixa integração entre unidades produtoras de documentos. Falta de padronização dos fluxos e procedimentos documentais. Instâncias decisórias incipientes ou inexistentes.
<b>Sintomas (sinais visíveis)</b>	Perda frequente de documentos Dificuldade de acesso à informação Armazenamento precário e excesso de papel Insegurança na eliminação documental
<b>Efeitos indesejados</b>	Ineficiência administrativa Aumento de riscos jurídicos Perda da memória institucional Baixa transparência Fragilidade da <i>accountability</i>

Fonte: Processo administrativo nº 001.043987.09.5 (PMPA, 2009). Elaboração da autora (2026).

O Quadro 5 evidencia que, nesse período, o problema era formulado de maneira predominantemente operacional e material, com ênfase nos efeitos visíveis da desorganização documental, o que orientou as respostas adotadas naquele momento.

Ao analisarmos os processos administrativos que subsidiaram a reestruturação do SIARQ/POA, ocorrida entre 2020 e 2021, vê-se uma mudança qualitativa na formulação do problema associado à política arquivística municipal. Nesse momento, o problema já não era percebido como a inexistência de uma política, mas como a fragmentação e a insuficiência da capacidade para implementar e coordenar uma política arquivística formalmente existente.

Nesse contexto, a política arquivística passa a ser reconhecida como estrutura normativa e organizacional, porém marcada por limitações persistentes em sua operacionalização. O problema central desloca-se, portanto, da ausência para a baixa efetividade, evidenciando um descompasso entre a criação de instâncias formais de

governança e a consolidação de capacidades para a execução das funções arquivísticas.

No nível das causas estruturais, os documentos analisados indicam que os arranjos de governança do SIARQ/POA permaneciam pouco integrados, com capacidade limitada de coordenação central e frágil articulação entre os arquivos setoriais. Embora tenham ocorrido avanços normativos desde 2009, tais mudanças não foram acompanhadas, de forma equivalente, pela ampliação de recursos humanos, pela adequação da infraestrutura, nem pela institucionalização de instrumentos e rotinas capazes de sustentar uma atuação sistêmica.

A fragmentação institucional, já identificada no primeiro período analisado, reaparece neste momento sob nova configuração. Em vez de uma dispersão associada à inexistência de diretrizes, observa-se a baixa adesão dos órgãos ao Sistema e a dificuldade de integração efetiva entre as unidades produtoras de documentos, mesmo diante da presença de normativas e instâncias colegiadas formalmente instituídas.

As causas intermediárias manifestam-se na redefinição incompleta das instâncias decisórias, como o Comitê Gerencial e a CPAD, cujos papéis e fluxos de atuação permanecem pouco consolidados. Soma-se a isso a ausência de mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação da política arquivística, o que limita a capacidade de acompanhamento dos resultados, de identificação de gargalos e de realização de ajustes no desenho do Sistema.

Como sintomas, observa-se a recorrência de problemas já identificados em 2009, tais como acúmulo documental, dificuldades de acesso à informação e baixa padronização dos procedimentos, agora inseridos em um contexto mais complexo, marcado por demandas crescentes de digitalização, transparência e controle.

Os efeitos indesejados desse cenário incluem a baixa efetividade do SIARQ/POA, a dificuldade de consolidação da política arquivística como política pública de informação e a permanência de riscos à transparência administrativa, à preservação da informação pública e à *accountability*. Esses efeitos evidenciam que o problema não foi superado ao longo do tempo, mas reconfigurado, assumindo novas camadas de complexidade à medida que o contexto se transformou.

O Quadro 6 sintetiza essa formulação do problema no contexto da reestruturação do SIARQ/POA, evidenciando o deslocamento de foco dos déficits

normativos iniciais para as limitações de governança, coordenação e capacidade que passaram a comprometer a efetividade da política.

Quadro 6 - Representação do mapa do problema da política arquivística no contexto da reestruturação do SIARQ/POA (2020)

Nível Analítico (Lassance)	Descrição do problema
<b>Problema central</b>	Fragmentação e insuficiência da capacidade institucional para implementação e coordenação da política arquivística
<b>Causas estruturais</b>	Arranjos de governança pouco integrados e com baixa capacidade de coordenação Capacidades insuficientes para a execução das funções arquivísticas. Persistência da fragmentação entre arquivos setoriais. Pressão por adaptação a novas exigências informacionais (digitalização, transparência e controle).
<b>Causas intermediárias</b>	Redefinição incompleta das instâncias colegiadas e de seus papéis. Ausência de mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação da política. Integração incipiente com TI, transparência e controle interno.
<b>Sintomas (sinais visíveis)</b>	Reiteração de problemas já identificados em 2009 (acúmulo documental, dificuldades de acesso e baixa padronização), agora em novo contexto.
<b>Efeitos indesejados</b>	Baixa efetividade do SIARQ/POA Dificuldade de consolidação da política arquivística como política pública de informação Riscos à transparência e à preservação da informação pública.

Fonte: Processo administrativo SEI\_18.0.000023589-6 e SEI\_19.0.000102744-4. Elaboração da autora (2026).

A elaboração e comparação entre os Quadros (5 e 6) nos permite compreender que o problema público não foi superado ao longo do tempo, mas reconfigurado, assumindo novas camadas de complexidade à medida que o seu contexto se transformou. Os marcos legais e os processos de reorganização analisados indicam que a legislação, além de atuar como resposta ao problema, constitui também um fator estruturante, pois impacta a capacidade de coordenação e implementação da política arquivística. Essa leitura reforçou o caráter estrutural do problema e subsidiou a análise das causas potenciais, dos riscos e das alternativas de aperfeiçoamento da política.

Considerando a natureza qualitativa da política pública arquivística e a ausência de sistemas nacionais consolidados de indicadores arquivísticos, os dados

quantitativos são mobilizados de forma contextual e complementar. Assim, articulamos evidências secundárias, estudos nacionais e internacionais e indicadores institucionais indiretos, em conformidade com as orientações do Guia de Análise *Ex Ante* (IPEA, 2018), para dimensionar a relevância e a recorrência do problema identificado.

Embora a PMPA careça de indicadores quantitativos, o problema identificado encontra respaldo em estudos nacionais que analisam a institucionalidade arquivística no nível municipal e estadual. Esses trabalhos permitem contextualizar a situação de Porto Alegre como expressão de um padrão estrutural no cenário brasileiro.

Pesquisa realizada com as 26 capitais brasileiras indica que, apesar da existência de dispositivos normativos e reconhecimento formal da função arquivística, 65% dos arquivos municipais não possuem programa de gestão de documentos e 80% não dispõem de SIGAD, evidenciando limitações significativas na capacidade de implementação da política arquivística (Carvalho, 2023).

No plano regional, levantamento realizado com 45 municípios do Rio Grande do Sul, aponta que apenas 17 deles (38%) possuem arquivos públicos institucionalizados por lei. Porto Alegre encontra-se entre aqueles que não formalizaram a criação de instituição arquivística. Dentre os municípios analisados, 87% apresentaram graus de institucionalidade arquivística classificados como baixo ou muito baixo, o que indica que o problema não se restringe a municípios de pequeno porte ou com menor capacidade econômica (Cougo Júnior; Luz, 2024).

Na PMPA, dados levantados anteriormente permitiram dimensionar a persistência do problema. Entre 2012 e 2024, a CGD realizou a eliminação de mais de 2,1 km lineares de documentos, com base na ampliação e aplicação da Tabela de Temporalidade, indicando avanços pontuais na gestão documental (Couto; Mintegui, 2025), uma vez que não há dados dos demais setores municipais. O levantamento de informações realizado pela CGD, entre 2019 e 2022, já mencionado, evidencia a baixa adesão aos instrumentos normativos vigentes (Couto; Mintegui, 2024, 2025).

O cruzamento desses dados com informações da enchente de 2024 reforça a dimensão do risco institucional associado à fragilidade da gestão documental. Dezenove unidades relataram perda de documentos em decorrência de inundação; entre elas, apenas uma unidade havia realizado descarte e uma havia efetuado recolhimento antes do evento extremo. Embora não sejam possíveis inferências

estatísticas, o dado sugere uma correlação relevante entre a adoção de práticas arquivísticas adequadas e a mitigação de danos em situações de risco, reforçando a importância da consolidação da política pública arquivística como política pública de informação (Couto; Mintegui, 2024).

Esses dados reforçaram diagnósticos qualitativos consolidados na literatura nacional, segundo os quais a política arquivística no Brasil se caracteriza por forte assimetria institucional, baixa coordenação sistêmica e fragilidade da autoridade arquivística, nos níveis estadual e municipal (Emerick, 2019; Bueno; Rodrigues, 2021; Silva, 2022).

Por sua vez, a análise de experiências internacionais situou o problema da política arquivística da PMPA em um quadro mais amplo de arranjos institucionais possíveis. No caso de Portugal e da Espanha, identificamos na literatura, a existência de sistemas estruturados a partir de uma autoridade arquivística central, com competências claramente definidas.

Em Portugal, o Sistema Nacional de Arquivos organiza-se sob coordenação central do Estado, com atribuições explícitas para normatização, avaliação, preservação e acesso aos documentos produzidos pela administração pública. A legislação portuguesa estabelece a avaliação documental como função permanente do Estado, vinculada à gestão administrativa e não apenas à guarda de documentos históricos, o que confere mais estabilidade à política arquivística institucional e reduz a dependência de iniciativas isoladas dos órgãos produtores (Penteado, 2015). Esse arranjo favorece a uniformidade de procedimentos e a integração entre gestão documental e transparência administrativa.

Na Espanha, o sistema arquivístico também se estrutura a partir de uma lógica sistêmica. A existência de órgãos centrais de coordenação, associada a comissões com competência decisória para avaliação documental, contribui para continuidade e coerência das práticas arquivísticas na administração (Janeiro, 2016). A distinção identificada entre os contextos nacionais decorre de escolhas relacionadas à posição dos arquivos na estrutura do Estado e ao reconhecimento da gestão documental como função estratégica da administração. Estudos comparados também indicam que a existência de infraestrutura arquivística consolidada não garante, por si só, a formulação e a implementação de uma política pública arquivística nacional. Jardim (2011) demonstra que, mesmo em contextos com infraestrutura arquivística mais

consolidada, como o espanhol, a ausência de coordenação nacional enfraquece a governança arquivística.

A relação entre gestão de documentos e *accountability* aparece de forma explícita nos estudos de Mat Isa (2009), desenvolvidos a partir de estudos de caso em organizações europeias públicas e privadas de grande porte, nos quais a produção de evidências documentais constitui requisito central da governança. Para o autor, sistemas de *records management* confiáveis constituem condição necessária para a responsabilização administrativa, o controle institucional e a efetividade das políticas públicas. A inexistência ou fragilidade desses sistemas compromete a produção de evidências, limita a transparência e reduz a capacidade do Estado de responder às demandas da sociedade, independentemente das normativas existentes (Mat Isa, 2009).

Em contextos do Sul Global, a literatura internacional contribui para aprofundar a compreensão das relações entre arquivos, Estado e governança pública, ao evidenciar que a fragilidade arquivística decorre mais da insuficiência de capacidade para sua implementação do que da ausência de marcos legais.

No caso de Moçambique, Nharreluga (2014) demonstra que a construção da política pública arquivística esteve vinculada ao processo de formação do Estado pós-independência. Embora o país tenha instituído estruturas formais e legislação da área, o autor identifica descontinuidades na implementação, fragilidade da coordenação central e limitações materiais e humanas que comprometeram a consolidação de uma política integrada. O estudo evidencia que a existência de normas não assegura, por si só, a institucionalização da gestão documental como função estratégica do Estado, especialmente em contextos marcados por restrições estruturais e reorganizações administrativas frequentes (Nharreluga, 2014).

Na África do Sul, pesquisas sobre gestão de documentos em órgãos estratégicos do Estado apontam desafios semelhantes. Um estudo de caso realizado em uma agência nacional de estatísticas demonstra que a ausência de práticas consolidadas de *records management* afeta diretamente a confiabilidade das informações, a transparência e a capacidade de prestação de contas. Os autores identificam problemas relacionados à ausência de políticas efetivas de gestão de documentos, à insuficiência de capacitação dos servidores e à baixa integração entre

registros administrativos e processos decisórios, o que fragiliza a governança institucional (Tintswalo et al., 2022).

Em conjunto, essas experiências reforçaram que os problemas observados na política pública arquivística da PMPA não se restringem ao contexto brasileiro nem resultam exclusivamente de lacunas legais. Vimos um padrão recorrente em que a gestão de arquivos e as instituições arquivísticas permanecem dissociados dos processos de tomadas de decisão na administração pública, operando com baixa prioridade política e limitada capacidade de coordenação. Essa leitura sustenta a caracterização do problema, delimitado anteriormente, e reforça a necessidade de intervenções orientadas ao fortalecimento das condições de efetivação da política arquivística institucional.

Retomando os compromissos internacionais discutidos no referencial teórico, analisamos como o problema diagnosticado se relaciona com a Agenda 2030. O problema público identificado apresenta alinhamento direto com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente no âmbito da Agenda 2030 (ONU, 2015). Nesse sentido, a fragilidade da política arquivística municipal impacta diretamente a capacidade de produzir, manter e disponibilizar evidências documentais que sustentem a transparência pública, a memória institucional e a segurança jurídica.

De forma mais específica, o problema diagnosticado dialoga com o ODS 16, que visa “promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2015, p. 36). Metas como a 16.6 (desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes) e a 16.10 (assegurar o acesso público à informação) pressupõem a existência de políticas públicas arquivísticas capazes de garantir a gestão, a preservação e o acesso contínuo à informação.

O diagnóstico também se articula com metas associadas ao ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis), na medida em que a gestão adequada dos documentos públicos é condição para a continuidade administrativa, para a proteção da memória urbana e para a resiliência institucional frente a desastres e eventos extremos. A perda de documentos, a fragmentação dos acervos e a ausência de coordenação arquivística ampliam vulnerabilidades institucionais e dificultam respostas estatais consistentes, em contradição com os princípios de sustentabilidade e resiliência urbana promovidos pela Agenda 2030.

Estudos realizados sobre o papel dos arquivos municipais indicam que a ausência de instituições arquivísticas consolidadas compromete o cumprimento das metas relacionadas à transparência, à governança e ao fortalecimento institucional, limitando a capacidade dos governos locais de internalizar os ODS em suas políticas públicas (Santos, 2022; Vitoriano, 2021).

Assim, o problema enfrentado pela política arquivística institucional da PMPA apresenta aderência às metas e compromissos internacionais, reforçando sua legitimidade como objeto de intervenção estatal.

Com relação às políticas de enfrentamento existentes ou descontinuadas, identificamos que a resposta ao problema assumiu diferentes formatos ao longo do tempo. Destaca-se o Decreto 9.048/1987, que regulamentou o arquivamento, a microfilmagem e a eliminação de documentos na administração municipal. Essa normativa instituiu a microfilmagem como condição para a eliminação de documentos, configurando, à época, uma política de enfrentamento voltada à redução do acúmulo físico e à racionalização da guarda documental. Embora tenha representado uma resposta ao problema naquele contexto, essa prática foi descontinuada em 2014, em razão da obsolescência tecnológica e dos custos envolvidos.

Em paralelo, a Administração Municipal adotou, de forma progressiva, sistemas eletrônicos de produção e tramitação de documentos, como o Sistema Eletrônicos de Informações (SEI) (Porto Alegre, 2015). Essa digitização ocorreu como solução administrativa e tecnológica, sem a definição de uma política que regulasse a gestão arquivística desses sistemas, incluindo a avaliação, preservação, interoperabilidade e destinação final dos documentos digitais. Assim, observa-se a coexistência de soluções tecnológicas com baixa ou nenhuma integração arquivística, reproduzindo no ambiente digital a fragmentação já existente na gestão de documentos em papel.

A reestruturação do SIARQ/POA, promovida entre 2020 e 2021, também pode ser compreendida como uma tentativa de enfrentamento das limitações acumuladas. Diferente das outras respostas, centradas em soluções técnicas pontuais (microfilmagem) ou em inovação tecnológica (adoção do SEI), a reorganização do Sistema tentou revisar o arranjo normativo, as instâncias de governança e as competências. No entanto, os processos analisados indicam que essa resposta ocorreu sem consolidar os mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação, limitando a capacidade de superar a fragmentação e descontinuidade

existentes.

A intervenção na política arquivística da PMPA se justifica, primeiramente, por razões de natureza constitucional e normativa. A garantia do acesso à informação, da transparência e da segurança jurídica pressupõe a existência de documentos íntegros, preservados e recuperáveis ao longo do tempo.

Sob a perspectiva econômica, a ausência de uma política arquivística institucional efetiva gera custos diretos e indiretos para a administração pública. A literatura nacional e internacional demonstra que a fragmentação da gestão documental resulta em retrabalho, acúmulo documental, ineficiência administrativa e desperdício de recursos públicos, ao passo que sistemas arquivísticos integrados favorecem racionalização de processos e uso mais eficiente de infraestrutura e pessoal (Mat Isa, 2009; Emerick, 2019). Na PMPA, a descontinuidade de políticas anteriores — como a microfilmagem — e a adoção de soluções tecnológicas sem integração arquivística indicam investimentos sem retorno institucional, reforçando a necessidade de intervenção orientada à coerência e à sustentabilidade da política.

Por fim, a intervenção também se justifica pelos custos da não implementação plena da política arquivística institucional. A perda de documentos, a fragilidade da preservação e a ausência de coordenação impactam negativamente a memória pública, a transparência e a capacidade de resposta do Estado a demandas da sociedade. Evidências já mapeadas no contexto municipal demonstram que a baixa adesão às diretrizes arquivísticas e a inexistência de diagnóstico consolidado ampliam vulnerabilidades, inclusive diante de eventos extremos, como desastres climáticos (Couto; Mintegui, 2024). Estudos internacionais reforçam que a dissociação entre arquivos e núcleos decisórios da administração pública compromete a *accountability* e enfraquece a governança democrática, independentemente do nível de desenvolvimento institucional do país (Jardim, 2011; Nharreluga, 2014; Tintswalo et al., 2022).

## 6.1 CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA

Buscamos caracterizar a política arquivística institucional da PMPA, a partir de seus elementos formais, identificados no diagnóstico. A caracterização contempla os

objetivos declarados, o público-alvo, os atores e competências envolvidos e os resultados esperados, explícitos e implícitos, compreendendo como a política está desenhada antes de avançar para a análise de seu funcionamento e de sua efetividade.

Materializada no SIARQ/POA, podemos caracterizar a política analisada como uma política pública de informação com desenho explícito de governança, na medida em que organiza instâncias decisórias, técnicas e executivas, define competências, prevê instrumentos de planejamento, avaliação e controle, e articula diferentes atores institucionais. Essa configuração aproxima o Sistema das definições de governança pública organizacional propostas pelo TCU (2020), especialmente no que se refere aos mecanismos de liderança, estratégia e controle.

Os objetivos da política arquivística institucional do Poder Executivo da PMPA encontram-se explícitos no Decreto nº 16.798/2010, em seu Art. 2º:

- I - promover a integração dos arquivos existentes nas diversas unidades administrativas da Administração Municipal;
- II - racionalizar e padronizar a produção documental;
- III - assegurar a proteção e a preservação da documentação arquivística do Município;
- IV - facilitar o acesso ao patrimônio arquivístico público, de acordo com as necessidades da administração pública e da sociedade; e
- V - normatizar o tratamento da informação arquivística a partir do uso de novas tecnologias.
- VI - estabelecer a política de identificação dos documentos privados de interesse público e social do Município (Porto Alegre, 2010).

Tais objetivos expressam uma concepção de política voltada à gestão documental e à preservação como suporte à administração e ao acesso à informação pública.

Os documentos que instruíram a criação do SIARQ/POA, no contexto do projeto de implantação elaborado em 2009, explicitaram um conjunto de objetivos que orientaram a formulação inicial da política arquivística municipal. Entre eles, destacam-se: a racionalização da produção documental, a segurança das informações, a transparência, a preservação da documentação e a eficiência na disponibilidade da informação (Porto Alegre, 2009).

Vê-se que a política foi concebida com a intenção de qualificar a gestão, fortalecer a transparência e garantir o acesso à informação ao longo do tempo, além de ser uma resposta ao acúmulo físico de documentos. Porém, não há uma correspondência operacional dos objetivos declarados nas normas com os

instrumentos já elaborados, o que constitui um indício de fragilidade no desenho da política, relevante para sua efetividade.

O público-alvo direto da política arquivística institucional da PMPA são as unidades administrativas do Poder Executivo municipal, responsáveis pela produção, tramitação, uso e guarda de documentos no exercício de suas funções. Incluem-se nesse grupo as secretarias, autarquias, fundações e demais órgãos integrantes da administração direta e indireta.

Indiretamente, a política também se dirige aos servidores públicos, enquanto usuários internos dos sistemas e serviços arquivísticos; aos órgãos de controle e fiscalização; e à sociedade, enquanto destinatária final dos efeitos da política, no que se refere ao acesso à informação, à transparência e à preservação da memória.

Essa configuração indica um público-alvo amplo, mas também difuso, predominantemente institucional, com ausência de explicitação do papel da sociedade como parte diretamente interessada. Particularmente nos Decretos 16.798/2010, 17.480/2011 e 19.620/2016, a sociedade civil não aparece como ator de governança, não há previsão de monitoramento ou avaliação, mecanismos de participação, escuta, controle social ou definição do cidadão como público prioritário (IPEA, 2018; Lassance, 2025).

Mesmo quando o acesso à informação é mencionado: “IV - disponibilizar a documentação, obedecendo a legislação vigente quanto ao acesso à informação;” (Art. 5º, Decreto 19.620/2016), ele aparece como uma finalidade e efeito esperado, assim como dever do órgão custodiante, não como critério estruturante da política.

A estrutura formal da política define um conjunto de atores com competências específicas. Destacam-se:

- a) Coordenação de Gestão Documental (CGD): órgão gestor do SIARQ/POA, com atribuições de normatização, orientação técnica, articulação do sistema e proposição de instrumentos arquivísticos.
- b) Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD): instância colegiada.
- c) Comitê Gerencial: instância de articulação e coordenação do sistema, responsável por deliberar sobre critérios de avaliação e destinação documental, dentre outras.

d) Órgãos setoriais: responsáveis pela aplicação dos instrumentos de gestão documental e pela guarda dos documentos sob sua custódia.

Embora essa arquitetura esteja formalmente definida na legislação que cria e regulamenta o Sistema de Arquivos, há fragilidades na efetivação das competências atribuídas, especialmente no que se refere à autoridade da CGD, à capacidade decisória das instâncias colegiadas e à articulação com as áreas de tecnologia da informação, transparência, controle interno e proteção de dados. Assim, fica evidente que as normativas distribuem responsabilidades, sem construir a coordenação do Sistema

O desenho da política não distingue de forma clara o suficiente as funções de governança das funções de gerenciamento arquivístico, associadas à execução das atividades técnicas e operacionais. Essa sobreposição contribui para a concentração das instâncias arquivísticas em tarefas executivas, em detrimento de sua atuação estratégica.

A partir do protótipo de Maluf (2023), vemos que a estrutura interna de governança arquivística existe nas normativas, mas com limitações quanto à clareza de responsabilidades estratégicas, à provisão de recursos e ao apoio da alta administração (subetapa 2.1). Do mesmo modo, a articulação com outros atores e políticas correlatas ocorre de forma pontual e não sistematizada, indicando fragilidades para estabelecer ações transversais (etapa 10).

No projeto de implantação do SIARQ/POA (2009), os resultados esperados foram explicitados por meio de metas quantificáveis e indicadores de acompanhamento, indicando uma preocupação inicial com a mensuração dos efeitos da política.

Entre as metas estabelecidas, destacavam-se: a eliminação de 40% do papel arquivado; a redução em mais de 50% do tempo de disponibilidade da informação; a digitalização parcial de documentos correntes; a atualização da legislação arquivística; o treinamento de 100% dos recursos humanos nos órgãos executivos; e a implementação de medidas para preservação dos documentos (Porto Alegre, 2009).

O projeto também previa indicadores de processo e de resultado. Os indicadores de processo relacionavam-se ao cumprimento de fases, produtos e prazos definidos em cronograma detalhado. Já os indicadores de resultado incluíam a redução da proporção entre documentos em papel e digitais, a melhoria da satisfação

dos usuários internos e externos dos serviços arquivísticos, aferida por pesquisas, e a redução do tempo entre a solicitação e o fornecimento efetivo da informação (Porto Alegre, 2009).

Entretanto, a análise das atas das instâncias colegiadas do SIARQ/POA e dos demais documentos publicizados não revelou indícios da incorporação dessas metas e indicadores à rotina de governança da política arquivística. Não foram identificados registros de metas globais, tampouco de mecanismos regulares de monitoramento ou de avaliação associados aos resultados originalmente previstos.

Embora a política arquivística do Poder Executivo Municipal tenha inicialmente contemplado resultados esperados mensuráveis e instrumentos de acompanhamento, esses elementos não se mantiveram explicitamente registrados na implementação e no funcionamento do SIARQ/POA. Essa constatação permite caracterizar os resultados esperados da política como formalmente declarados em sua fase de formulação, mas apenas parcialmente traduzidos em compromissos operacionais.

## 6.2 DESENHO DA POLÍTICA

O desenho da política arquivística da PMPA parte do reconhecimento de que a desorganização documental, a fragmentação dos arquivos setoriais e os riscos à preservação e ao acesso à informação pública constituem problemas que exigem coordenação institucional e padronização de práticas. Os decretos que instituem e atualizam o SIARQ/POA fundamentam-se na organização sistêmica dos documentos de arquivos municipais, na definição de uma autoridade arquivística central e na adoção de instrumentos destinados a ordenar o ciclo de vida dos documentos produzidos pela administração.

Do ponto de vista da coerência interna, há alinhamento formal entre o problema identificado, os objetivos declarados da política e os instrumentos previstos. O desenho normativo estabelece competências, cria instâncias colegiadas e aprova instrumentos arquivísticos, como o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos. No plano organizacional, o desenho prevê a CGD

como núcleo do Sistema, apoiada por instâncias de caráter normativo e deliberativo, como a CPAD e o Comitê Gerencial, atualmente unificados, além de diretrizes, planos e orientações operacionais.

Entretanto, essa lógica pressupõe capacidades institucionais e arranjos de governança que não estão assegurados. Embora os normativos atribuam competências claras aos atores envolvidos, o desenho não detalha mecanismos de articulação intersetorial, fluxos decisórios, instrumentos de monitoramento e avaliação, nem as condições materiais necessárias à implementação das ações previstas. Assim, embora haja coerência formal, o desenho não explicita as condições efetivas de governança necessárias.

Tendo como referência o protótipo de governança arquivística (Maluf, 2023), vê-se que há ênfase em dimensões normativas e técnico-instrumentais, com menor explicitação da governança dos processos, da autoridade simbólica e dos mecanismos de conformidade. No que se refere à estrutura interna de governança arquivística (etapa 2.1), o desenho pressupõe a existência de uma autoridade arquivística capaz de coordenar e induzir conformidade nos órgãos setoriais, embora não explicita os mecanismos que assegurem o exercício dessa autoridade no âmbito do sistema.

De modo semelhante, no que se refere à articulação com políticas e atores correlatos (etapa 10.1), o desenho reconhece a necessidade de integração com tecnologias da informação, transparência e fluxos administrativos, mas não estabelece arranjos formais de articulação com políticas estratégicas, como proteção de dados pessoais, governança de dados e controle interno. Essa lacuna contrasta com outras políticas institucionais do Município, nas quais a articulação intersetorial, os fluxos decisórios e os mecanismos de controle são explicitamente previstos.

Outro elemento do desenho diz respeito à centralidade atribuída à digitalização como instrumento de racionalização administrativa. As diretrizes analisadas indicam a adoção da digitalização como solução para acesso e eficiência, sem que esteja integrada a uma política arquivística digital capaz de tratar, de forma articulada, questões como autenticidade, preservação digital de longo prazo, interoperabilidade e destinação dos documentos digitais.

Identificamos a implementação de políticas digitais setoriais que afetam diretamente documentos de valor secundário, sem articulação com o desenho da

política arquivística, como por exemplo, o Decreto nº 20.606/2020, que trata da política de licenciamento digital. O decreto atribui responsabilidades de armazenamento e segurança, reconhece documentos nato-digitais como originais e cria obrigações permanentes, mas não trata de preservação digital de longo prazo, transferência para custódia arquivística ou integração com repositórios institucionais. Assim, fica evidente a coexistência de instrumentos normativos paralelos, orientados à digitalização e à eficiência administrativa, mas não integrados à governança arquivística.

Em síntese, o desenho da política arquivística analisada apresenta coerência parcial entre seus objetivos e os instrumentos selecionados, mas incorpora premissas implícitas relevantes: adesão espontânea dos órgãos setoriais, coordenação sem autoridade formal reforçada, disponibilidade prévia de capacidades institucionais e compreensão compartilhada da função arquivística. Logo, pode-se dizer que o desenho normativo é instrumental, ao privilegiar decretos e comissões, mas não autoridade arquivística, articulação com TIC e a própria capacidade de tomada de decisão do Sistema.

Identifica-se, ainda, a ideia de que a estabilidade normativa seria suficiente para garantir continuidade institucional, pois não há previsão de estratégias para mitigar efeitos de descontinuidade administrativa, variação de prioridades ou reorganizações institucionais. Ao pressupor um ambiente decisório estável, o desenho subestima riscos associados à perda de capacidades acumuladas, à interrupção de processos e à fragilização da política como compromisso de Estado, aspecto recorrente em políticas públicas de baixa centralidade política (IPEA, 2018; Cairney, 2025).

Em conjunto, essas condições implícitas produzem riscos significativos para a efetividade da política arquivística da PMPA, tais como: adesão desigual dos órgãos; baixa coordenação intersetorial; sobreposição de instrumentos; dependência excessiva de soluções tecnológicas; e fragilidade da autoridade arquivística. A explicitação desses riscos constitui etapa da análise *ex ante*, ao evidenciar limites do desenho atual e orientar a formulação de alternativas mais coerentes com as capacidades institucionais e com a complexidade do problema.

A partir dessa leitura, representamos a seguir, o desenho da política por meio do modelo lógico — insumos, atividades, produtos, resultados e impactos —,

explicitando os elos entre instrumentos, ações esperadas e efeitos pretendidos, bem como os pontos de fragilidade e ruptura entre essas etapas (Quadro 7).

Quadro 7 - Modelo lógico da política arquivística aplicado à PMPA (desenho *ex ante*)

Dimensão	Descrição do desenho da política	Governança Arquivística (Maluf, 2023)
<b>Insumos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Marco normativo (Decreto nº 16.798/2010 e atualizações; Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade; normas complementares)</li> <li>● Estrutura organizacional formal (Presidente; Órgão Gestor; Comitê Gerencial; Órgãos Executivos do SIARQ/POA)</li> <li>● Recursos humanos previstos (arquivistas e representantes setoriais responsáveis pela gestão documental)</li> <li>● Infraestrutura física e tecnológica (espaços de guarda, sistemas eletrônicos, soluções de digitalização)</li> <li>● Conhecimento técnico arquivístico acumulado e diretrizes técnicas</li> </ul>	<p><b>Etapa 2.1 – Estrutura interna de governança arquivística:</b> pressupõe a existência de uma autoridade arquivística institucionalizada, com competências normativas e técnicas claras, bem como recursos humanos e materiais mínimos para exercer essa autoridade</p>
<b>Atividades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Normatização e padronização da produção e do tratamento documental</li> <li>● Orientação técnica aos órgãos executivos</li> <li>● Avaliação, destinação e eliminação de documentos conforme instrumentos</li> <li>● Digitalização de documentos para apoio às atividades administrativas</li> <li>● Articulação por meio das instâncias colegiadas</li> </ul>	<p><b>Etapa 2.1:</b> exercício da autoridade técnica e coordenação interna do sistema arquivístico</p> <p><b>Etapa 10.1 – Articulação com políticas e atores correlatos:</b> pressupõe interação funcional com TI, transparência, controle e áreas finalísticas para viabilizar as atividades</p>
<b>Produtos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Instrumentos arquivísticos (planos, tabelas, diretrizes, manuais)</li> <li>● Atas, deliberações e recomendações das instâncias do SIARQ/POA</li> <li>● Documentos avaliados, eliminados ou recolhidos conforme critérios arquivísticos</li> <li>● Conjuntos documentais digitalizados para acesso e/ou</li> </ul>	<p><b>Etapa 2.1:</b> materialização da governança arquivística por meio de decisões técnicas e normativas</p> <p><b>Etapa 10.1:</b> produtos que dependem de reconhecimento e adesão de outros atores para produzir efeitos</p>

	preservação	
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução do acúmulo documental e racionalização da guarda</li> <li>• Melhoria do acesso à informação para fins administrativos e sociais</li> <li>• Maior padronização das práticas de gestão documental nos órgãos municipais</li> <li>• Apoio à transparência e à segurança jurídica</li> </ul>	<b>Etapas 10.1:</b> efeitos esperados da articulação entre a política arquivística e políticas correlatas (transparência, acesso à informação, governança de dados), indicando transversalidade
<b>Impactos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidação da política arquivística como política pública de informação</li> <li>• Fortalecimento institucional da governança arquivística</li> <li>• Aumento da capacidade de preservar, acessar e dar confiabilidade à informação pública</li> <li>• Contribuição à transparência, à <i>accountability</i> e à memória do Município</li> </ul>	<b>Etapas 2.1 e 10.1 combinadas:</b> governança arquivística plenamente institucionalizada, com autoridade técnica e simbólica reconhecida internamente e articulação efetiva com o ecossistema informacional do Estado

Fonte: Elaboração da autora (2026).

A explicitação do modelo lógico da política arquivística da PMPA, articulada às etapas 2.1 e 10.1 do protótipo de governança arquivística institucional (Maluf, 2023), deixa evidente uma coerência parcial no desenho da política. Embora os insumos, atividades e produtos estejam formalmente delineados, a transição para resultados e impactos depende de capacidades institucionais — especialmente autoridade decisória e coordenação transversal — que não foram asseguradas de forma explícita no desenho normativo.

Essa lacuna contribui para compreender *ex ante*, os riscos identificados no diagnóstico, ao revelar o descompasso entre a lógica da intervenção e as condições necessárias para sua implementação. Diante desse cenário, torna-se necessário examinar como a política arquivística constrói — ou deixa de construir — confiabilidade e credibilidade junto aos atores institucionais e à sociedade, dimensão fundamental para a adesão, a coordenação e a consolidação da política como política pública de informação, aspecto que será analisado na seção seguinte.

### 6.3 CONSTRUÇÃO DE CONFIABILIDADE E CREDIBILIDADE

A construção de confiabilidade e credibilidade constitui dimensão central para a efetividade de políticas públicas arquivísticas, especialmente porque essas políticas dependem da adesão de múltiplos órgãos e atores. Conforme a análise *ex ante*, este item examina como o desenho normativo e institucional do SIARQ/POA prevê, ou não, mecanismos capazes de produzir confiança, previsibilidade e reconhecimento da política como referência legítima para a administração municipal. Parte-se do pressuposto de que a governança arquivística não se sustenta apenas por normas formais, mas pela combinação entre autoridade, estabilidade das regras, produção de evidências e aprendizagem contínua.

A análise das instâncias do SIARQ/POA deixa evidente a existência de uma autoridade arquivística formalmente constituída, com competências normativas, técnicas e decisórias. A presença de um Comitê Gerencial intersetorial, de um Órgão Gestor especializado (a CGD) e de mecanismos de articulação com áreas estratégicas da administração pública reforça a legitimidade institucional da política arquivística, ainda que sua efetividade dependa da consolidação desses arranjos na prática.

Nesse sentido, a análise dos arranjos históricos da gestão documental na PMPA mostra que a autoridade atribuída à CGD é resultado de um processo gradual de reposicionamento. Conforme Couto e Amarante (2023), a reforma administrativa de 2017, instituída pelas Leis Complementares nº 810 e nº 817, e consolidada pelo Decreto Municipal nº 20.105/2018, buscou redefinir o objeto de atuação da área, deslocando-o do tratamento pontual e fragmentado dos documentos para uma abordagem voltada à gestão documental como processo contínuo. A mudança de nome do setor de Coordenação da Documentação para Coordenação de Gestão Documental, a criação da Unidade de Assessoramento do Sistema de Arquivo (UASA) e a reorganização das equipes técnicas indicam uma tentativa de fortalecer a autoridade arquivística simbólica e operacionalmente, alinhando-a às transformações digitais e às novas exigências informacionais da Administração.

Esses são indícios relevantes de tentativas de fortalecimento, mas que não se traduziram, até o momento, em mecanismos suficientes de coordenação e

consolidação da política arquivística. Assim, embora a autoridade arquivística tenha sido objeto de investimento normativo e organizacional, seus efeitos permanecem limitados pela ausência de instrumentos formais de pactuação entre os componentes do sistema, monitoramento sistemático e produção contínua de evidências, o que ajuda a explicar por que, no desenho atual do SIARQ/POA, essa autoridade ainda se manifesta predominantemente em termos normativos.

Conforme Maluf (2023), além das competências legais, a autoridade arquivística pressupõe legitimidade simbólica e capacidade de coordenação como indispensáveis para induzir conformidade e orientar práticas organizacionais. Vemos que o desenho do SIARQ/POA assume que a autoridade técnica da CGD será suficiente para produzir adesão sistêmica, o que, na realidade, restringe o potencial de consolidação da política arquivística como instância de referência obrigatória para os órgãos municipais.

O desenho da política arquivística da PMPA apresenta um conjunto relativamente consistente de normas, instrumentos técnicos e orientações complementares, como decretos e instrumentos arquivísticos padronizados. Entretanto, não assegura explicitamente a estabilidade e a continuidade dessas regras ao longo do tempo. A política aqui analisada é atravessada por reorganizações administrativas, atualizações normativas pontuais e pela coexistência de instrumentos que nem sempre se articulam de forma integrada. Essa característica reduz a previsibilidade do sistema e dificulta sua consolidação como política de Estado. Conforme Cairney (2025), a coerência perfeita em políticas públicas é inalcançável, especialmente em contextos complexos e multinível; contudo, a ausência de mecanismos mínimos de estabilização normativa amplia os riscos de fragmentação e de perda de confiança institucional.

No desenho do SIARQ/POA, a existência de instâncias colegiadas, a formalização de deliberações em atas e a previsão de relatórios e instrumentos de acompanhamento indicam uma preocupação inicial com a rastreabilidade das decisões e com a produção de registros institucionais. Todavia, esses mecanismos não são estruturados de forma sistemática como instrumentos de transparência ativa e de produção de confiança.

A ausência de fluxos decisórios claramente definidos, de publicização sistemática de relatórios e de indicadores consolidados limita a capacidade da política

arquivística de produzir evidências que reforcem sua credibilidade junto aos órgãos municipais. Essa lacuna é particularmente relevante no contexto de articulação com outras políticas informacionais, nas quais a confiabilidade da informação pública constitui requisito central.

Embora a PGDIM e a Política de Dados Abertos enfatizem a produção, o compartilhamento e a publicização de dados e informações, a análise documental indica que os documentos de arquivo não são tratados como infraestrutura relevante para a promoção da transparência. A falta de articulação explícita entre essas políticas e a política arquivística compromete a confiabilidade da informação pública, ao dissociar a abertura e o uso de dados da gestão adequada dos registros que lhes dão suporte.

A política arquivística da PMPA prevê espaços de deliberação e revisão, como o Comitê Gerencial e nomeação de representantes dos órgãos executivos, que poderiam funcionar como instâncias de reflexão, ajuste e aprimoramento da política. Ao mesmo tempo, o desenho não explicita mecanismos formais de aprendizagem, como ciclos estruturados de monitoramento, avaliação e revisão normativa.

A ausência de indicadores consolidados, de metas explicitadas e de relatórios periódicos compromete a capacidade do sistema de transformar experiências e diagnósticos em ajustes efetivos da política. Conforme aponta Cairney (2025), políticas públicas operam em contextos marcados por incerteza e múltiplos atores; nesse cenário, a aprendizagem incremental constitui estratégia para ampliar a coerência possível e fortalecer a confiança institucional. A inexistência de dispositivos claros de retroalimentação diminui esse potencial no desenho da política arquivística da PMPA.

Logo, o desenho da política arquivística municipal incorpora elementos formais que poderiam sustentar a construção de confiabilidade e credibilidade, mas não os articula de forma sistemática. A autoridade arquivística é definida, mas não reforçada institucionalmente; as regras existem, mas carecem de mecanismos de estabilização; a produção de evidências é prevista, mas não estruturada como instrumento de confiança; e a aprendizagem institucional é pressuposta, sem ser operacionalizada.

A análise do desenho do SIARQ/POA, em diálogo com o protótipo de governança arquivística de Maluf (2023), mostra que dimensões centrais — como a estrutura interna de governança (etapa 2.1), a definição de papéis e fluxos decisórios

(etapa 2.3), a produção sistemática de evidências e transparência (etapa 9), os mecanismos de monitoramento e aprendizagem institucional (etapa 6) e a articulação com políticas e atores correlatos (etapa 10.1) — permanecem tratadas de forma implícita ou fragmentada. Do ponto de vista da análise *ex ante* (IPEA, 2018), essa configuração fragiliza a previsibilidade das regras, limita a retroalimentação da política e amplia os riscos associados à sua implementação. Conforme Cairney (2025), a coerência plena é inalcançável em políticas públicas complexas; contudo, a ausência de mecanismos mínimos de estabilização, coordenação e aprendizagem reduz a coerência possível e compromete a construção de legitimidade ao longo do tempo.

Dessa forma, as dificuldades da política arquivística em se afirmar como referência não decorrem apenas de limitações operacionais, mas também de um desenho que pressupõe capacidades e relações de confiança que não foram explicitamente asseguradas.

#### 6.4 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

A análise de estratégia de implementação da política arquivística da PMPA se concentra na verificação das capacidades previstas pelo desenho da mesma e registradas formalmente nos documentos que instruíram sua implantação. O processo administrativo nº 001.043987.09.5 explicita que a política arquivística municipal foi concebida como um projeto estruturado, com etapas definidas, cronograma de execução, arranjos institucionais e previsão de cooperação técnica intergovernamental, especialmente com o Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Arquivo Público do Estado (APERS).

No plano político-institucional, a estratégia de implementação partiu do pressuposto de apoio da alta administração e de adesão dos órgãos municipais à política de gestão documental. A criação do SIARQ/POA foi concebida como ação transversal, vinculada ao eixo de modernização administrativa da Secretaria Municipal de Administração (SMA), com expectativa de engajamento das secretarias e reconhecimento da gestão documental como função estratégica da administração pública. Embora o desenho normativo preveja instâncias colegiadas e a coordenação

central do sistema, como já mencionado anteriormente, não há, nos documentos analisados, mecanismos explícitos de indução política, pactuação intersetorial ou hierarquização decisória para assegurar a adesão de forma continuada.

Quanto à capacidade administrativa, o processo de implantação reconhece explicitamente a necessidade de recursos humanos, materiais e tecnológicos para viabilizar a política. O Termo de Cooperação Técnica e o Plano de Trabalho atribuem ao Município a responsabilidade de disponibilizar equipes técnicas, infraestrutura física adequada, comissões permanentes de avaliação de documentos e recursos materiais para a execução das atividades de gestão documental. Porém, essas previsões estão formuladas de modo genérico, sem informar quantitativos de pessoal, perfil profissional necessário, fontes orçamentárias ou, ainda, estrutura dedicada à preservação documental, especialmente no médio e longo prazo.

A estratégia de implementação também pressupõe integração com a área de tecnologia da informação, como suporte à modernização dos processos administrativos e à gestão documental, através do desenvolvimento de ações conjuntas. Todavia, registros internos do próprio processo indicam que a participação da área de TI foi tratada como apoio eventual, e não como componente da governança do sistema, o que evidencia uma dependência funcional não acompanhada de mecanismos formais de coordenação.

Adicionalmente, a estratégia de implementação delineada baseia-se na descentralização, na qual cada órgão manteria responsabilidade direta sobre seus arquivos setoriais, cabendo à coordenação central orientar, normatizar e integrar as práticas. Esse arranjo pressupõe capacidades decisórias e operacionais relativamente homogêneas entre os órgãos, bem como condições mínimas para aplicar instrumentos arquivísticos, participar das instâncias colegiadas e cumprir as diretrizes do sistema. O processo, entretanto, não explicita como essas assimetrias seriam tratadas nem prevê instrumentos diferenciados de apoio, supervisão ou indução para órgãos com maior fragilidade institucional.

Assim, a estratégia de implementação apresenta um desenho que pressupõe capacidades relevantes, mas não as explicita nem as assegura de forma sistemática. A implementação é concebida como resultado da combinação entre normatização, cooperação técnica e adesão organizacional, sem previsão de mecanismos de

coordenação intersetorial, garantia de recursos permanentes ou mitigação das assimetrias decisórias entre os órgãos.

Mesmo na legislação analisada, não se identificam dispositivos que vinculem as normas a recursos materiais, financeiros ou humanos, pois não há, por exemplo, previsão explícita de sede própria para a instituição arquivística do Poder Executivo municipal, bem como dotação orçamentária específica ou ainda estratégias sistemáticas de capacitação de recursos humanos.

Essa ausência reforça a leitura de que a implementação da política foi concebida predominantemente em termos normativos, sem correspondência com instrumentos de alocação de recursos, o que amplia o risco de déficit de implementação, conforme a lógica da análise *ex ante* (IPEA, 2018).

Nesse contexto, o monitoramento, a avaliação e os mecanismos de controle constituem dimensões essenciais para a sustentabilidade e a credibilidade de políticas públicas, especialmente aquelas de natureza transversal e institucional, como a política arquivística. Na abordagem *ex ante*, esta etapa examinou se o desenho da política prevê instrumentos capazes de acompanhar sua implementação, de avaliar seus efeitos e de produzir evidências para a tomada de decisão (IPEA, 2018).

No processo administrativo nº 001.043987.09.5, que fundamentou a criação do SIARQ/POA, há a previsão de metas, indicadores e mecanismos de acompanhamento associados à implantação da política. O projeto estabelecia, entre outros pontos, metas quantitativas (eliminação de parte do acervo acumulado, redução do tempo de recuperação da informação, capacitação de servidores), bem como indicadores de processo e de resultado voltados à eficiência administrativa, à disponibilidade da informação e à satisfação dos usuários, conforme o Quadro 8.

Quadro 8 - Metas e indicadores do projeto de implantação do SIARQ/POA (2009)

Dimensão	Metas Previstas	Indicadores associados
Racionalização documental	Eliminação de aproximadamente 40% do acervo físico acumulado	Percentual de documentos eliminados em relação ao volume existente
Eficiência administrativa	Redução em mais de 50% do tempo de disponibilidade da informação	Tempo médio entre solicitação e recuperação da informação

Gestão de documentos digitais	Digitalização parcial de documentos de uso corrente	Proporção papel x digital nos fluxos administrativos
Capacitação	Treinamento de 100% do pessoal envolvido na gestão documental	Percentual de servidores capacitados por órgão
Preservação documental	Implantação de medidas de preservação dos documentos	Existência de rotinas e condições adequadas de guarda
Monitoramento do projeto	Conclusão das fases conforme cronograma	Cumprimento de prazos e produtos previstos
Qualidade do serviço	Melhoria da satisfação dos usuários internos e externos	Resultados de pesquisa de clima/satisfação

Fonte: Processo administrativo nº 001.043987.09.5 (PMPA, 2009). Elaboração da autora (2026).

Vê-se que, no momento da formulação, o monitoramento e a avaliação eram reconhecidos como componentes necessários. Mas, o desenho posterior do Sistema não incorporou de forma estruturada esses instrumentos. A política não definiu indicadores permanentes, nem rotinas de avaliação, periodicidade de relatórios ou responsabilidades claras pelo monitoramento dos resultados. Essa lacuna fragiliza o ciclo de retroalimentação da política, pois dificulta a produção de evidências capazes de sustentar ajustes e correções de rumo. A análise de documentos relacionados à auditoria e à gestão de riscos evidencia que esses campos dispõem de manuais, metodologias e fluxos formalizados, o que não se verifica na política arquivística. A falta de integração entre gestão documental, auditoria interna e Política de Gestão de Riscos limita o uso dos documentos de arquivo como instrumentos de controle, prevenção e responsabilização.

As atas do Comitê Gerencial e da CPAD reforçam esse diagnóstico ao apresentar a recorrência de debates sobre dificuldades operacionais, carências estruturais e riscos, sem o acompanhamento de indicadores consolidados ou de avaliações sistemáticas. A ausência de diagnósticos contínuos, de métricas compartilhadas e de relatórios públicos limita o papel dessas instâncias como espaços efetivos de avaliação da política, aproximando-as mais de fóruns deliberativos pontuais do que de mecanismos de controle e aprendizagem.

Essa fragilidade compromete a dimensão da *accountability* arquivística (Maluf, 2023), pois a governança arquivística pressupõe coerência entre o valor atribuído aos documentos, as práticas de gestão adotadas e os mecanismos de monitoramento e controle capazes de assegurar essa coerência ao longo do tempo. A ausência de indicadores e de dispositivos formais de avaliação rompe essa relação, reduzindo a capacidade de demonstrar resultados, justificar investimentos e reforçar sua legitimidade.

Da mesma forma, a legislação analisada não institui ciclos avaliativos ou outros mecanismos normativos voltados à aprendizagem da política. Do ponto de vista da análise *ex ante*, a inexistência de um sistema estruturado de monitoramento e avaliação amplia os riscos, ao limitar a capacidade de aprendizagem institucional e de adaptação a contextos complexos e dinâmicos. Conforme Cairney (2025), políticas públicas operam em ambientes marcados por incerteza, múltiplos atores e coerência imperfeita; nesse cenário, mecanismos de monitoramento e avaliação não garantem controle total, mas são instrumentos para ampliar a coerência possível e reduzir os efeitos da fragmentação.

Assim, a análise indica que o desenho da política reconheceu, em sua formulação inicial, a importância do monitoramento e da avaliação, mas não consolidou esses elementos como práticas permanentes. Essa lacuna compromete a capacidade de controle, a produção de evidências e a retroalimentação da política, reforçando a necessidade de incorporar mecanismos explícitos de acompanhamento e avaliação como condição para o fortalecimento da governança arquivística e de sua *accountability* na PMPA.

## 6.5 ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO

Na análise *ex ante*, a relação custo-benefício da política arquivística da PMPA foi investigada para além de estimativas financeiras diretas, considerando os custos institucionais associados à fragmentação, os custos da não intervenção estatal e os benefícios projetados de alternativas de fortalecimento da política. Trata-se, portanto, de uma análise que considera efeitos administrativos, informacionais, jurídicos e de

governança, muitos dos quais não se encontram explicitados nos instrumentos orçamentários formais.

A manutenção de uma política arquivística fragmentada gera custos administrativos recorrentes, como retrabalho, duplicação de esforços, ineficiência na recuperação da informação e uso inadequado de infraestrutura e recursos humanos. Esses custos, embora pouco visibilizados no orçamento, impactam diretamente a eficiência administrativa, a segurança jurídica e a própria tomada de decisão pelo Estado.

Os custos da inação tornam-se ainda mais evidentes quando considerados os riscos associados à ausência de planejamento preventivo. Eventos extremos, como a enchente de 2024, evidenciaram a vulnerabilidade dos acervos documentais e os efeitos da inexistência de políticas preventivas de avaliação, destinação e preservação. Do ponto de vista *ex ante*, esses eventos não configuram exceções imprevisíveis, mas riscos que exigem planejamento e investimentos estruturantes.

Em contraposição, alternativas orientadas ao fortalecimento da política arquivística institucional projetam benefícios relevantes, como a racionalização dos fluxos documentais, a redução de riscos jurídicos, o fortalecimento da transparência e a ampliação da capacidade do Estado de produzir e preservar evidências documentais. Ainda que esses benefícios não sejam imediatamente quantificáveis, a análise indica que os custos da inação tendem a superar os custos associados ao fortalecimento da política, justificando a intervenção estatal como opção mais racional e sustentável (Jardim, 2011; IPEA, 2018; Maluf, 2023).

A partir da leitura das atas da CPAD e do Comitê Gerencial do SIARQ/POA, foi possível identificar padrões recorrentes de custos associados à inação e à fragmentação institucional, bem como benefícios potenciais vinculados ao fortalecimento da governança arquivística, sintetizados no Quadro 9.

Quadro 9 - Custos da inação e benefícios projetados a partir dos indícios das atas da CPAD e do Comitê Gerencial

Dimensão	Custos da inação / fragmentação	Benefícios projetados
Eficiência administrativa	Reiteração de pautas já discutidas, revisões sucessivas de minutas, retomada de debates iniciados anos antes, indicando baixa capacidade de implementação e	Estabilização das deliberações, integração das decisões ao planejamento e maior fluidez nos processos de decisão.

	retrabalho institucional.	
Uso de recursos	Uso ineficiente de recursos: Registros recorrentes de falta de pessoal, ausência de infraestrutura adequada e dependência de soluções pontuais.	Planejamento de médio e longo prazo, racionalização da infraestrutura e melhor alocação de recursos a partir de políticas estruturantes.
Segurança jurídica	Fragilidade na definição de prazos de guarda, incertezas quanto à preservação do suporte original e riscos à função probatória dos documentos.	Consolidação da avaliação documental como instrumento de garantia da autenticidade e da confiabilidade das evidências administrativas.
Transparência e <i>accountability</i>	Dificuldades recorrentes de acesso, ausência de integração com políticas de transparência e baixa visibilidade da função arquivística.	Ampliação do acesso à informação, alinhamento com a LAI e incorporação da gestão documental às agendas de transparência e controle.
Gestão de riscos	Vulnerabilidade dos acervos, ausência de políticas preventivas e resposta reativa a eventos extremos, como evidenciado após a enchente de 2024.	Redução de riscos por meio de políticas preventivas, preservação adequada e antecipação de cenários críticos.
Governança institucional	Fragilidade da coordenação intersetorial, ausência de mecanismos de monitoramento e dependência excessiva das instâncias colegiadas para resolução de problemas operacionais.	Fortalecimento da governança arquivística, integração com políticas informacionais e consolidação da autoridade institucional do sistema.

Fonte: Elaboração da autora (2026).

Do ponto de vista *ex ante*, a leitura das atas nos mostra que a ausência de investimentos estruturantes gera um ciclo de custos cumulativos que se intensificam em contextos de crise, como evidenciado após a enchente de 2024, quando fragilidades previamente identificadas se materializam de forma mais aguda.

Por outro lado, o fortalecimento da governança arquivística tende a produzir benefícios duradouros, ao ampliar a capacidade estatal de prevenir riscos, preservar evidências documentais e garantir a continuidade administrativa. Assim, a análise confirma que, no médio e longo prazo, os custos da inação superam significativamente os custos associados à consolidação da política arquivística como política pública de informação.

Embora a análise de custo-benefício evidencie a racionalidade da intervenção estatal, a efetivação das alternativas de fortalecimento da política arquivística depende da existência de condições orçamentárias e financeiras compatíveis com seus objetivos. Nesse sentido, a seção seguinte examina o impacto orçamentário e

financeiro da política arquivística da PMPA, considerando não apenas os custos explícitos de implementação, mas também os riscos associados à ausência de planejamento financeiro de médio e longo prazo.

A análise *ex ante* do impacto orçamentário e financeiro da política arquivística da PMPA buscou identificar, além dos custos explícitos associados à sua implementação, as implicações da ausência de planejamento financeiro para sua sustentabilidade ao longo do tempo. Conforme o Guia do IPEA (2018), essa etapa não se restringe apenas à estimativa imediata de despesas, mas também à avaliação da viabilidade financeira das alternativas e dos riscos associados à inação.

Os documentos analisados indicam a existência de investimentos pontuais e fragmentados relacionados à política arquivística, especialmente associados a:

- manutenção de equipes reduzidas vinculadas à CGD;
- contratação episódica de serviços de digitalização;
- desenvolvimento ou adoção de sistemas eletrônicos de tramitação documental;
- capacitações esporádicas.

Esses gastos, contudo, não se encontram organizados sob uma rubrica orçamentária específica nem articulados a um planejamento financeiro de médio e longo prazo. Predominam despesas dispersas, vinculadas a projetos, contratos ou demandas emergenciais, sem consolidação de forma continuada. Dessa forma, a análise realizada evidencia a ausência de:

- estimativa formal de custos para a implementação integral do SIARQ/POA;
- previsão orçamentária para infraestrutura física e digital adequada à preservação de documentos;
- planejamento financeiro para ampliação e qualificação de recursos humanos especializados;
- avaliação dos custos recorrentes associados à preservação digital, à manutenção de sistemas e à gestão integrada dos acervos.

Essa lacuna compromete a sustentabilidade da política, pois pressupõe a execução de funções complexas sem a correspondente garantia de recursos. Conforme destaca Maluf (2023), a governança arquivística exige sustentabilidade

financeira como condição para a estabilidade, sob pena de se reduzir a arranjos normativos formais com baixa capacidade de efetivação.

Do ponto de vista *ex ante*, o diagnóstico aponta para a necessidade de construção de cenários de financiamento que articulem:

- dotação orçamentária específica e recorrente para a política arquivística;
- integração do planejamento financeiro da gestão documental com políticas correlatas (transparência, governança de dados, LGPD);
- priorização de investimentos estruturantes, como infraestrutura, repositórios digitais confiáveis e fortalecimento de equipes técnicas;
- avaliação comparativa entre custos da terceirização e custos do fortalecimento institucional interno.

A ausência desses cenários amplia os riscos financeiros, especialmente no caso de eventos extremos ou sinistros, nos quais a falta de investimento prévio em gestão e preservação documental gera perdas irreversíveis e custos adicionais. Assim, a análise *ex ante* indica que a viabilidade da política arquivística institucional da PMPA depende da incorporação explícita de orçamento como componente estratégico.

Nesse sentido, vimos também que o desenho da política não explicitou como recursos já existentes seriam realocados, reinvestidos ou sustentados ao longo do tempo. A política foi elaborada como uma forma de substituir o custo com a microfilmagem, como já mencionado anteriormente, mas, não há indícios de que a economia gerada tenha sido redirecionada para infraestrutura arquivística, preservação digital, ou ainda, incorporada ao orçamento da CGD, o que caracteriza a ausência de decisão financeira estratégica após mudança de política.

Do mesmo modo, verificamos, a partir da análise de serviços contratados com digitalização, que há investimento em sistemas, digitalização e soluções tecnológicas pontuais, no entanto, sem previsão explícita de custos associados à preservação digital de longo prazo, à manutenção de repositórios, à formação de pessoal especializado e à governança arquivística digital. O custo tecnológico é tratado com neutro ou residual, quando, na prática, é recorrente e cumulativo.

Por fim, observa-se que o SIARQ/POA, embora disponha de normas, instâncias e instrumentos, não aparece de forma estruturada como centro de custo, nem como política com orçamento próprio ou como objeto de planejamento financeiro

contínuo. Assim, o impacto orçamentário e financeiro da política arquivística permanece subdimensionado no desenho institucional, comprometendo sua viabilidade e sustentabilidade a longo prazo.

## 6.6 SÍNTESE DA ANÁLISE *EX ANTE* DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DA PMPA

Esta seção apresentou a análise *ex ante* da política arquivística institucional do Poder Executivo Municipal de Porto Alegre, orientada pelo Guia Prático de Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas (IPEA, 2018) e articulada ao protótipo de governança arquivística institucional proposto por Maluf (2023). A análise prospectiva permitiu examinar o desenho normativo, os arranjos, as capacidades estatais, os mecanismos de governança, os instrumentos de implementação, monitoramento e financiamento da política, bem como seus riscos e limites estruturais.

O objetivo não foi avaliar resultados consolidados, mas identificar, antes da formulação de alternativas, os principais fatores que condicionam a efetividade da política arquivística enquanto política pública de informação, especialmente no que se refere à transparência, à governança informacional e à capacidade estatal de produzir, preservar e disponibilizar evidências documentais confiáveis.

A análise realizada evidencia um conjunto de lacunas estruturais no desenho da política arquivística municipal. A primeira delas refere-se à dissociação entre o arcabouço normativo existente e as capacidades institucionais necessárias para sua implementação. Embora a política disponha de decretos, instrumentos técnicos e instâncias formais, esses elementos não foram acompanhados de previsão explícita de recursos humanos, infraestrutura, orçamento e autoridade compatíveis com a complexidade das funções arquivísticas assumidas.

Outra lacuna diz respeito à ausência de mecanismos de monitoramento, avaliação e aprendizagem institucional. O desenho da política prevê instâncias colegiadas e instrumentos de acompanhamento, mas não estabelece indicadores, metas monitoráveis, nem ciclos formais de retroalimentação, o que compromete a capacidade de ajuste e de correção de rumos, conforme recomendado pela abordagem *ex ante*.

Também se destaca a fragilidade da articulação intersetorial, especialmente com áreas estratégicas como tecnologia da informação, transparência, controle interno e proteção de dados pessoais. Essa lacuna reforça a fragmentação já diagnosticada e limita a consolidação da política arquivística como eixo estruturante da governança informacional municipal.

Por fim, a análise aponta a subdimensionamento da dimensão orçamentária e financeira, evidenciado pela inexistência de planejamento financeiro estruturado, pela ausência de dotação específica e pela não conversão de economias geradas por ações descontinuadas — como a microfilmagem — em investimentos estruturantes na gestão e preservação documental.

Os limites identificados não decorrem exclusivamente de falhas operacionais ou de execução, mas de opções implícitas no desenho da política. Entre esses limites, destaca-se a pressuposição de adesão espontânea dos órgãos setoriais, sem instrumentos de indução, pactuação ou hierarquização decisória que assegurem coordenação efetiva.

Outro limite relevante reside na concepção da digitalização como solução autoevidente, dissociada de uma política arquivística digital integrada, capaz de tratar questões como avaliação, preservação de longo prazo, interoperabilidade e sustentabilidade tecnológica de forma sistêmica.

Além disso, o desenho da política assume a existência de autoridade arquivística como suficiente, sem explicitar mecanismos de reforço dessa autoridade, o que limita sua legitimidade e capacidade de orientar práticas em um ambiente marcado por assimetrias decisórias. Esses limites confirmam o argumento de Cairney (2025) de que a coerência plena é inalcançável em políticas públicas complexas; contudo, também indicam que a política arquivística da PMPA opera abaixo do patamar mínimo de coerência possível, por ausência de mecanismos de estabilização, coordenação e aprendizagem.

Apesar das lacunas e limites identificados, a análise *ex ante* também evidencia potencialidades. A existência de um sistema formalmente instituído, de instrumentos consolidados (como plano de classificação e tabela de temporalidade), de instâncias colegiadas e de um órgão gestor especializado constitui uma base já instalada e que pode ser fortalecida e reconfigurada.

Adicionalmente, a convergência crescente entre a política arquivística e agendas como transparência, governança de dados, LGPD e resiliência institucional frente a eventos extremos cria oportunidades para reposicionar a política arquivística como política pública de informação estratégica. O alinhamento com compromissos internacionais, como a Agenda 2030, reforça sua legitimidade e amplia seu potencial de transversalidade na administração municipal.

A recorrência de diagnósticos, levantamentos e debates registrados nas atas do SIARQ/POA indica, ainda, a capacidade reflexiva e de produção de evidências, ainda não institucionalizada, mas passível de ser convertida em aprendizagem estruturada. Esse acúmulo de registros, análises e experiências constitui um ativo institucional que pode subsidiar decisões mais informadas e reduzir os riscos associados à reformulação ou ao aperfeiçoamento da política.

Por fim, a própria reconfiguração progressiva do enquadramento do problema — que deixou de ser exclusivamente o acúmulo físico de documentos e passou a incorporar dimensões de governança, coordenação intersetorial, risco informacional e evidência documental — representa uma potencialidade. Esse deslocamento amplia as condições para que a política arquivística seja compreendida e tratada como infraestrutura da governança informacional no Poder Executivo Municipal, em consonância com abordagens contemporâneas de políticas públicas e com a perspectiva do *records continuum*.

A análise *ex ante* demonstra que a política arquivística institucional da PMPA apresenta um desenho relativamente robusto, compatível com estruturas de governança pública, conforme o Referencial Básico de Governança Pública (TCU, 2020). Seus arranjos organizacionais, instâncias decisórias, competências técnicas e instrumentos normativos refletem os mecanismos de liderança, estratégia e controle associados à governança pública organizacional. Entretanto, a efetividade dessa governança depende da ativação e integração desses mecanismos em um ciclo contínuo de avaliação, direcionamento e monitoramento, condição que, conforme evidenciado, ainda não se encontra plenamente institucionalizada.

Ao adotar uma perspectiva alinhada ao *records continuum*, a análise *ex ante* reforça a compreensão da política arquivística como infraestrutura da governança informacional, indispensável para a transparência, a *accountability* e a efetivação das políticas públicas de informação. A dissociação observada entre normas, capacidades

e práticas evidencia a persistência de um desenho que trata os documentos de forma segmentada, em desacordo com uma concepção contínua de produção, uso, preservação e acesso à informação pública.

Articulando os referenciais do IPEA (2018), de Maluf (2023) e de Cairney (2025), também demonstramos que o fortalecimento da política arquivística municipal não depende da criação de novas normas e sim da reconfiguração de seus arranjos de governança, da explicitação de capacidades necessárias, da institucionalização de mecanismos de monitoramento e aprendizagem e da incorporação da dimensão orçamentária como componente estratégico. Esses achados poderão subsidiar, posteriormente, a discussão de alternativas e recomendações para o aperfeiçoamento da política arquivística da PMPA.

A análise desenvolvida também dialoga com as três perspectivas propostas pelo TCU (2020). Sob a perspectiva organizacional, o estudo evidenciou fragilidades nas estruturas internas, nos processos de gestão e nas condições necessárias à implementação da política arquivística. Na perspectiva das políticas públicas, a política foi analisada como problema público estrutural, inserido em uma rede de atores, normas e decisões marcadas por fragmentação, não-decisão e baixa coerência institucional. Por fim, a perspectiva de centro de governo permite compreender a ausência de mecanismos de coordenação transversal entre a política arquivística e agendas estratégicas da administração municipal, como a LAI, a LGPD, a transparência e a transformação digital.

Para sintetizarmos os achados documentais, o quadro 10 adapta o protótipo de governança arquivística institucional proposto por Maluf (2023), como instrumento analítico para observar a presença, ausência ou fragilidade de elementos institucionais na política arquivística da PMPA. As subetapas classificadas como “inexistentes” correspondem à ausência de institucionalização formal ou de evidências empíricas no corpus documental analisado, constituindo achados relevantes para a compreensão da política.

Quadro 10 - Condições institucionais da política arquivística da PMPA com base no protótipo de governança arquivística institucional pública

Etapa/Subetapa do protótipo	Situação na PMPA	Evidências	Comentário ( <i>ex ante</i> )
-----------------------------	------------------	------------	-------------------------------

1. Elaborar diagnóstico que suporte a implementação da governança arquivística	Parcial	Levantamentos normativos, análises pontuais, ausência de diagnóstico sistêmico formal	Há reconhecimento dos problemas, sem diagnóstico integrado e institucionalizado que subsidie decisões estratégicas.
1.1 Estruturar grupo de trabalho interdisciplinar para propor a implementação da governança	Inexistente	Não foram identificados GTs formais com esse escopo	Indica ausência de articulação entre níveis estratégico e técnico, limitando a construção coletiva da política.
1.2 Identificar os elementos e características do gerenciamento arquivístico	Parcial	Normativas do SIARQ/POA, instrumentos de gestão documental, lacunas operacionais	Os elementos do gerenciamento arquivístico são conhecidos, mas sua execução é desigual e pouco sistematizada entre os órgãos executivos.
1.3 Identificar se a instituição possui governança em outros âmbitos (informacional, TI, RH, etc.)	Parcial	Existência da PGDIM, articulação com LAI e LGPD	A governança informacional encontra-se mais desenvolvida normativamente do que integrada à política arquivística no plano operacional.
1.4 Definir o conjunto de diretrizes e princípios da governança arquivística	Parcial	Princípios dispersos em normativas e políticas correlatas	Não se observa um conjunto explícito e sistematizado de princípios de governança arquivística.
1.5 Definir o conjunto de funções e atividades da governança arquivística institucional	Incipiente	Predominância de atribuições técnicas e operacionais	As funções típicas da governança (avaliar, dirigir e monitorar) não se encontram claramente institucionalizadas.
2. Estabelecer a estrutura do sistema de governança arquivística	Incipiente	Atuação concentrada em unidades técnicas	Observa-se fragilidade na estrutura interna de governança, com ausência de instância transversal de caráter estratégico.
2.1 Definir a estrutura interna de governança	Incipiente	Ausência de comitê ou instância decisória específica	A política arquivística depende majoritariamente de iniciativas técnicas, com baixo respaldo decisório da alta administração.
2.2 Identificar a	Parcial	Atuação de órgãos	Os mecanismos externos

estrutura externa de governança		de controle e fiscalização	existem, mas não estão articulados de forma sistemática à política arquivística enquanto política pública.
2.3 Garantir balanceamento de poder	Inexistente	Não há segregação formal de funções decisórias	A concentração das decisões fragiliza a <i>accountability</i> e o controle institucional.
2.4 Identificar e avaliar a satisfação das partes interessadas	Inexistente	Ausência de instrumentos de escuta ou avaliação	Indica distanciamento entre a política arquivística e as demandas dos usuários e da sociedade.
2.5 Selecionar e capacitar os agentes internos de governança	Inexistente	Inexistência de programas ou critérios específicos	A ausência de formação em governança compromete a sustentabilidade da política no médio e longo prazo.
2.6 Institucionalizar formalmente a estrutura do sistema de governança arquivística	Inexistente	Não foram identificados atos normativos específicos	Limita a legitimidade, a continuidade e a autoridade da política arquivística.
3. Elaborar, implementar e monitorar planejamento estratégico alinhado ao gerenciamento arquivístico	Inexistente	Ausência de planejamento estratégico específico	A política arquivística não é incorporada ao planejamento estratégico institucional da PMPA.
4. Promover a integridade	Inexistente	Ausência de diretrizes ou instrumentos específicos	A integridade é tratada de forma genérica, sem incorporação explícita à política arquivística.
5. Promover transparência	Parcial	Atendimento às exigências da LAI; transparência predominantemente reativa	A fragilidade do gerenciamento arquivístico impacta diretamente a qualidade da transparência ativa baseada em documentos de arquivo.
6. Garantir prestação de contas e <i>accountability</i>	Parcial	Relatórios institucionais e exigências legais	A prestação de contas ocorre de forma fragmentada, sem explicitar o papel da política arquivística.
7. Viabilizar a ação da auditoria interna	Inexistente	Não há integração formal com auditoria	Limita o uso da política arquivística como instrumento de controle e prevenção de

			riscos.
8. Garantir a gestão de riscos e o controle interno	Inexistente	Ausência de políticas ou instrumentos específicos	A inexistência de gestão de riscos aumenta vulnerabilidades institucionais.
9. Avaliar, direcionar e monitorar o desempenho do gerenciamento arquivístico	Incipiente	Ausência de indicadores específicos e sistemáticos	A inexistência de mecanismos formais de monitoramento limita a capacidade de ajuste e aprimoramento contínuo.
10. Estabelecer ações transversais com outras instituições, agências e atores	Incipiente	Atuação setorializada dos órgãos	A baixa transversalidade dificulta a consolidação da política arquivística como política pública de informação.

Fonte: Elaboração da autora (2026).

Entendemos, assim, que as lacunas identificadas não são isoladas, mas relacionais. Elas emergem da comparação com outras políticas institucionais, nas quais a governança, o monitoramento e o financiamento são mais e melhor estruturados. Essas ausências podem ser compreendidas a partir de Cairney (2025), pois não indicam falha isolada, mas refletem um cenário de coerência imperfeita, no qual a política arquivística ocupa posição periférica frente a agendas de maior centralidade decisória. As lacunas, limites e potencialidades da política analisada são sintetizadas no quadro 11.

Quadro 11 - Lacunas, limites e potencialidades da política arquivística institucional da PMPA

Dimensão	Lacunas	Limites	Potencialidades
Desenho da política	Ausência de explicitação das capacidades institucionais necessárias	Dependência de adesão voluntária dos órgãos executivos	Coerência entre problema, objetivos e instrumentos
Governança Arquivística	Falta de mecanismos de articulação intersetorial	Autoridade arquivística predominantemente normativa	Existência de instâncias e arranjos formais (SIARQ/POA)
Implementação	Ausência de definição de recursos (humanos, financeiros, tecnológicos)	Execução fragmentada e desigual entre os	Estrutura normativa que permite operacionalização

		órgãos	
Capacidade institucional	Não definição de perfis, quantitativos e competências necessárias	Assimetrias entre órgãos não tratadas	Reconhecimento formal da necessidade de estrutura e equipes
Integração institucional	Baixa articulação com TI, transparência e jurídico	Dependência de cooperação não institucionalizada	Potencial de integração com políticas informacionais (LAI, LGPD)
Monitoramento e avaliação	Ausência de indicadores e rotinas de avaliação	Baixa produção de evidências para retroalimentação	Existência de registros que permitem análise indiciária
Confiabilidade e credibilidade	Falta de sistematização das evidências e aprendizagem institucional	Baixa previsibilidade e estabilidade decisória	Presença de elementos formais de autoridade e normatização
Sustentabilidade financeira	Ausência de planejamento orçamentário estruturado	Investimentos pontuais e não continuados	Relação custo-benefício favorável ao fortalecimento da política
Posicionamento institucional	Política não reconhecida como eixo estratégico	Centralidade periférica na Administração Pública	Relevância transversal para a transparência e governança (vínculo com PGDIM)

Fonte: Elaboração da autora (2026).

Em conjunto, a análise *ex ante* desenvolvida ao longo desta seção permitiu compreender a política arquivística institucional da PMPA como um arranjo formalmente estruturado, porém marcado por lacunas relacionais de governança, capacidade e priorização política. Ao articular evidências normativas, indícios documentais e referenciais analíticos da Ciência da Informação, da Arquivologia e das Políticas Públicas, o estudo evidenciou que os principais entraves à efetividade da política não residem na ausência de instrumentos, mas no modo como esses instrumentos são ativados, integrados e sustentados institucionalmente. Esses achados oferecem base empírica e analítica suficiente para refletirmos sobre os limites e potencialidades da política arquivística do Poder Executivo de Porto Alegre enquanto política pública de informação.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No sentido figurado, uma única gota d'água pode ser o estopim para uma crise. No cenário real, foi uma enchente. Em maio de 2024, o acúmulo histórico das águas das chuvas inundou cidades, destruiu estradas, prédios, casas, plantações e expôs a vulnerabilidade dos arquivos do RS e, inclusive, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A enchente destruiu documentos, e, além disso, confirmou as fragilidades estruturais na gestão e preservação da informação pública, evidenciando a necessidade de políticas arquivísticas públicas mais efetivamente implementadas e institucionalmente sustentadas. Esse evento foi um indício revelador das fragilidades já existentes, do qual derivou a formulação do problema de pesquisa anteriormente apresentado.

Diante desse cenário, partimos justamente do entendimento de que a crítica à implementação de políticas arquivísticas só é honesta quando acompanhada de critérios que permitam avaliar escolhas concretas, ainda que imperfeitas, realizadas no contexto da Administração Pública.

Nesse percurso, os objetivos específicos da pesquisa foram alcançados de forma articulada ao longo da análise. Os resultados evidenciam que as fragilidades da política arquivística institucional da PMPA se manifestam na fragmentação entre agendas informacionais, na baixa integração entre governança arquivística, tecnologia da informação e transparência, na limitada capacidade de implementação dos instrumentos arquivísticos e na ausência de mecanismos permanentes de coordenação e monitoramento.

Assim, ficou evidente que os principais obstáculos à efetividade da política não se concentram na ausência de normas, mas na capacidade limitada de implementação destas, na adesão desigual dos órgãos e, ainda, na fragilidade dos fluxos decisórios, com impactos diretos sobre o acesso à informação pública. Ao articularmos a política arquivística institucional, bem como os princípios da governança informacional e arquivística, foi possível inferir que, embora a política analisada seja pressuposta por agendas estratégicas como a PGDIM, ela permanece periférica nos arranjos de governança.

Por sua vez, a ausência de integração entre investimentos, preservação digital e governança arquivística reforça o diagnóstico de que a efetividade da política é condicionada por limitações que extrapolam a dimensão normativa.

Logo, a partir da análise realizada, sustentamos que a política arquivística institucional foi capaz de se estruturar em termos normativos, com definição de instrumentos, instâncias e diretrizes. No entanto, essa estrutura não se converte, de forma consistente, em coordenação efetiva, adesão institucional e produção sistemática de evidências.

Ao trabalhar com um caso concreto, que mexe com a administração pública real, a intenção foi a de aprofundar a análise de situações incômodas em nosso campo, tais como a digitalização de documentos e a implementação ou não dos instrumentos arquivísticos elaborados, partindo da zona de “desconforto” para dar corpo e voz às possibilidades reais de intervenção no cenário mapeado, antecipando as falhas da elaboração da política, antes de sua implementação. Assim, dadas as estruturas, o que é possível fazer? E como decidir?

Esse trabalho mostra que a política arquivística da PMPA foi bem-sucedida em criar estrutura, mas agora precisa ser relida e atualizada continuamente para continuar fazendo sentido. Por ser uma política historicamente à margem das discussões centrais da gestão, não seria o caso de assumir, de forma consciente e estratégica, uma presença contínua no apoio às demais políticas públicas, para realmente garantir a transversalidade da política arquivística?

A análise realizada nos mostra que a política arquivística não está no centro da PGDIM, da PSI, da Gestão de Riscos ou mesmo da Transparência, embora seja pressuposta por todas elas. Os documentos usam informação, dados e evidências, mas sem garantir, de forma sistemática os registros que as sustentam. Tal constatação nos leva a compreender a política arquivística como uma forma de infraestrutura informacional, no sentido proposto por Star (1999), cuja atuação se dá de maneira frequentemente invisível e que, embora disponha de condições normativas para operar como base das demais atividades, não se realiza plenamente na prática, em função de limitações em sua implementação.

Da mesma forma que ocorre com outras infraestruturas, o funcionamento da política arquivística institucional deveria ser naturalizado no cotidiano administrativo, tornando-se visível sobretudo em situações de falha ou colapso (como evidenciado com a enchente de 2024). Nessa perspectiva, a efetividade das políticas públicas de informação depende da sustentação contínua dos registros que lhes dão suporte, além, é claro, da produção e uso de dados. Assim, a transversalidade efetiva da

política arquivística depende do reconhecimento de seu papel estruturante nos pontos de interseção entre políticas públicas, condição necessária para que a atuação periférica se converta em governança efetiva da informação pública.

Do ponto de vista da sua efetividade, questionamos se o SIARQ/POA, tal como previsto, dispõe de condições práticas para ser plenamente coordenado; em que medida as recentes reorganizações impactam a continuidade da política arquivística institucional; se a baixa adesão dos órgãos pode ser efeito ou causa da baixa efetividade da política, e se, de fato, a CGD possui recursos e autoridade suficientes para fazer valer suas competências legais.

A partir deste diagnóstico, foi possível propor mecanismos permanentes de coordenação, aprendizagem e confiança. Entendemos que os mesmos devem ser estruturantes, compatíveis com a legislação vigente, derivados das lacunas identificadas nesta pesquisa e que sejam capazes de transformar a autoridade normativa em capacidade prática, sem exigir um novo Decreto “milagroso”.

A partir dos princípios da governança arquivística institucional (Maluf, 2023), propomos a explicitação desses mecanismos como desdobramentos operacionais na PMPA. Considerando que tais mecanismos já se encontram implicitamente relacionados aos objetivos do SIARQ/POA, devem ser articulados com a intenção de fortalecer sua autoridade simbólica e prática, reduzindo o descompasso entre formulação normativa e capacidade de implementação. Esses mecanismos foram organizados a seguir:

Quadro 12 - Mecanismos para fortalecimento da arquivística institucional

Princípio	Finalidade	Mecanismos propostos
<b>Transparência</b>	Produção de evidência e inteligibilidade da política	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Publicização sistemática das deliberações do Comitê Gerencial;</li> <li>ii) Produção periódica de relatórios sobre as ações, orientações e decisões do SIARQ/POA;</li> <li>iii) Definição de indicadores mínimos de desempenho da política arquivística institucional (adesão, instrumentos implementados, eliminações autorizadas, etc.);</li> <li>iv) Articulação explícita com a LAI, para que a gestão documental seja reconhecida como condição do acesso à informação;</li> <li>v) Constituição de repositório público de</li> </ul>

		orientações arquivísticas;
<b>Integridade</b>	Coordenação, coerência e continuidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Pactuação formal entre CGD, TI, transparência e controle interno;</li> <li>ii) Definição de fluxos decisórios claros no âmbito do SIARQ/POA;</li> <li>iii) Vinculação das orientações arquivísticas a processos administrativos;</li> <li>iv) Integração da política arquivística à governança da informação e à transformação digital;</li> <li>v) Estabilização mínima das regras arquivísticas por meio de revisões programadas dos instrumentos vigentes;</li> </ul>
<b>Equidade</b>	Reconhecimento do acesso à informação como eixo estruturante	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Reconhecimento explícito da sociedade como parte legítima interessada da política;</li> <li>ii) Tratamento do acesso à informação como princípio orientador da gestão documental;</li> <li>iii) Articulação da política arquivística com a noção de esfera pública informacional;</li> <li>iv) Valorização da preservação e do acesso como direitos informacionais;</li> <li>v) Promoção da equidade interna entre os órgãos, com apoio diferenciado conforme capacidade;</li> </ul>
<b>Accountability</b>	Responsabilização e acompanhamento da política	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Institucionalização de ciclos de monitoramento e avaliação;</li> <li>ii) Previsão de devolutivas formais às unidades administrativas sobre decisões;</li> <li>iii) Vinculação entre decisões e registros formais que permitam rastreabilidade;</li> <li>iv) Formalização do registro das “não-decisões”;</li> <li>v) Integração com órgãos de controle internos e externos.</li> </ul>

Fonte: Elaboração da autora (2026).

Esses mecanismos oferecem uma base que, futuramente, poderá subsidiar a formulação de planos de ação, programas ou projetos voltados ao aperfeiçoamento da política arquivística municipal.

Como desdobramento deste trabalho, torna-se necessário avançar na compreensão das dinâmicas que condicionam a implementação das políticas arquivísticas institucionais, especialmente a partir da escuta dos atores diretamente envolvidos. A realização de entrevistas com os representantes dos Órgãos Executivos do SIARQ/POA, prevista inicialmente, pode revelar dimensões decisórias,

resistências e estratégias que não se tornam visíveis na análise documental. Além disso, investigações futuras podem explorar a articulação entre governança arquivística, transformação digital e políticas de dados, bem como promover estudos comparativos que permitam situar o caso da PMPA em um contexto mais amplo.

Esta pesquisa também apresenta uma contribuição metodológica ao articular a análise *ex ante* com o protótipo de governança arquivística institucional, resultando em um modelo de análise de políticas arquivísticas institucionais, a partir de suas condições de efetividade. Mais do que aplicado ao caso da PMPA, esse modelo demonstra potencial de replicação em outras administrações públicas, oferecendo um instrumento para diagnóstico e qualificação de políticas arquivísticas como políticas públicas de informação. Assim, sustenta-se que sua aplicação em diferentes contextos pode contribuir para a construção de arranjos de governança mais integrados, capazes de transformar estruturas normativas em capacidade institucional efetiva.

Ao longo desta pesquisa, sustentamos que a política arquivística institucional não pode mais ser compreendida como uma função de suporte administrativo, mas como uma infraestrutura essencial da ação estatal. Essa compreensão fica evidente nas fragilidades observadas, nos limites de implementação identificados e nos riscos associados à ausência de uma gestão documental efetiva. É nesse sentido que defendemos que o desafio não é a formulação de novas normas, mas a transformação das condições que sustentam a política pública arquivística institucional, de modo a torná-la efetivamente operante e reconhecida no âmbito da governança pública.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, V. F.; CHAGAS, C. A. *Records Continuum*, Governança e Gerenciamento Arquivístico. In: VENÂNCIO, R. P. et al. (Org). **Governança arquivística: repensando políticas arquivísticas**. Florianópolis: Nyota, 2024. P. 153–160. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1843/84710>. Acesso em: 14 dez. 2025.
- ARAÚJO, E. A. de. Por uma ciência formativa e indiciária: proposta epistemológica para a ciência da informação. **Encontros Bibli: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciências da Informação**, Florianópolis, n. esp., 1º sem. 2006. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/171634>. Acesso em: 03 mar. 2025.
- ARREGUY, C. A. C.; VENÂNCIO, R. P. Políticas públicas e legislação arquivística no Brasil. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 5-33, jul./dez., 2017. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/90924>. Acesso em: 15 mar. 2025.
- AZEVEDO, R. A. de; SOUZA, R. de M. Diagnóstico e prognóstico das “políticas públicas arquivísticas” do Arquivo Público do Estado do Amazonas (Apeam). **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 1-25, set./dez., 2023. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/230858>. Acesso em: 9 mar. 2025.
- BELÉM, F. M. Gestão documental sistêmica e as adversidades na implantação de um sistema de arquivos na esfera governamental. **Revista do Arquivo**, [S. l.], n. 3, 2016, p. 1-16. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/309823>. Acesso em: 14 mar. 2025.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. **O ofício de sociólogo: preliminares epistemológicos**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- BRAGA, J. L. Para começar um projeto de pesquisa. **Comunicação & Educação**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 288-296, 2005. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/37542>. Acesso em: 20 out. 2024.
- BRAMAN, S. *Defining information: an approach for policymakers*. **Telecommunications Policy**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 233-242, 1989. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0308596189900062>. Acesso em: 18 abr. 2025.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018. V. 1. Disponível em: [https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento\\_estrategico\\_arquivos/livros\\_guias\\_publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante-volume-1-ipea-2018.pdf/view](https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento_estrategico_arquivos/livros_guias_publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante-volume-1-ipea-2018.pdf/view). Acesso em: 19 nov. 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 mai. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8159.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm). Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3 ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BUENO, D. A. C.; RODRIGUES, A. C. Dos sistemas de arquivos à gestão de documentos: Reflexões acerca das políticas públicas arquivísticas do Poder Executivo estadual no Brasil. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 85-108, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/153014>. Acesso em: 01 mar. 2025.

CAIRNEY, P. Why perfect policy coherence is unattainable (and may be ill-advised). **Policy Sciences**, v. 58, s. n., p. 619–642, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11077-025-09582-9>. Acesso em: 14 set. 2025.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coord.) **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas**. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009.

CARVALHO, J. L. A. **Os arquivos municipais no contexto das políticas públicas arquivísticas das capitais dos estados do Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências da Informação). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/30732>. Acesso em: 29 dez. 2025.

CASSETTE, M. L. Q. O conceito de esfera pública nas obras de Hannah Arendt e Jürgen Habermas. **Revista Três Pontos**, v. 5, n. 1, p. 29-36, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistatrespontos/article/view/3235>. Acesso em: 25 fev. 2025.

COUGO JÚNIOR, F. A., LUZ, L. M. A. da. A institucionalidade arquivística nos municípios do Rio Grande do Sul. **Informação Arquivística**, v. 9, n. 1, p. 30–52. Disponível em: <https://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/164>. Acesso em: 01 fev. 2026.

COUTO, C. L.; MINTEGUI, E. Gestão arquivística e Governança arquivística: reflexões sobre o conceito no contexto da política arquivística da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In: **Fórum de Estudos em Informação, Sociedade e Ciência**, 6, 2024. Porto Alegre: Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, UFRGS, 2024. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/feisc/index.php/feisc/article/view/214>. Acesso em: 04 out. 2025.

COUTO, C. L.; MINTEGUI, E. Análise da atuação do Sistemas de Arquivos de Porto Alegre (SIARQ/POA) e principais resultados identificados. In: ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **XVII Mostra de Pesquisa [livro eletrônico]**. Porto Alegre, RS: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2025. Disponível em: <https://www.apers.rs.gov.br/upload/arquivos/202503/31113305-anais-da-xvii-mostra-de-pesquisa-do-apers.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

DAGNINO, R. Metodologia de análise de políticas. In: DAGNINO, R., CAVALCANTI, P. A., COSTA, G. **Gestão Estratégica Pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/editora/wp-content/uploads/sites/17/2017/05/gestao-WEB-final.pdf>. Acesso em: 28 set. 2025.

DURCE, C. L.; SOUSA, R. T. B. Políticas arquivísticas institucionais. **Arquivo & Administração**, v. 12, n. 1, p. 29-42, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/50226>. Acesso em: 30 abr. 2026.

EMERICK, L. **Sistema de Arquivos no Brasil**: trajetória de um conceito. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGCI.2021.m.16182991747>. Acesso em: 10 abr. 2025.

EUZEBIO, I. L.; GERLIN, M. N. M.; SILVA, L. C. O lugar da memória na elaboração da Política Arquivística e de Preservação: um estudo realizado à luz da Ciência da Informação. **Brazilian Journal of Information Science**, v. 17, publicação contínua, 2023. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/220366>. Acesso em: 05 mai. 2025.

FUJITA, M. S. L.; OLIVEIRA, M. F. de. A lei da transparência e de acesso à informação no Brasil: o caso do estado de São Paulo. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 28, fluxo contínuo, e-41917, p. 1-29, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917>. Acesso em: 16 mar. 2025.

GENTILLI, V. O conceito de cidadania, origens históricas e bases conceituais: os vínculos com a Comunicação. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, v. 9, n. 19, dez. 2002. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/revistafamecos/article/view/3184>. Acesso em: 02 mai. 2026.

GERALDO, G.; PINTO, M. D. S. Sustentabilidade informacional: relevância de discussão da temática do desenvolvimento sustentável na Ciência da Informação. In: **ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ENANCIB)**, 20., 2019, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: ANCIB, 2019. p. 1–8. Disponível em: <https://conferencias.ufsc.br/index.php/enancib/2019/paper/view/495>, Acesso em: 24 jan. 2026.

GERALDO, G.; PINTO, M. D. S. Urgências climáticas e as dimensões da sustentabilidade: o que a Ciência da Informação tem a ver com isso? In: **ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ENANCIB)**, 24., 2024, Vitória. *Anais [...]*. Vitória: ANCIB, 2024. Disponível em: <https://enancib.ancib.org/index.php/enancib/xxivenancib/paper/view/2244/1863>. Acesso em: 24 jan. 2026.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GINZBURG, C. **Mitos, emblemas, sinais**: morfologia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GUEVARA, J. C.; PAZ MARTÍN, S. Reflexiones generales sobre el Sistema Nacional de Archivos de la República de Cuba desde la perspectiva del modelo de la continuidad de los documentos. **Investigación Bibliotecológica**, México, v. 33, n. 81, p. 89-110, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.22201/iibi.24488321xe.2019.81.58033>. Acesso em: 20 nov. 2025.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: UNESP, 2014.

HABERMAS, J. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023 (Ebook).

HAN, B. C. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022.

HANSEN, G. L. Paradoxos e perspectivas da sustentabilidade no terceiro milênio. **Logeion: Filosofia da Informação**, Rio de Janeiro, v. 10, p. 314-329, nov. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.21728/logeion.2023v10nesp2.p314-329>. Acesso em: 24 jan. 2026.

HEREDIA HERRERA, A. **Archivística General**. Teoría y Práctica. 5ª ed. Actual. e aum. Sevilla: Gráficas del Sur, 1991.

JANEIRO, J. O sistema nacional de arquivos em Portugal (1988-2014): breve análise. **Cadernos BAD**, Portugal, N. 1, p. 111-123, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/82176>. Acesso em: 15 mar. 2025.

JARDIM, J. M. Fronteiras da governança arquivística no Brasil: entre governos e desgovernos. In: ROCHA, M. M. V. et al (org). **Governança arquivística** [recurso

eletrônico]: o panorama brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2025. P. 270-280. Disponível em: [https://www.gov.br/casaruibarbosa/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/pdfs/copy3\\_of\\_Governancaarquivistica\\_Final1.pdf](https://www.gov.br/casaruibarbosa/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/pdfs/copy3_of_Governancaarquivistica_Final1.pdf). Acesso em: 21 dez. 2025.

JARDIM, J. M. Governança Arquivística: contornos para uma noção. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 31-45, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/987>. Acesso em: 09 nov. 2024.

JARDIM, J. M. Governança Arquivística: territórios em movimento. In: VENÂNCIO, R. P. et al. (Org). **Governança arquivística: repensando políticas arquivísticas**. Florianópolis: Nyota, 2024. p. 109–134. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1843/84710>. Acesso em: 14 dez. 2025.

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**, v. 7, n. 1, p. 197-213, 2011. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/93612>. Acesso em: 13 mar. 2025.

JARDIM, J. M. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo & Administração**, v. 5, n. 2, p. 5-16, jul./dez. 2006.

JARDIM, J. M. **Sistemas e Políticas de Arquivos no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1995.

JARDIM, J. M. **Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EDUFF, 1999.

JARDIM, J. M.; SILVA, S. C. de A.; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pci/a/86sqfsg3NJnCXKFmxfg5C9v/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 mar. 2025.

JOB, I. Textos científicos em Ciência da Informação e Ginzburg: uma vinculação possível. **Encontros Bibli: R. Eletr. Bibliotecon. Ci. Inf.**, Florianópolis, n. 24, p. 139-151, 2º sem. 2007. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/39697>. Acesso em: 3 mar. 2025.

LASSANCE, A. **Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação?** Um guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350844>. Acesso em: 26 ago. 2025.

MALUF, I. M. P. **Governança arquivística pública institucional como meio de viabilização e melhoria do gerenciamento arquivístico e da gestão de documentos**: protótipo para a elaboração de modelo para implementação. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação), Universidade Federal de Minas

Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2023. Disponível em:  
<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/64008>. Acesso em: 10 abr. 2025.

MANHIQUE, I. L. E. Governança da Informação e a perspectiva do valor da informação na Ciência da Informação. In: **AtoZ: novas práticas em informações e conhecimento**, v. 14, p. 1-12, 2025. Disponível em:  
<https://revistas.ufpr.br/atoz/article/view/90761>. Acesso em: 07 jun. 2025.

MARTELETO, R. M. Informação, rede e redes sociais: fundamentos e transversalidades. In: **Informação & Informação**, v. 12, n. esp., p. 46–62, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/1981-8920.2007v12n1espp46> Acesso em: 12 out. 2025.

MAT ISA, A. **Records management and the accountability of governance**. Tese (Doutorado) – Philosophy, Faculty of Arts, University of Glasgow, Reino Unido, 2009. Disponível em: <http://theses.gla.ac.uk/1421/1/2009matisaphd.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2025.

MINTEGUI, E. Subsistema político-arquivístico: um conceito para compreender políticas públicas de arquivo e sua história. **Officina** – Revista da Associação de Arquivistas de São Paulo [Recurso digital] / Associação de Arquivistas de São Paulo. v. 3, n. 2, 2024. Disponível em: <https://revista.arqsp.org.br/index.php/revista-da-associacao-de-arquivi/article/view/132> . Acesso em: 28 ago. 2025.

MINTEGUI, E. M.; KARPINSKI, C. Análise de políticas públicas e regime de informação: considerações para a escolha de abordagem em estudo sobre uma instância representativa do setor de arquivos. In: **Encontro Nacional De Pesquisa E Pós-Graduação Em Ciência Da Informação**, 21., 2021. Anais [...]. 2021. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/192477>. Acesso em: 12 abr. 2025.

MINTEGUI, E. M.; KARPINSKI, C. O conceito de regime de informação aplicado a arquivos nas teses e dissertações brasileiras. In: **Encontro Nacional De Pesquisa E Pós-Graduação Em Ciência Da Informação**, 19., 2018. Anais [...]. 2018. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/103524>. Acesso em: 28 abr. 2025.

MORIGI, V. J.; VEIGA, A. ESFERA PÚBLICA INFORMACIONAL: os arquivos na construção da cidadania. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 17, n. 2, p. 31-39, maio/ago. 2007. Disponível em:  
<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/639>. Acesso em: 8 mar. 2025.

NHARRELUGA, R. S. **O Estado e a construção da ordem arquivística em Moçambique (1975-2010)**. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais). Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em:  
[https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FGV\\_8fe0a693d42a294d1981b01c97dc2562](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FGV_8fe0a693d42a294d1981b01c97dc2562). Acesso em: 10 abr. 2025.

OHIRA, M. de L. B.; MARTINEZ, P. A.; NUNES, N. R. D.; SOUZA, C. G. de S. Arquivos públicos municipais catarinenses: instrumentos em exercício da cidadania. **Ágora: Arquivologia em debate**, Florianópolis, v. 15, n. 31, p. 10-20, 2000. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/12892>. Acesso em: 11 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Brasília: ONU Brasil, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 31 dez. 2025.

PAULA, C. P. A. de. Abordagem clínica da informação e o paradigma indiciário: contribuições metodológicas de um diálogo para a introdução da dimensão do imaginário como tema na pesquisa das práticas informacionais em Ciência da Informação. **Prisma.com**, Porto (Portugal), n. 34, p. 24-45, 2017. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/104207>. Acesso em: 3 mar. 2025.

PENTEADO, P. Gestão de documentos de arquivo na administração pública em Portugal - experiência e desafios. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 121-133, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/203362>. Acesso em: 15 mar. 2025.

PINHEIRO, M. M. K. Política de informação como documento público no estado informacional. In: **Encontro Nacional De Pesquisa E Pós-Graduação Em Ciência Da Informação**, 12., 2011. Anais [...]. 2011. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/180867>. Acesso em: 27 abr. 2025.

PORTO ALEGRE (Município). **Decreto nº 9.048, de 8 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre arquivamento, microfilmagem e eliminação de documentos oficiais na Administração Centralizada do Município. Porto Alegre, RS, 08 dez. 1987. Disponível em: <http://leismunicipa.is/onmbu>. Acesso em: 31 dez. 2025.

PORTO ALEGRE (Município). **Decreto nº 17.480, de 22 de novembro de 2011**. Estabelece o Plano de Classificação de Documentos (PCD) e a Tabela de Temporalidade (TTD), da Administração Centralizada, do Executivo Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, RS, 02 dez. 2011. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ehpau>. Acesso em: 12 fev. 2024.

PORTO ALEGRE (Município). **Decreto nº 18.916, de 15 de janeiro de 2015**. Institui o processo administrativo eletrônico no âmbito do Município de Porto Alegre. Porto Alegre, RS, 15 jan. 2015. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ieuld>. Acesso em: 31 dez. 2025.

PORTO ALEGRE (Município). **Lei Complementar nº 1.009, de 3 de maio de 2024**. Institui a Política de Governança de Dados e Informações Municipais (PGDIM) no âmbito dos órgãos do Executivo Municipal. Porto Alegre, RS, 03 mai. 2024. Disponível em: <http://leismunicipa.is/1avas>. Acesso em: 26 jun. 2025.

RELYEA, H. C. Federal government information policy and public policy analysis: A brief overview. **Library & Information Science Research**, v. 30, p. 2–21, 2008.

Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0740818807001326>. Acesso em: 11 mar. 2025.

RHOADS, J. B. **La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del RAMP**. Paris: UNESCO, 1983. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000056689\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000056689_spa). Acesso em: 23 mar. 2025.

SANTOS, L. L. **Arquivos públicos brasileiros e a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas: proposta de incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Dissertação (Mestrado em Ciências da Informação). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/244012>. Acesso em: 10 abr. 2025.

SANTOS, L. L.; PINTO, M. D. S. Abordagens arquivísticas internacionais sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, Brasília, v. 14, 2021. Disponível em: <https://revistas.ancib.org/index.php/tpbci/article/view/550>. Acesso em: 24 jan. 2026.

SCHABBACH, L. M. Os usos (e abusos) do conceito de governança na análise de políticas públicas. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 62, p. 258-273, Dez. 2022. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/barbaroi/article/view/16230/10747>. Acesso em: 20 set. 2025.

SILVA, A. S. **Governança arquivística e o direito de acesso à informação pública: estudos de múltiplos casos nas secretarias sistêmicas do Estado da Bahia**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/36336>. Acesso em: 20 out. 2024.

SILVA, C. G.; CORUJO, L.; PERDIGÃO, M. M. D. Archives in Portuguese public policies: a steady place. **Records Management Journal**, v. 32, n. 3, p. 260-275, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1108/RMJ-06-2022-0014>. Acesso em: 11 mar. 2025.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. rev. at. Florianópolis: UFSC, 2001.

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**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/33628>. Acesso em: 10 abr. 2025.

SILVA, L. C.; VENÂNCIO, R. P. A identificação da política arquivística como política de informação: os arquivos públicos municipais da região metropolitana de Vitória - ES. In: **Encontro Nacional De Pesquisa E Pós-Graduação Em Ciência Da Informação**, 19., 2018. Anais [...]. 2018. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/102223>. Acesso em: 6 mai. 2025.

SILVA, W. A. Gerenciamento arquivístico no serviço de arquivo permanente: identificação de elementos mobilizados. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 78-99, jan./jun., 2024. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/308040>. Acesso em: 9 nov. 2024.

SILVA, W. A. Governança, governança de informação e governança arquivística: propósitos ou modismos. In: VENÂNCIO, R. P. et al. (Org). **Governança arquivística: repensando políticas arquivísticas**. Florianópolis: Nyota, 2024. p. 13–36. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1843/84710>. Acesso em: 14 dez. 2025.

SILVA, W. A. Governança arquivística na perspectiva organizacional: um esboço de princípios, estrutura e dinâmica de funcionamento no setor público. In: ROCHA, M. M. V. et al (org). **Governança arquivística** [recurso eletrônico]: o panorama brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2025. P. 394-418. Disponível em: [https://www.gov.br/casaruibarbosa/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/pdfs/copy3\\_of\\_Governancaarquivistica\\_Final1.pdf](https://www.gov.br/casaruibarbosa/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/pdfs/copy3_of_Governancaarquivistica_Final1.pdf). Acesso em: 21 dez. 2025.

SILVA, W. A. Rede e sistema de arquivos: propriedades, finalidades e qualidades distintivas. In.: SILVEIRA, Fabrício José Nascimento da; FROTA, Maria Guiomar da; MARQUES, Rodrigo Moreno (orgs). **Informação, mediação e cultura: teorias, métodos e pesquisas**. Belo Horizonte: Letramento: PPGCI, 2022. Disponível em: <https://pgda.eci.ufmg.br/wp-content/uploads/2022/07/E-book-Livro-Info-macao-mediacao-e-cultura-teorias-metodos-e-pesquisas-1.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2025.

SKEMER, D. C. Drifting disciplines, enduring records: political science and the use of archives. **American Archivist**, v. 54, p. 356-368, Summer 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/i40011809>. Acesso em: 9 mar. 2025.

SMALLWOOD, R. F. **Information governance: concepts, strategies and best practices**. Hoboken (New Jersey, EUA): Wiley, 2014.

SOUZA, R. M. Políticas públicas arquivísticas: estudo de um conceito, governança e desafios normativos. In: VENÂNCIO, R. P. et al. (Org). **Governança arquivística: repensando políticas arquivísticas**. Florianópolis: Nyota, 2024. P. 187–194. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1843/84710>. Acesso em: 14 dez. 2025.

STAR, S. L. A etnografia da infraestrutura. **Revista Antropológicas**, v. 31, n. 2, p. 61-85, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaantropologicas/article/view/249896>. Acesso em: 2 fev. 2026.

TINTSWALO, S. et al. Management of records at Statistics South Africa: Challenges and prospects. **Information Development**, v. 38, n. 2, p. 286–298, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0266666920981680>. Acesso em: 9 mar. 2025.

UPWARD, F. Structuring the records continuum. Part one: post-custodial principles and properties. **Archives & Manuscripts**, v. 24, n. 2, p. 268-285, 1996. Disponível

em: <https://publications.archivists.org.au/index.php/asa/article/view/8583>. Acesso em: 03 nov. 2025.

VAZ, José Carlos. Sistema Municipal de Arquivos. In: PAULICS, Veronika, Org. **125 Dicas - Idéias para a ação municipal**. São Paulo, Pólis, 2000. 288p. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/125-dicas-ideias-para-a-acao-municipal/>. Acesso em: 16 mai. 2026.

VENÂNCIO, R. P. Governança arquivística: um tema de pesquisa em construção. In: CUNHA, F. J. A. P.; MATOS, M. T. N. B.; LIMA, G. L. Q. (Org). **Governança arquivística em organizações públicas e privadas no Brasil: teoria e prática**. Salvador: EDUFBA, 2022. P. 25–35.

VITORIANO, M. C. C. P. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e políticas arquivísticas: o papel dos arquivos municipais na Agenda 2030. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 349-361, jan./abril de 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/rici.v14.n1.2021.35691>. Acesso em: 1 mar. 2025.

YAQUB, O.; MALKOV, D.; SIEPEL, J. How unpredictable is research impact? Evidence from the UK's Research Excellence Framework. **Research Evaluation**, v. 32, p. 273–285, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/reseval/rvad019>. Acesso em: 15 nov. 2025.

## APÊNDICE A – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANALISADOS

Este apêndice apresenta a relação dos documentos institucionais da Prefeitura de Porto Alegre analisados ao longo da pesquisa. Sempre que disponível, indica-se o acesso público às fontes.

Documento (tipo + identificação)	Período	Link de acesso
Atas da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD)	2011 a 2020	<a href="https://prefeitura.poa.br/smap/sistema-de-arquivos-de-poa">https://prefeitura.poa.br/smap/sistema-de-arquivos-de-poa</a>
Atas do Comitê Gerencial do SIARQ/POA	2021 a 2025	<a href="https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=748723&amp;infra_hash=241285843a57925a18062f9d6e7c10ad">https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=748723&amp;infra_hash=241285843a57925a18062f9d6e7c10ad</a>
Decreto nº 9.048/1987 – Arquivamento, microfilmagem e eliminação de documentos (revogado)	1987	<a href="http://leismunicipa.is/onmbu">http://leismunicipa.is/onmbu</a>
Decreto nº 12.715/2000 – Processo administrativo de parcelamento do solo, edificações e obras (vigente)	2000	<a href="http://leismunicipa.is/ndjis">http://leismunicipa.is/ndjis</a>
Decreto nº 14.496/2004 – Licenciamento de projetos e vistorias prediais (vigente)	2004	<a href="http://leismunicipa.is/neskd">http://leismunicipa.is/neskd</a>
Decreto nº 16.798/2010 – Institui o SIARQ/POA (vigente)	2010	<a href="http://leismunicipa.is/ipuhe">http://leismunicipa.is/ipuhe</a>
Decreto nº 17.254/2011 – Normas gerais para processos administrativos (vigente)	2011	<a href="http://leismunicipa.is/gpuch">http://leismunicipa.is/gpuch</a>
Decreto nº 17.297/2011 – 1ª Conferência Municipal sobre Transparência e Controle Social - CONSOCIAL (revogado)	2011	<a href="http://leismunicipa.is/hpucg">http://leismunicipa.is/hpucg</a>
Decreto nº 17.404/2011 – Regimento da Secretaria Municipal de Administração (SMA) (revogado)	2011	<a href="http://leismunicipa.is/hfbpu">http://leismunicipa.is/hfbpu</a>
Decreto nº 17.480/2011 – Plano de Classificação e TTD (vigente)	2011	<a href="http://leismunicipa.is/ehpau">http://leismunicipa.is/ehpau</a>
Decreto nº 17.481/2011 – Regimento da CPAD (revogado)	2011	<a href="http://leismunicipa.is/ehapu">http://leismunicipa.is/ehapu</a>
Decreto nº 18.302/2013 – Regulamenta a Lei de Acesso às Informações na PMPA (revogado)	2013	<a href="http://leismunicipa.is/sekng">http://leismunicipa.is/sekng</a>
Decreto nº 18.568/2014 – OPEN DATA Política de Dados Abertos (revogado)	2014	<a href="http://leismunicipa.is/unhog">http://leismunicipa.is/unhog</a>

Decreto nº 18.916/2015 – Institui o uso do Sistema Eletrônico de Informações (vigente)	2015	<a href="http://leismunicipa.is/ieuld">http://leismunicipa.is/ieuld</a>
Decreto nº 18.977/2015 – Comitê de Tecnologias da Informação e Comunicação - CTIC (revogado)	2015	<a href="http://leismunicipa.is/ulmcd">http://leismunicipa.is/ulmcd</a>
Decreto nº 19.334/2016 – Atualiza Plano de Classificação e TTD (revogado)	2016	<a href="http://leismunicipa.is/uorlg">http://leismunicipa.is/uorlg</a>
Decreto nº 19.566/2016 – Regularização fundiária (vigente)	2016	<a href="http://leismunicipa.is/dvoek">http://leismunicipa.is/dvoek</a>
Decreto nº 19.620/2016 – Recolhimento de documentos permanentes (vigente)	2016	<a href="http://leismunicipa.is/mkbvo">http://leismunicipa.is/mkbvo</a>
Decreto nº 19.957/2018 – Atualiza Plano de Classificação e TTD (revogado)	2018	<a href="http://leismunicipa.is/arujv">http://leismunicipa.is/arujv</a>
Decreto nº 19.990/2018 – Regulamenta a LAI (vigente)	2018	<a href="http://leismunicipa.is/dwgle">http://leismunicipa.is/dwgle</a>
Decreto nº 20.022/2018 – Comitê Municipal de TIC (revogado)	2018	<a href="http://leismunicipa.is/nekaw">http://leismunicipa.is/nekaw</a>
Decreto nº 20.129/2018 – Regimento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) (vigente)	2018	<a href="http://leismunicipa.is/asejw">http://leismunicipa.is/asejw</a>
Decreto nº 20.239/2019 – Sistema de Gestão de Parcerias (vigente)	2019	<a href="http://leismunicipa.is/lqxao">http://leismunicipa.is/lqxao</a>
Decreto nº 20.290/2019 – Regimento da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão - SMPG (revogado)	2019	<a href="http://leismunicipa.is/dqxks">http://leismunicipa.is/dqxks</a>
Decreto nº 20.315/2019 – Política de dados abertos (vigente)	2019	<a href="http://leismunicipa.is/mntxl">http://leismunicipa.is/mntxl</a>
Decreto nº 20.606/2020 – Licenciamento digital (vigente)	2020	<a href="http://leismunicipa.is/pagjy">http://leismunicipa.is/pagjy</a>
Decreto nº 20.845/2020 – Reorganiza o SIARQ/POA (revogado)	2020	<a href="http://leismunicipa.is/ygpum">http://leismunicipa.is/ygpum</a>
Decreto nº 21.002/2021 – Preservação de documentos produzidos e acumulados durante a pandemia de COVID-19 (revogado)	2021	<a href="http://leismunicipa.is/pykxh">http://leismunicipa.is/pykxh</a>
Decreto nº 21.007/2021 – Regulamenta a Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica (vigente)	2021	<a href="http://leismunicipa.is/ygqdx">http://leismunicipa.is/ygqdx</a>
Decreto nº 21.071/2021 – Código de Ética e Integridade (vigente)	2021	<a href="http://leismunicipa.is/yqxmw">http://leismunicipa.is/yqxmw</a>
Decreto nº 21.094/2021 – Cria o Sistema Municipal de Informações - SMI (vigente)	2021	<a href="http://leismunicipa.is/zjehk">http://leismunicipa.is/zjehk</a>
Decreto nº 21.112/2021 – Cria o Plano de	2021	<a href="http://leismunicipa.is/cabnz">http://leismunicipa.is/cabnz</a>

Logística Sustentável - PLS (vigente)		
Decreto nº 21.144/2021 – Política Municipal de Tecnologias da Informação e Comunicação (vigente)	2021	<a href="http://leismunicipa.is/zifmr">http://leismunicipa.is/zifmr</a>
Decreto nº 21.179/2021 – Reorganiza o SIARQ/POA (revogado)	2021	<a href="http://leismunicipa.is/sjzkl">http://leismunicipa.is/sjzkl</a>
Decreto nº 21.363/2022 – Regimento da Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio - SMAP (vigente)	2022	<a href="http://leismunicipa.is/rvzeh">http://leismunicipa.is/rvzeh</a>
Decreto nº 21.528/2022 – Regimento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SMAMUS (vigente)	2022	<a href="http://leismunicipa.is/pxzwa">http://leismunicipa.is/pxzwa</a>
Decreto nº 21.539/2022 – Regimento do Departamento Municipal de Águas e Esgoto - DMAE (vigente)	2022	<a href="http://leismunicipa.is/edjyz">http://leismunicipa.is/edjyz</a>
Decreto nº 21.760/2022 – Programa de estágio municipal (vigente)	2022	<a href="http://leismunicipa.is/06py6">http://leismunicipa.is/06py6</a>
Decreto nº 21.793/2022 – Regimento do Departamento Municipal de Limpeza Urbana - DMLU (vigente)	2022	<a href="http://leismunicipa.is/08mfp">http://leismunicipa.is/08mfp</a>
Decreto nº 21.838/2023 – Regulamenta a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (vigente)	2023	<a href="http://leismunicipa.is/0ad1s">http://leismunicipa.is/0ad1s</a>
Decreto nº 21.873/2023 – Programa de Governo Digital (vigente)	2023	<a href="http://leismunicipa.is/0cuxe">http://leismunicipa.is/0cuxe</a>
Decreto nº 22.106/2023 – Regimento do Comitê Gerencial do SIARQ/POA (vigente)	2023	<a href="http://leismunicipa.is/0p17o">http://leismunicipa.is/0p17o</a>
Decreto nº 22.429/2024 - Regimento da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) (vigente)	2024	<a href="http://leismunicipa.is/12u4m">http://leismunicipa.is/12u4m</a>
Decreto nº 22.550/2024 - Política de Segurança da Informação (PSI) (vigente)	2024	<a href="http://leis.org/16bf0">http://leis.org/16bf0</a>
Decreto nº 22.572/2024 – Atualiza Plano de Classificação e TTD (vigente)	2024	<a href="http://leismunicipa.is/17252">http://leismunicipa.is/17252</a>
Decreto nº 22.809/2024 - Regimento da Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTC) (vigente)	2024	<a href="http://leis.org/1jtvi">http://leis.org/1jtvi</a>
Decreto nº 22.941/2024 - Regimento do Departamento de Previdência dos Servidores Municipais (Previmpa) (vigente)	2024	<a href="http://leismunicipa.is/1p9gd">http://leismunicipa.is/1p9gd</a>
Decreto nº 23.060/2024 - Regulamenta o Domicílio Tributário Eletrônico de Porto Alegre (DTE-POA) (vigente)	2024	<a href="http://leismunicipa.is/1x56b">http://leismunicipa.is/1x56b</a>

Decreto nº 23.076/2025 – Regulamenta a Política de Governança de Dados e Informações Municipais (PGDIM) (vigente)	2025	<a href="http://leismunicipa.is/1zlov">http://leismunicipa.is/1zlov</a>
Decreto nº 23.130/2025 - Extingue a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) (vigente)	2025	<a href="http://leismunicipa.is/2386j">http://leismunicipa.is/2386j</a>
Decreto 23.173/2025 - Atualiza o Plano de Classificação e a TTD (vigente)	2025	<a href="http://leismunicipa.is /24c2b">http://leismunicipa.is /24c2b</a>
Decreto nº 23.264/2025 - Sistema de Controle Interno do Município e Decisões do Controle Externo (vigente)	2025	<a href="http://leismunicipa.is/29xu7">http://leismunicipa.is/29xu7</a>
Decreto nº 23.286/2025 - Regimento da Secretaria Municipal de Educação (SMED) (vigente)	2025	<a href="http://leismunicipa.is/2b3lj">http://leismunicipa.is/2b3lj</a>
Decreto nº 23.295/2025 - Regimento Interno do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) (vigente)	2025	<a href="http://leismunicipa.is/2b3od">http://leismunicipa.is/2b3od</a>
Lei Complementar nº 790/2016 – Processo administrativo (revogada)	2016	<a href="http://leismunicipa.is/hciur">http://leismunicipa.is/hciur</a>
Lei Complementar nº 810/2017 – Cria a Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTC) (revogada)	2017	<a href="http://leismunicipa.is/gvfon">http://leismunicipa.is/gvfon</a>
Lei Complementar nº 876/2020 – Liberdade Econômica (vigente)	2020	<a href="http://leismunicipa.is/wrpjx">http://leismunicipa.is/wrpjx</a>
Lei Complementar nº 992/2023 – Processo administrativo municipal (vigente)	2023	<a href="http://leismunicipa.is/0x835">http://leismunicipa.is/0x835</a>
Lei Complementar nº 1.009/2024 – Institui a Política de Governança de Dados e Informações Municipais (PGDIM) (vigente)	2024	<a href="http://leismunicipa.is/1avas">http://leismunicipa.is/1avas</a>
Lei Complementar nº 1.024/2024 - Regulamenta o Domicílio Tributário Eletrônico de Porto Alegre (DTE-POA) (vigente)	2024	<a href="http://leismunicipa.is/1tr6d">http://leismunicipa.is/1tr6d</a>
Lei Ordinária nº 10.728/2009 – Institui o Portal da Transparência (vigente)	2009	<a href="http://leismunicipa.is/hjnds">http://leismunicipa.is/hjnds</a>
Lei Ordinária nº 11.858/2015 - Plano Municipal de Educação (PME) (vigente)	2015	<a href="http://leismunicipa.is/ioujn">http://leismunicipa.is/ioujn</a>
Lei Ordinária nº 11.911/2015 - Plano Municipal de Cultura (PMC) (vigente)	2015	<a href="http://leismunicipa.is/cpoku">http://leismunicipa.is/cpoku</a>
Lei Ordinária nº 12.411/2018 - dispensa reconhecimento de firma e autenticação de cópia de documentos (vigente)	2018	<a href="http://leismunicipa.is/dwlge">http://leismunicipa.is/dwlge</a>
Lei Ordinária nº 12.528/2019 - Política de Transparência na cobrança do Imposto sobre a	2019	<a href="http://leismunicipa.is/jbexq">http://leismunicipa.is/jbexq</a>

Propriedade Predial e Territorial (IPTU) (vigente)		
Lei Ordinária nº 12.921/2021 - Política Municipal de Resíduos Sólidos de Porto Alegre (vigente)	2021	<a href="http://leismunicipa.is/zugmf">http://leismunicipa.is/zugmf</a>
Manual de Auditoria Interna - Divisão de Auditoria-Geral da PMPA	2023	<a href="https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smtc/Manual%20de%20Auditoria%20DAG%205%C2%AA%20Versao%2022112023.pdf">https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smtc/Manual de Auditoria DAG 5%C2%AA Versao 22112023.pdf</a>
Manual de Gestão Documental	2021	<a href="https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smap/Manual%20de%20gest%C3%A3o%20documental.pdf">https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smap/Manual%20de%20gest%C3%A3o%20ocumental.pdf</a>
Normas Complementares à PSI e Guias de Boas Práticas em Segurança da Informação	2024	<a href="https://prefeitura.poa.br/smpg/politica-de-seguranca-da-informacao">https://prefeitura.poa.br/smpg/politica-de-seguranca-da-informacao</a>
Ordem de Serviço nº 2/1990 - Instrução de processos administrativos (revogado)	1990	<a href="http://leismunicipa.is/fmjwr">http://leismunicipa.is/fmjwr</a>
Ordem de Serviço nº 4/1993 - Instrução de processos administrativos (revogado)	1993	<a href="http://leismunicipa.is/rmwbl">http://leismunicipa.is/rmwbl</a>
Ordem de Serviço nº 11/1993 - Fluxos de encaminhamento de Requisições de Informações Comunitárias e Projetos de Lei (revogado)	1993	<a href="http://leismunicipa.is/ehnrw">http://leismunicipa.is/ehnrw</a>
Ordem de Serviço nº 4/2013 - Grupo de Trabalho para digitalização de documentos do Sistema Integrado de Recursos Humanos (revogado)	2013	<a href="http://leismunicipa.is/wrhqb">http://leismunicipa.is/wrhqb</a>
Ordem de Serviço nº 12/2014 - Alterações no Sistema de Gerenciamento de Processos Administrativos (vigente)	2014	<a href="http://leismunicipa.is/hqbrw">http://leismunicipa.is/hqbrw</a>
Ordem de Serviço nº 8/2019 – Publicização de informações e Dados em formato aberto (vigente)	2019	<a href="http://leismunicipa.is/xftic">http://leismunicipa.is/xftic</a>
Ordem de Serviço nº 9/2022 – Tramitação de pedidos da Câmara (vigente)	2022	<a href="http://leismunicipa.is/ozapy">http://leismunicipa.is/ozapy</a>
Ordem de Serviço nº 10/2022 – Manual do SEI (vigente)	2022	<a href="http://leismunicipa.is/poyaz">http://leismunicipa.is/poyaz</a>
Ordem de Serviço nº 11/2022 - Regulamentação de administração de segurança cadastro e regras do SEI-PMPA (vigente)	2022	<a href="http://leismunicipa.is/yozpa">http://leismunicipa.is/yozpa</a>
Ordem de Serviço nº 2/2024 - Sistema de Processo Administrativo Disciplinar Eletrônico (ePAD) (vigente)	2024	<a href="http://leismunicipa.is/12blo">http://leismunicipa.is/12blo</a>

Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTI) - 2022-2025	2021	<a href="https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/PDTIC.pdf">https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/PDTIC.pdf</a>
Política de Gestão de Riscos da Controladoria Geral do Município (CGM)	2021	<a href="https://prefeitura.poa.br/smtc/capacitacoes-cgm-e-material-de-apoio">https://prefeitura.poa.br/smtc/capacitacoes-cgm-e-material-de-apoio</a>
Processo administrativo nº 001.043987.09.5	2009	<a href="https://atom2.procempa.com.br/index.php/001-043987-09-5-00000">https://atom2.procempa.com.br/index.php/001-043987-09-5-00000</a>
Processo administrativo nº 18.0.000023589-6	2018	Acesso interno.
Processo administrativo nº 19.0.000102744-4	2019	Acesso interno.