

Políticas públicas e preservação digital: entre decisões e não decisões

Alex Pereira de Holanda ^I

<https://orcid.org/0000-0002-1213-8360>

Margareth da Silva ^I

<https://orcid.org/0000-0002-4343-8390>

Natascha Hermida Pereira Castro da Silva ^{II}

<https://orcid.org/0009-0002-6765-9021>

Clarissa Moreira dos Santos Schmidt ^I

<https://orcid.org/0000-0003-1555-4594>

^I Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil

^{II} Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Resumo: Este artigo discute o papel das políticas públicas na consolidação de uma Política Nacional de Arquivos, com ênfase na preservação digital em um contexto de transformação governamental acelerada. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e analítico, baseada em análise documental de atos normativos, instrumentos técnicos e Relatórios institucionais. Inicialmente, apresenta-se o arcabouço legal brasileiro – especialmente a Lei n. 8.159/1991 e o Decreto n. 4.073/2002 – que orienta a gestão de documentos e atribui ao Conselho Nacional de Arquivos a responsabilidade de formular diretrizes para o setor. Em seguida, analisam-se Relatórios de avaliação *ex post* que apontam lacunas de governança, falta de recursos e ausência de mecanismos de fiscalização como entraves à consolidação do Sistema Nacional de Arquivos. Discute-se ainda a evolução do Governo Eletrônico e da Estratégia Federal de Governo Digital destacando-se a insuficiente integração de requisitos arquivísticos e de preservação digital na agenda de transformação do Estado. Argumenta-se que a participação articulada de diversos atores – Arquivo Nacional, Conarq, estados, municípios, comunidade acadêmica e sociedade civil – é essencial para o fortalecimento de práticas arquivísticas confiáveis. Conclui-se que a 2ª Conferência Nacional de Arquivos, prevista para ocorrer entre 26 e 28 de maio de 2026, em Brasília, constitui oportunidade relevante para enfrentar as atuais não decisões em matéria de preservação digital e promover maior alinhamento entre modernização administrativa, memória institucional e garantia de direitos.

Palavras-chave: políticas públicas; Arquivologia; preservação digital; política nacional de arquivos; transformação digital; governo eletrônico

1 Introdução

As políticas públicas representam o conjunto estruturado de ações governamentais destinadas a enfrentar problemas sociais e atender às demandas coletivas por meio de recursos, decisões e estratégias organizadas. Souza (2006, p. 17) define que “[...] a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz [...]”, revelando a dimensão prática e intencional dessas ações.

Elas se constituem o conjunto de diretrizes, programas e instrumentos de ação do Estado voltados para atender às demandas coletivas e solucionar problemas sociais. Nesse sentido, Souza (2006, p. 3) sublinha:

As políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização. As Políticas Públicas podem ser compreendidas como respostas do Estado aos direitos coletivos da população.

No contexto de uma sociedade democrática, a participação ativa da sociedade civil na elaboração e, sobretudo, no acompanhamento da implementação das políticas públicas, revela-se indispensável. Consoante a perspectiva de Souza (2006), essa participação não apenas legitima as escolhas governamentais, mas também amplia o potencial de efetividade, pois quanto maior o envolvimento social, maior a chance de a política responder efetivamente às necessidades coletivas.

Esses mecanismos de resposta do Estado se manifestam de forma variada: vão desde iniciativas legais e regulamentares até estratégias de execução, avaliação e correção de rumos, incluindo indicadores e mecanismos de fiscalização. As políticas públicas abrangem setores como saúde, educação e meio ambiente, mas também abarcam o campo da Arquivologia – área que lida com a gestão, a preservação e o acesso a documentos públicos e privados de interesse coletivo.

Este artigo analisa a relação entre políticas públicas, transformação digital do Estado e preservação de documentos arquivísticos digitais no Brasil, com ênfase nas tensões entre a agenda arquivística e a agenda de governo digital. Metodologicamente, trata-se de pesquisa

qualitativa, de caráter exploratório e analítico, baseada em análise documental de atos normativos, instrumentos técnicos e Relatórios institucionais. Em termos metodológicos, adota-se a compreensão de Bowen (2009, p. 27, tradução nossa), para quem a análise documental é “[...] um procedimento sistemático de revisão ou avaliação de documentos”. O corpus foi composto por legislação arquivística, normas do Conarq, documentos de avaliação *ex post* da Política Nacional de Arquivos e atos normativos da Estratégia Federal de Governo Digital. O texto está organizado em cinco movimentos: discussão conceitual da preservação digital e dos documentos arquivísticos digitais; explicitação dos procedimentos metodológicos; exame da política nacional de arquivos; análise crítica da transformação digital do Estado; e proposição de medidas voltadas à superação das atuais não decisões em matéria de preservação digital.

2 Preservação digital, documentos arquivísticos digitais e governança arquivística

A discussão sobre políticas públicas arquivísticas em ambiente digital exige, preliminarmente, a explicitação dos referenciais conceituais que sustentam a análise aqui desenvolvida. Isso porque expressões como preservação digital, documento arquivístico digital e governança arquivística são frequentemente empregadas de modo genérico nos instrumentos de transformação digital do Estado, o que dilui seu conteúdo técnico e enfraquece as exigências que delas decorrem.

Esta seção delimita esses três termos. Parte-se do entendimento de que a preservação digital constitui problema arquivístico – e não meramente tecnológico –, na medida em que se vincula à manutenção da autenticidade e do valor probatório dos documentos ao longo do tempo. Em seguida, examinam-se os instrumentos que traduzem esse entendimento em requisitos operacionais no contexto brasileiro, notadamente o modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística e as diretrizes para repositórios arquivísticos digitais confiáveis. Tal delimitação fornece os critérios com os quais, nas seções seguintes, se analisam a Política Nacional de Arquivos e a agenda federal de governo digital.

2.1 Preservação digital, autenticidade e acesso de longo prazo

A preservação digital não pode ser reduzida ao simples armazenamento de objetos digitais. No campo arquivístico, ela deve ser compreendida como um conjunto de políticas, requisitos, procedimentos e infraestruturas voltados à manutenção, no tempo, da autenticidade, da integridade, da acessibilidade e da inteligibilidade dos documentos. Nessa direção, o modelo OAIS estabelece uma base conceitual internacional amplamente reconhecida ao definir que “Um Arquivo OAIS é aquele que pretende preservar informações para acesso e uso por uma Comunidade Designada” (CCSDS, 2012, p. 2, tradução nossa). A relevância dessa formulação está em deslocar o foco do mero armazenamento para a preservação orientada ao uso, ao acesso e à comunidade designada, o que é especialmente importante quando se discutem políticas públicas de transformação digital.

No âmbito arquivístico, a preservação digital exige, ainda, que se observe a relação indissociável entre preservação e autenticidade. A Resolução Conarq n. 37/2012 é inequívoca ao estabelecer que “[...] a autenticidade dos documentos arquivísticos digitais deve estar apoiada em procedimentos de gestão arquivística de documentos” (Conarq, 2012, art. 1º, § 2º). Isso significa que a autenticidade não decorre apenas de soluções tecnológicas isoladas, mas da articulação entre produção, captura, classificação, manutenção, uso, preservação e destinação dos documentos em ambientes controlados.

Essa compreensão também dialoga com a pesquisa desenvolvida por Luciana Duranti no âmbito do InterPARES (Duranti, 2005), para os quais a autenticidade deve ser pensada como qualidade relacional e inferida a partir de evidências contextuais, procedimentais e documentais. Em termos brasileiros, Rocha e Rondinelli (2016) ressaltam que a disseminação da tecnologia digital impôs a necessidade de revisitar conceitos clássicos da Arquivologia e da Diplomática, precisamente porque a gênese, a forma e o regime de prova dos documentos arquivísticos digitais recolocam, em novos termos, problemas como originalidade, fidedignidade, fixidez e preservação.

2.2 Gestão arquivística de documentos digitais, SIGAD e repositórios confiáveis

A discussão sobre preservação digital, portanto, não pode ser dissociada da gestão arquivística de documentos. É justamente esse o ponto em que o e-ARQ Brasil adquire centralidade. A versão 2 do modelo explicita que ele “[...] é aplicável aos sistemas que produzem e mantêm somente documentos digitais e aos sistemas que compreendem documentos digitais, não digitais e híbridos” (Conarq, 2022b, p. 11). Não se trata, por conseguinte, de orientação acessória, mas de parâmetro técnico-funcional para a produção, manutenção e destinação de documentos arquivísticos em ecossistemas informacionais complexos.

No mesmo sentido, as Diretrizes para a Implementação de Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis, aprovadas pela Resolução Conarq n. 51/2023, reforçam que a preservação a longo prazo requer parâmetros específicos para “[...] garantir a autenticidade (identidade e integridade), a confidencialidade, a disponibilidade, o acesso e a preservação” (Conarq, 2023, p. 6). A ênfase recai, assim, não apenas sobre guarda e segurança, mas sobre confiança arquivística, governança e manutenção continuada do valor probatório e informacional dos documentos.

Além disso, no plano das boas práticas internacionais, a preservação digital demanda o emprego de metadados de preservação e instrumentos de avaliação de maturidade. O PREMIS, mantido pela Library of Congress, define um modelo de metadados voltado a objetos, eventos, direitos e agentes, constituindo importante referência para o registro de ações preservacionais. Já os NDSA Levels of Digital Preservation, oferecem uma matriz incremental para orientar e avaliar programas de preservação digital. Embora esses instrumentos não substituam a normatividade arquivística brasileira, eles são particularmente úteis para traduzir princípios gerais em critérios operacionais e indicadores progressivos de implementação.

3 Procedimentos metodológicos

A investigação da relação entre políticas públicas e preservação digital exige um percurso metodológico capaz de lidar com um objeto que se manifesta essencialmente em documentos: leis, decretos, resoluções, relatórios de avaliação e instrumentos técnicos. Não se trata, portanto,

de apreender práticas ou percepções de atores, mas de examinar o que o Estado formaliza – e o que deixa de formalizar – quando organiza suas agendas arquivística e de governo digital.

Esta seção explicita as decisões metodológicas que sustentam essa análise. Primeiro, caracteriza-se a natureza da pesquisa e delimita-se o corpus documental, com os critérios de seleção e o recorte temporal adotados. Em seguida, descrevem-se os procedimentos de análise, incluindo as categorias analíticas mobilizadas e o modo como se buscou identificar não apenas as convergências entre os dois campos normativos, mas também as lacunas e os silenciamentos que neles se produzem.

3.1 Caracterização da pesquisa e delimitação do corpus

A pesquisa desenvolvida neste artigo é de natureza qualitativa, com objetivo exploratório e analítico, e utiliza a análise documental como procedimento metodológico central. Tal metodologia é especialmente adequada quando o problema de pesquisa envolve marcos normativos, registros institucionais, diretrizes técnicas e discursos oficiais. No caso deste estudo, tal escolha se justifica porque o objeto examinado – a relação entre política nacional de arquivos, transformação digital do Estado e preservação digital – manifesta-se precisamente em atos normativos, Relatórios de avaliação, instrumentos técnicos e documentos institucionais.

O corpus documental foi delimitado a partir de quatro conjuntos:

- a) legislação arquivística estruturante, com destaque para a Lei n. 8.159/1991 (Brasil, 1991), o Decreto n. 4.073/2002 (Brasil, 2002) e o Decreto n. 10.148/2019 (Brasil, 2019d);
- b) instrumentos arquivísticos voltados a documentos digitais, especialmente a Resolução Conarq n. 37/2012 (Conarq, 2012), a Resolução Conarq n. 50/2022 (Conarq, 2022b) e a Resolução Conarq n. 51/2023 (Conarq, 2023);
- c) documentos de avaliação *ex post* da Política Nacional de Arquivos (Arquivo Nacional, 2022); e
- d) atos e documentos da agenda federal de governo digital, notadamente a Lei n. 14.129/2021 (Brasil, 2021), o Decreto n. 12.198/2024 (Brasil, 2024a), a Portaria SGD/MGI n. 6.618/2024 (Brasil, 2024c) e as informações disponíveis da Estratégia

Federal de Governo Digital (EFGD) 2024-2027 disponíveis no site do Governo Digital (Brasil, 2024b).

O recorte temporal privilegiou os documentos em vigor ou com efeitos estruturantes sobre o ciclo recente de transformação digital do Estado brasileiro.

3.2 Procedimentos de análise

Os documentos foram lidos comparativamente a partir de categorias analíticas derivadas da literatura arquivística e de preservação digital: autenticidade, integridade, acesso de longo prazo, interoperabilidade, requisitos de gestão arquivística, metadados de preservação, governança e mecanismos de implementação. Em termos analíticos, buscou-se identificar convergências, lacunas, deslocamentos e silenciamentos entre a normatividade arquivística e a normatividade da transformação digital. Esse procedimento permitiu examinar decisões formalizadas e zonas de omissão normativa que, na formulação de Jardim (2008), podem assumir a forma de não decisão.

A adoção desse percurso analítico é especialmente pertinente, porque o problema investigado não diz respeito apenas à existência de normas, mas ao modo como diferentes instrumentos normativos distribuem centralidade, visibilidade e obrigatoriedade aos temas arquivísticos. Em outras palavras, o foco não recai somente sobre o que a legislação diz, porém também sobre o que ela deixa de dizer quando organiza a transformação digital do Estado sem explicitar, de forma suficiente, os requisitos arquivísticos necessários à manutenção da prova, da memória institucional e do acesso continuado.

4 A Política Nacional de Arquivos

Quando transpomos o debate para a área da Arquivologia, as políticas públicas ganham relevância particular: sem uma direção clara quanto à gestão de documentos, torna-se inviável garantir elementos fundamentais como a memória institucional, a transparência governamental e a segurança jurídica. Trata-se de um ponto ressaltado por Jardim (2013), ao defender que apenas a existência de uma lei não configura necessariamente uma política arquivística, pois é fundamental prever metas, prazos, recursos e instâncias de responsabilização.

No Brasil, o marco normativo da política nacional de arquivos é a Lei n. 8.159/1991 (Brasil, 1991), conhecida como Lei de Arquivos. Essa legislação reconheceu a gestão de documentos e a proteção de arquivos como funções indispensáveis do Estado, propondo a criação do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), para integrar arquivos públicos e privados nos diferentes níveis de governo. Além disso, a lei atribuiu ao Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) a responsabilidade de formular diretrizes e articular políticas para a área.

Por sua vez, o Decreto n. 4.073/2002 (Brasil, 2002) estabeleceu os fundamentos para a implementação da política nacional de arquivos, regulamentando a Lei n. 8.159/1991 (Brasil, 1991) e definindo as competências e a estrutura do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR). Esse decreto foi importante para uniformizar práticas arquivísticas e estabelecer diretrizes gerais para a gestão e preservação dos documentos públicos e privados no país, criando mecanismos de avaliação e classificação dos documentos. No entanto, com o avanço das tecnologias na administração pública e a intensificação dos desafios na gestão de documentos e a publicação do Decreto n. 9.759/2019 (Brasil, 2019b), que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, surgiram necessidades de atualização que culminaram na edição do Decreto n. 10.148/2019, (Brasil, 2019d) que institui a Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da administração pública federal, dispõe sobre a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, as Subcomissões de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da Administração Pública Federal e o Conselho Nacional de Arquivos, e dá outras providências.

O Decreto n. 10.148/2019 (Brasil, 2019d) revisou e ampliou várias disposições do Decreto n. 4.073/2002 (Brasil, 2002), promovendo ajustes na composição e no funcionamento do Conarq e, conseqüentemente, no SINAR. Entre as mudanças, destaca-se a redefinição dos critérios de designação dos conselheiros e suplentes do Conarq, o fim das câmaras técnicas permanentes, o reforço da necessidade de edição de orientações técnicas complementares e a ampliação das competências do Conselho para propor atos normativos e estabelecer parcerias interinstitucionais.

O Decreto n. 10.148/2019 (Brasil, 2019d) tem sido objeto de debates e críticas por parte de diferentes setores. A seguir, apresentamos algumas das principais críticas identificadas:

- a) risco de eliminação indevida de documentos - O Ministério Público Federal (MPF) ajuizou uma ação civil pública visando a suspender os efeitos do Decreto n. 10.148/2019 (Brasil, 2019d). O MPF expressou preocupação de que, sem a supervisão adequada, documentos relevantes possam ser eliminados de forma irresponsável, comprometendo a preservação do patrimônio documental do país;
- b) autonomia das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPADs) - Críticos argumentam que o decreto transfere a responsabilidade de autorizar a eliminação de documentos do Arquivo Nacional para as CPADs de cada órgão. Essa mudança poderia resultar em práticas inconsistentes e na possível eliminação de documentos de valor histórico, caso as CPADs não possuam a capacitação adequada;
- c) preocupações com a preservação da memória institucional - A falta de instrumentos de gestão documentos aprovados pelo Arquivo Nacional tem sido um problema histórico que dificulta a preservação da memória institucional e a organização dos acervos da Administração Pública Federal. No entanto, o Decreto n. 10.148/2019 (Brasil, 2019d) não é a causa desse problema, mas sim uma tentativa de modernizar e aprimorar a governança arquivística, descentralizando a responsabilidade pela gestão documental e tornando os órgãos mais responsáveis por seus próprios arquivos. Com a nova regulamentação, a eliminação de documentos continua seguindo critérios estabelecidos em tabelas de temporalidade aprovadas, e a mudança busca evitar acúmulos desordenados, melhorar a eficiência administrativa e garantir que documentos de valor permanente sejam devidamente preservados.

O Decreto n. 10.148/2019 (Brasil, 2019d) gera divergências entre especialistas, gestores públicos e entidades ligadas à preservação, pois enquanto alguns defendem que ele moderniza e descentraliza a gestão de documentos, outros temem que a falta de supervisão direta do Arquivo Nacional possa comprometer a preservação de documentos importantes. Por um lado, críticos apontam riscos como a eliminação indevida de arquivos importantes e a inconsistência na aplicação das regras por diferentes órgãos, especialmente se as Comissões Permanentes de

Avaliação de Documentos (CPADs) não forem devidamente capacitadas. Por outro lado, apoiadores do Decreto argumentam que a mudança fortalece a gestão ao responsabilizar diretamente os órgãos pela gestão de seus próprios documentos, evitando acúmulos desnecessários e promovendo maior eficiência administrativa.

Nesse panorama, a análise das políticas públicas arquivísticas no Brasil permite não apenas compreender os resultados já obtidos – como a criação de órgãos, comissões e sistemas para gerenciar os arquivos – mas também verificar lacunas que comprometem a construção de um sistema arquivístico plenamente integrado. A consolidação de uma política arquivística é, pois, um fator essencial para que o Estado brasileiro seja capaz de gerir seus documentos – em qualquer suporte – de forma organizada, segura e acessível a todos, garantindo que o governo digital, tão almejado, tenha sustentação em práticas confiáveis de gestão, acesso e preservação.

A existência de uma Política Nacional de Arquivos é alvo de debate. Embora as normativas vigentes forneçam diretrizes, especialistas defendem que uma política robusta exige mais do que leis, decretos e resoluções. Segundo Souza (2006, p. 7):

Não basta uma lei ou norma bem escrita ou cheia de boas intenções para que ela seja cumprida e obedecida. O aspecto legal é importante e, talvez, fundamental, mas ele por si só não garante a implementação das ações de políticas públicas de arquivo. O que garante o cumprimento da lei? O Direito tem nos ensinado que a garantia do respeito às leis não se dá, por exemplo, pelo tamanho ou a extensão da pena, mas a certeza de sua aplicação.

Para compreender a complexidade das políticas públicas, é essencial considerar que elas não se limitam à legislação ou a programas específicos, mas envolvem a interação dinâmica entre múltiplos atores e níveis decisórios. Essa perspectiva é enfatizada por Souza (2006, p. 36), ao observar que:

- a) a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- b) a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- c) a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;

d) a política pública, embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo.

Assim, a elaboração e implementação de políticas arquivísticas no Brasil devem considerar tanto os instrumentos normativos quanto os desafios relacionados à articulação institucional e ao financiamento adequado.

Nesse contexto, o papel do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) ganha especial relevância. Suas iniciativas normativas – a exemplo do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos (e-Arq Brasil) e das resoluções que regulamentam os Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis (RDC-Arq) – evidenciam um esforço de uniformizar padrões e disseminar boas práticas para a gestão e preservação de documentos digitais. Tais instrumentos vêm sendo objeto de discussões técnicas, tanto no meio acadêmico quanto entre profissionais de arquivo, por trazerem orientações claras para os sistemas informatizados que manipulam documentos arquivísticos.

Contudo, a ausência de uma política pública consolidada limita o alcance dessas iniciativas, expondo o patrimônio arquivístico brasileiro a riscos de perda e fragilidade. A ausência de articulação entre as práticas arquivísticas e a modernização administrativa coloca em risco ações voltadas ao acesso, a transparência e ao controle social do estado, particularmente no ambiente digital. Nessa linha, sem uma política abrangente – que integre dimensões normativas, operacionais e financeiras –, as recomendações do Conarq ficam dependentes da boa vontade ou da capacidade de cada órgão para cumpri-las.

Além disso, a fragmentação das ações voltadas à preservação digital evidencia a necessidade de maior integração entre políticas arquivísticas e estratégias de preservação. A diversidade de plataformas, a falta de interoperabilidade e a carência de orientações uniformes para a conversão e migração de formatos acabam resultando em esquemas de guarda precários. O próprio Conarq (Resolução n. 51) assinala que “[...] os produtores precisam tomar cuidados especiais, previstos em um plano de preservação digital, com relação aos documentos digitais que serão mantidos por médio e longo prazos, de forma a garantir sua autenticidade e seu acesso. (Conarq, 2023, p. 5), mas não existem mecanismos de *enforcement* para garantir essa implementação em todo o país. Assim, a falta de planejamento a longo prazo e de supervisão centralizada contribui para um cenário de vulnerabilidade, já que os acervos digitais podem se

tornar ilegíveis ou inacessíveis em poucos anos se não houver políticas de atualização tecnológica e metadados confiáveis.

Superar essa lacuna requer articulação interinstitucional, alocação de recursos consistentes e o fortalecimento do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) como um sistema verdadeiramente coeso e funcional. Embora a Lei n. 8.159/1991 (Brasil, 1991) tenha definido o SINAR, as ações implementadas não conseguiram engajar integralmente estados, municípios e demais esferas do poder público na articulação de uma política unificada. Para impulsionar uma atuação mais efetiva, seria fundamental revisar os dispositivos legais para que o Arquivo Nacional e o próprio Conarq contem com atribuições normativas, bem como prever mecanismos de inspeção e auditoria específicas.

Apesar das dificuldades, avanços importantes foram alcançados nas últimas décadas. A realização da 1ª Conferência Nacional de Arquivos, em 2011, representou um marco na discussão sobre prioridades e diretrizes para o setor, trazendo à tona demandas que iam do maior financiamento público até a integração das políticas de arquivo com as iniciativas de governo eletrônico.

Organizada por gestores e profissionais da Arquivologia, a conferência foi principalmente uma resposta à mobilização contra a transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça, e buscou destacar a relevância dos arquivos nas políticas públicas. Durante o evento, foram aprovadas dezoito propostas, como a revisão da Lei n. 8.159, de 1991 (Brasil, 1991), e do Decreto n. 4.073, de 2002 (Brasil, 2002), além da criação de mecanismos de valorização do profissional arquivista e da melhoria das condições das instituições arquivísticas. Segundo afirmam Adão e Venancio (2017) em artigo sobre a conferência, apesar das expectativas balanceadas com a necessidade de uma política pública sólida para o setor, as propostas aprovadas são limitadas, sem grande impacto imediato no governo. Uma das principais conclusões do artigo é que a 1ª CNARQ não conseguiu gerar o impacto esperado, uma vez que as propostas não foram efetivamente implementadas no cenário institucional.

Dentre os fatores que explicam esse insucesso, destacam-se a falta de um ambiente político favorável, a pouca mobilização de atores arquivísticos no âmbito político e a fraca participação da sociedade civil. A ausência de protagonismo e articulação para a implementação das propostas também reflete a fragilidade das políticas públicas voltadas aos arquivos, que

muitas vezes são negligenciadas no Brasil. Sem um poder de influência consolidado, o segmento arquivístico continua distante das decisões políticas importantes que possam garantir a sua visibilidade e o fortalecimento de sua estrutura. Apesar disso, a 1ª CNARQ deixou como legado a inclusão da temática dos arquivos na agenda governamental, o que, de acordo com o artigo, deve ser reconhecido como um pequeno, mas relevante avanço. Contudo, os autores ressaltam a necessidade de maior mobilização e fortalecimento da comunidade arquivística frente ao governo, a fim de garantir que o setor se torne um ator mais relevante nas políticas públicas. A pressão social e política, incluindo a participação ativa da sociedade civil, é vista como essencial para que os arquivos obtenham os recursos e o reconhecimento necessários para seu adequado destino e a preservação de sua função social.

Os esforços posteriores à conferência enfrentaram sérios obstáculos que comprometeram a efetividade de suas propostas. O Ministério da Justiça instituiu Grupos de Trabalho (GTs) para revisar a legislação e elaborar um plano de ação para os arquivos públicos, mas esses grupos se depararam com limitações significativas, como a insuficiência de recursos financeiros para encontros presenciais, dificuldades de comunicação em ambientes virtuais e divergências de opinião entre os participantes, como afirmam Adão e Venâncio (2017, p. 149):

Isto aconteceu porque não foram disponibilizados, pelo MJ, recursos financeiros suficientes para custear um número satisfatório de encontros presenciais no Rio de Janeiro. [...] Além das dificuldades de ordem prática, os entrevistados também apontaram que a discordância de opiniões entre os membros do GT - algo inerente a uma atividade de tamanha envergadura - foi outro significativo empecilho para o desenvolvimento dos trabalhos.

Esses entraves dificultaram a continuidade do trabalho e evidenciaram uma mobilização insuficiente dos atores arquivísticos, que, aliados à baixa participação da sociedade civil, impediram que as recomendações da 1ª CNARQ influenciassem de maneira decisiva as decisões governamentais.

Em síntese, a 1ª Conferência Nacional de Arquivos representa um marco importante na tentativa de inserir a política de arquivos na agenda do Estado, apesar de seus resultados modestos na prática. O evento evidenciou tanto o potencial transformador do espaço de participação quanto as fragilidades institucionais e políticas que limitam o impacto das propostas formuladas. Essa experiência ressalta a necessidade de uma organização mais robusta

dos atores do setor e de uma maior articulação com a sociedade civil para que futuras iniciativas possam efetivamente converter as deliberações em políticas públicas concretas, contribuindo para o fortalecimento e reconhecimento dos arquivos brasileiros como instrumentos essenciais de memória, transparência e cidadania.

5 Análises *ex post* da Política Nacional de Arquivos

De acordo com o *Guia Prático de Análise Ex Post*, elaborado pela Casa Civil da Presidência da República, a avaliação de políticas públicas deve ser entendida como um processo sistemático que analisa a eficácia, eficiência e o impacto das ações governamentais. Segundo o *Guia* (Brasil, 2018c, p. 14) “[...] a avaliação de políticas públicas, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão”, deste modo a avaliação *ex post* é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo –, bem como para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais.

O *Guia* detalha as etapas essenciais da metodologia *ex post*, começando pelo diagnóstico do problema e passando pela avaliação de desenho, implementação, resultados e impacto. Cada etapa é orientada por perguntas específicas que buscam identificar os sucessos e as falhas das políticas avaliadas. Por exemplo, na etapa de implementação, a análise verifica se os recursos e as ações planejadas foram executados conforme previsto. Essa abordagem rigorosa contribui para a melhoria contínua das políticas públicas, fornecendo subsídios para ajustes e novas formulações.

Uma análise mais detalhada da metodologia *ex post*, conforme descrita no *Guia*, revela sua aplicabilidade no campo arquivístico. A etapa de avaliação de impacto, por exemplo, poderia ser utilizada para mensurar os efeitos das políticas arquivísticas na transparência governamental, eficiência administrativa e na preservação da memória nacional. Essa abordagem permitiria uma compreensão mais precisa dos desafios enfrentados pelas políticas arquivísticas e das oportunidades para seu aprimoramento (Brasil, 2018c).

Dois Relatórios de análise *ex post* já foram produzidos pelo Conarq (2020; 2022a). O Relatório de 2020 (Conarq, 2020), coordenado pelo Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), foi elaborado com o intuito de avaliar as conquistas e os desafios da Política Nacional de Arquivos, sobretudo no que se refere à aplicação da Lei n. 8.159/1991 (Brasil, 1991).

O Relatório produzido em 2020 pelo Grupo de Trabalho (GT) responsável pela análise *ex post* da Lei 8.159/1991 (Brasil, 1991) destacou aspectos fundamentais e desafios relacionados à implementação da Política Nacional de Arquivos. Entre os pontos levantados, uma questão central foi a relação entre o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e o Arquivo Nacional. O documento aponta que a estrutura normativa estabelecida pela lei, embora pioneira, apresenta lacunas que comprometem a eficácia de sua aplicação no âmbito nacional. Segundo o Relatório, “[...] a relação entre o Conarq e o Arquivo Nacional, estabelecida pela Lei 8.159/1991, implica em uma série de desdobramentos que precisam ser explicitados para que possa haver clareza quanto aos seus desdobramentos ao longo dos 30 anos da Lei e, inclusive, para seu futuro” (Conarq, 2020, p. 7).

Um dos principais desafios identificados é a falta de um sistema unificado para o acompanhamento e a implementação da política nacional de arquivos. O Relatório enfatiza que “[...] a ausência de um acompanhamento da implementação da política nacional faz com que os dados sejam desconhecidos [...]” e que “[...] não existem mecanismos para acompanhamento efetivo dos sistemas de arquivos estaduais e municipais” (Conarq, 2020, p. 8). Essa ausência de mecanismos reflete-se em desigualdades regionais e na dificuldade de articulação interinstitucional.

Além disso, o Relatório discute as limitações de governança no SINAR, destacando que “[...] o SINAR fica desacompanhado de uma figura de liderança, e, por consequência, sua articulação e o acompanhamento evolutivo não acontecem” (Conarq, 2020, p. 7). Essa falta de liderança centralizada foi identificada como um obstáculo significativo para a efetividade do sistema.

O Relatório propõe um conjunto de ações estratégicas para superar essas lacunas e fortalecer a Política Nacional de Arquivos. Entre as recomendações, destacam-se:

- a) implementação de capacitação continua - A necessidade de um programa de capacitação para recursos humanos em gestão e preservação de documentos arquivísticos foi

- ênfatisada como essencial para garantir a qualidade na execução da política (Conarq, 2020);
- b) incentivo à institucionalização de arquivos públicos - Campanhas voltadas para estados e municípios foram sugeridas, buscando incentivar a criação e regulamentação de arquivos públicos (Conarq, 2020);
 - c) fortalecimento do SINAR: Estabelecer mecanismos que promovam a interação entre o Conarq, o Arquivo Nacional e outras entidades do SINAR é crucial para a criação de um programa permanente de conscientização sobre a importância dos arquivos (Conarq, 2020);
 - d) planejamento estratégico - A formulação e implementação de planos estratégicos, como o *Planejamento estratégico do Conarq 2021-2023*, foram apontadas como iniciativas promissoras para orientar futuras avaliações e assegurar a continuidade da política (Conarq, 2020).

Essas recomendações ressaltam a importância de ações integradas e de longo prazo, com foco em capacitação, financiamento e articulação interinstitucional, para a consolidação de um sistema arquivístico coeso e eficiente.

Já o Relatório Final de Avaliação Ex post da PNAPP de 2022, elaborado pelo Conarq e conduzido pela Assessoria para Avaliação de políticas públicas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), analisa a trajetória de 31 anos da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados (PNAPP), instituída pela Lei n. 8.159/1991 (Brasil, 1991). Um dos problemas destacados é a digitalização inadequada e a falta de reconhecimento público da função arquivística, comprometendo a implementação uniforme da política nas esferas federal, estadual e municipal, além do setor privado. O Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), órgão central do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), enfrenta desafios relacionados à governança, ao financiamento e à articulação institucional.

A metodologia utilizada para a elaboração desse Relatório (Conarq, 2022a) baseou-se no *Guia de Avaliação Ex post de Políticas Públicas* (Brasil, 2018c), da Casa Civil, com a realização de oficinas colaborativas. Essas etapas abordaram cinco dimensões: análise do problema, desenho da política, avaliação de resultados, governança e riscos. A construção

coletiva destacou a importância de reunir perspectivas diversificadas para identificar vulnerabilidades e propor soluções estruturadas.

Entre os principais problemas identificados, destacamos:

- a) a fragilidade normativa, com lacunas na legislação e dificuldades de fiscalização pelo Conarq;
- b) baixa representatividade de atores estaduais e municipais no Conselho;
- c) imagem pública distorcida da arquivística, frequentemente reduzida a um papel de “depósito de documentos”;
- d) avanço da terceirização e digitalização sem critérios técnicos adequados;
- e) insuficiência de dados e indicadores sobre a implementação da PNAPP; e
- f) perda de espaço político e prestígio institucional das autoridades arquivísticas.

Esses problemas afetam diretamente a capacidade da PNAPP de alcançar seus objetivos e perpetuam vulnerabilidades históricas.

A análise de governança revelou déficits nos eixos de liderança, estratégia e controle. A baixa articulação entre o Conarq e os atores estratégicos – como o Ministério Público, Tribunais de Contas e o Legislativo Federal – foi apontada como um dos maiores entraves. Além disso, o Relatório destaca a necessidade de maior representatividade de estados e municípios no Conselho. Nesse contexto, recomenda-se um fortalecimento institucional do Conarq, com ações de *advocacy*, para ampliar sua autoridade e visibilidade, além de estratégias para melhorar sua interação com o SINAR e outras entidades relacionadas.

Além disso, o Relatório (Conarq, 2022a) apresenta diversas recomendações para aprimorar a PNAPP. Entre elas, destacamos:

- a) desenvolvimento de um sistema robusto de planejamento estratégico, incluindo metas, indicadores, prazos e responsáveis;
- b) consolidação legislativa para corrigir lacunas e integrar novas demandas tecnológicas;
- c) ampliação de iniciativas de comunicação para melhorar a percepção pública da função arquivística;
- d) mitigação dos riscos associados à terceirização e digitalização, com critérios claros e fiscalização rigorosa;

- e) fortalecimento da formação acadêmica em Arquivologia, para atender às futuras demandas profissionais; e
- f) implementação de um sistema de gestão de riscos integrado à governança da PNAPP.

Por fim, o Relatório (Conarq, 2022a) enfatiza a necessidade de redefinir a PNAPP para enfrentar os desafios contemporâneos. A construção de bases sólidas de dados e indicadores é fundamental para monitorar o impacto da política e embasar decisões futuras. Apesar das dificuldades identificadas, conclui-se, com base na leitura do Relatório (Conarq, 2022a), que há um potencial significativo para o fortalecimento da PNAPP, sobretudo em um contexto de crescente digitalização e demandas por governança informacional. A política precisa aproveitar essas oportunidades para consolidar sua relevância e ampliar sua contribuição para a preservação da memória e da cultura nacional.

Em síntese, o Brasil construiu uma base normativa de destaque no cenário latino-americano, porém ainda é necessário avançar na concretização de uma política nacional de arquivos que responda não só às demandas tradicionais dos Arquivos, mas também aos desafios impostos pela progressiva digitalização das instituições. A preservação digital desponta como prioridade estratégica, especialmente num contexto em que a troca de informações e a adoção de novas tecnologias ocorrem em escala acelerada. Somente com mecanismos fortes de coordenação, financiamento e fiscalização será possível garantir acesso continuado e integridade do patrimônio documental brasileiro em um ambiente cada vez mais digitalizado.

Na esteira dessa discussão, concordamos com Jardim (2008, p. 6) ao afirmar que “[...] algumas políticas são mais explícitas ou latentes ou tomam a forma de uma ‘não-decisão’. Por isso o estudo de políticas deve deter-se, também, no exame de não decisões. Em alguns casos, a não-tomada de decisão assume a forma de decisão.”

Essa perspectiva se faz evidente ao analisar a trajetória da transformação digital no governo brasileiro, na qual a carência de definições claras sobre aspectos importantes – como a preservação – por vezes se revela tão impactante quanto as ações declaradas.

6 Do Governo Eletrônico (eGov) à Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD)

O processo de Governo Eletrônico (eGov) no Brasil remonta ao início dos anos 2000, quando instituiu-se o Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação entre Estado e sociedade (Brasil, 2000a). Iniciativas emblemáticas surgiram nesse período, como o Programa de Governo Eletrônico, voltado à informatização de processos, ao incremento da transparência e à melhoria dos serviços on-line. Também foram criados portais governamentais e implementados mecanismos como o pregão eletrônico, regulamentado pelo Decreto n. 3.697/2000 (Brasil, 2000b). Apesar desses avanços, a agenda do eGov concentrou-se na oferta de serviços e na racionalização administrativa, sem incorporar de forma explícita a gestão de documentos e a preservação digital como dimensões estruturantes, o que contribuiu para fragilidades de continuidade, prova e acesso de longo prazo.

Ainda na primeira década dos anos 2000, observou-se algumas ações de institucionalização do eGov, através de iniciativas como o e-PING (Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico), em 2004, e o e-MAG (Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico), em 2005, que visavam a padronizar e a tornar mais inclusivas as plataformas. Ainda assim, observam-se problemas de interoperabilidade e ausência de diretrizes unificadas. Paralelamente, surgiram projetos de ampliação do acesso à banda larga e de inclusão digital, contudo, nada sobre gestão de documentos ou preservação era tratado.

Em 2016, foi publicado o Decreto n. 8.638 (Brasil, 2016a), que estabeleceu a Estratégia de Governança Digital (EGD) para o período 2016-2019. Segundo Brasil (2016a), a EGD buscava centralizar esforços de digitalização e promover acesso à informação e participação social, mas não contemplou políticas específicas para assegurar a continuidade e a preservação dos documentos digitais.

Por sua vez, o Decreto n. 10.332/2020 (Brasil, 2020b) trouxe a segunda fase da EGD, planejando a total digitalização de serviços públicos e o uso mais intenso de computação em nuvem. O Portal gov.br passou a centralizar muitos serviços, ampliando a participação digital do cidadão. Contudo, tanto o documento que apresenta a estratégia (Brasil, 2020c) quanto o relatório de execução (Brasil, 2024d) da EGD 2020-2023 incluem, de forma explícita, a adoção

de resoluções do Conarq (como e-Arq Brasil ou RDC-Arq), deixando cada órgão responsável por gerenciar e preservar seus próprios documentos digitais.

A Estratégia Federal de Governo Digital para 2024-2027 (Brasil, 2024b) reafirma objetivos centrais de integração, segurança, inovação, transparência e eficiência, organizando-se em princípios, objetivos e iniciativas que priorizam a digitalização de serviços, a interoperabilidade de dados, a proteção de direitos, a transformação digital e a melhoria da experiência do usuário. Esse desenho é coerente com a racionalidade contemporânea do governo digital, mas revela assimetria importante quando confrontado com a legislação arquivística e com a própria Lei n. 14.129/2021 (Brasil, 2021). Isso porque se esta última determina que “[...] o formato e o armazenamento dos documentos digitais deverão garantir o acesso e a preservação das informações, nos termos da legislação arquivística nacional [...]” (Brasil, 2021, art. 12), a Portaria SGD/MGI n. 6.618/2024 (Brasil, 2024c) – alterada pela Portaria SGD/MGI n. 473, de 20 de janeiro de 2026 (Brasil, 2026), que Altera o Anexo da Portaria SGD/MGI n. 6.618, de 25 de setembro de 2024, que estabelece os objetivos e as iniciativas para o alcance da Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. – não converte essa exigência em objetivo, iniciativa ou indicador específico voltado à preservação de documentos arquivísticos digitais. Assim, embora a EFGD amplie a agenda de transformação digital do Estado, não se identificam, em seu texto normativo, dispositivos com centralidade equivalente àquela conferida à digitalização de serviços, à interoperabilidade e à segurança da informação. A estratégia dá ênfase à adoção de tecnologias emergentes – como inteligência artificial, blockchain e big data – e busca a universalização de serviços digitais para diferentes segmentos da população, ao mesmo tempo em que propõe maior interoperabilidade entre União, estados e municípios. Entre seus princípios, destacam-se:

- a) governo centrado no cidadão - ampliar a acessibilidade e a experiência do usuário;
- b) governo integrado - eliminar redundâncias de sistemas e promover troca de dados de forma segura;
- c) governo confiável e seguro - fortalecer a proteção de dados e a cibersegurança;
- d) governo eficiente e sustentável - reduzir custos e adotar soluções eco-friendly.

Apesar das metas ousadas, a EFGD 2024-2027 (Brasil, 2024b) não apresenta, até o momento, seções específicas que determinem padrões arquivísticos obrigatórios ou uma política de preservação digital de longo prazo.

Além da própria EFGD, há outras políticas e programas correlatos que vêm sendo articulados, como:

- a) Política Nacional de Governo Aberto (Decreto n. 10.160/2019) (Brasil, 2019c);
- b) Política de Dados Abertos (Decreto n. 8.777/2016, alterado pelo Decreto n. 9.903/2019) (Brasil, 2016b, 2019a);
- c) Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) (Decreto n. 9.319/2018) (Brasil, 2018a).

Todos esses instrumentos reforçam a necessidade de uma cultura de transparência e participação. Contudo, o que fica claro é que a modernização tecnológica veio acompanhada de lacunas de governança arquivística, o que revela uma ‘não decisão’ sobre esses aspectos importantes.

7 Convergência ou divergência entre a modernização digital e as políticas arquivísticas

O histórico de transformação digital no Brasil parte de iniciativas pontuais do eGov, no início dos anos 2000, passando pela EGD 2016–2019 (Brasil, 2018b), pela EGD 2020–2023 (Brasil, 2020c) e chegando à EFGD 2024–2027 (Brasil, 2024b), que se propõe a intensificar a integração e a inovação. Ao longo desse caminho, houve conquistas expressivas na oferta de serviços digitais, mas persistem lacunas na definição de políticas integradas de preservação de documentos arquivísticos digitais.

A eficácia de qualquer política pública depende do alinhamento de todos os atores envolvidos, do aporte orçamentário e de instrumentos de monitoramento e avaliação. No caso da transformação digital, esse alinhamento deveria contemplar explicitamente a gestão arquivística, sob pena de a memória do Estado ficar comprometida e a transparência ser apenas parcial. A falta de menções claras a padrões arquivísticos obrigatórios na EFGD 2024–2027 (Brasil, 2024b), bem como a não inclusão de indicadores de gestão de documentos e preservação

digital entre seus objetivos, reforça o diagnóstico de que a modernização administrativa ainda não caminha lado a lado com uma política arquivística efetiva.

A principal lacuna observada reside no fato de que a agenda de transformação digital avança mais rapidamente do que a institucionalização de mecanismos arquivísticos obrigatórios. O problema não é a existência de normas arquivísticas; elas existem e são relativamente sofisticadas. O problema é que tais normas permanecem lateralizadas em relação ao centro decisório da transformação digital. Isso se torna ainda mais evidente quando se observa que o Decreto n. 10.278/2020, voltado à digitalização, estabelece expressamente que seu regime “[...] não se aplica a: I – documentos nato-digitais” (Brasil, 2020a, art. 2º, parágrafo único, I). Ou seja, o Estado brasileiro regulamentou de modo relativamente detalhado a digitalização de documentos físicos, mas não deu tratamento equivalente, no mesmo nível de centralidade político-administrativa, à preservação dos documentos produzidos originariamente em meio digital.

Diante desse cenário, sustenta-se que a superação da não decisão em matéria de preservação digital exige, ao menos, quatro movimentos complementares. O primeiro consiste em incorporar, de forma expressa, a conformidade arquivística às políticas e iniciativas de transformação digital, de modo que novos sistemas, plataformas e serviços públicos digitais sejam concebidos desde a origem em consonância com os requisitos do e-ARQ Brasil. O segundo demanda a implementação progressiva de repositórios arquivísticos digitais confiáveis, com parâmetros inspirados na Resolução Conarq n. 51/2023 (Conarq, 2023) e em modelos internacionais de avaliação, de modo a deslocar a preservação digital do plano retórico para o plano infraestrutural e institucional. O terceiro requer que interoperabilidade e segurança da informação sejam tratadas também como problemas arquivísticos, e não apenas tecnológicos, o que implica considerar metadados, contexto, rastreabilidade, integridade e preservação de longo prazo nos fluxos intersistêmicos. O quarto, por fim, exige a criação de mecanismos de monitoramento e indução, com metas, indicadores e responsabilidades explícitas, para evitar que a preservação digital permaneça dependente apenas da capacidade isolada de cada órgão.

Nessa perspectiva, a política pública arquivística precisa deixar de ocupar uma posição periférica em relação ao governo digital e passar a funcionar como uma de suas infraestruturas de confiança. Em termos práticos, isso significa reconhecer que documentos arquivísticos

digitais não são simples resíduos dos serviços digitais, mas evidências produzidas no exercício de competências estatais e, por isso mesmo, condições de possibilidade da accountability, da transparência, da memória institucional e da garantia de direitos.

Portanto, a relação entre políticas públicas e preservação digital no Brasil evidencia um cenário de desafios estruturais e oportunidades para o fortalecimento da gestão arquivística no contexto da transformação digital. Embora avanços importantes tenham sido alcançados, como a consolidação normativa e a modernização tecnológica, persistem lacunas relacionadas à integração interinstitucional, ao financiamento adequado e à implementação de padrões arquivísticos obrigatórios.

Nesse contexto, a 2ª Conferência Nacional de Arquivos pode representar mais do que um marco simbólico, desde que funcione como instância de indução normativa e programática. O evento nacional será realizado entre 26 e 28 de maio de 2026, em Brasília, e vem sendo apresentado oficialmente como espaço de avaliação da política nacional de arquivos e de formulação de diretrizes para seu aperfeiçoamento. Para que essa oportunidade não se reduza à reafirmação discursiva da importância dos arquivos, é necessário que dela resultem compromissos verificáveis: integração explícita entre preservação digital e agenda de governo digital; definição de metas de implementação de SIGAD e de RDC-Arq; produção de indicadores nacionais de monitoramento; e fortalecimento institucional do Conarq e do SINAR como instâncias de coordenação, orientação e acompanhamento. Sem esses desdobramentos, a conferência corre o risco de reiterar o padrão histórico de formulação sem implementação já observado no campo arquivístico brasileiro.

A proposta da conferência almeja o debate público, envolvendo profissionais de arquivo, gestores, pesquisadores e a sociedade civil, reforçando o papel dos arquivos na promoção da cidadania, da transparência e do fortalecimento democrático. Caso essa iniciativa seja efetiva, será possível enfrentar a atual não decisão em torno da preservação digital e ampliar a capacidade do Estado de garantir memória institucional, integridade documental e acesso continuado. Nessa linha, Grimard (1999) adverte que atrasos decisórios, insuficiência de investimentos e ausência de infraestruturas e processos apropriados tendem a fragilizar os ativos informacionais das organizações. Assim, a 2ª Conferência Nacional de Arquivos não apenas amplia as possibilidades de aprimoramento das políticas arquivísticas, mas também reafirma a

relevância dos arquivos como pilares da democracia participativa e da governança informacional.

8 Considerações finais

A análise da relação entre políticas públicas e preservação digital no Brasil revela um panorama marcado por avanços normativos e tecnológicos, mas também por lacunas significativas na articulação institucional e na definição de diretrizes claras para a gestão e preservação de documentos arquivísticos digitais. A ausência de uma política consolidada de preservação digital reflete tanto decisões explícitas quanto “não decisões”, conceito discutido por Jardim (2008), que evidencia como a falta de uma escolha clara pode impactar diretamente a formulação e implementação de políticas. No contexto arquivístico, a omissão de diretrizes específicas para preservação digital em estratégias de governo eletrônico ilustra esse fenômeno, deixando os arquivos digitais vulneráveis à obsolescência e à perda de autenticidade.

Essa realidade demonstra que a governança arquivística no Brasil ainda enfrenta desafios estruturais que vão além da simples regulamentação. A falta de recursos, de fiscalização e de integração entre as esferas governamentais cria um cenário de desigualdade na implementação das políticas arquivísticas, especialmente nos municípios e estados com menor capacidade técnica e financeira. Dessa forma, o risco de fragmentação e de descontinuidade das iniciativas de preservação digital permanece elevado, evidenciando que a modernização administrativa, ao priorizar a digitalização sem mecanismos claros de preservação, pode comprometer o acesso a longo prazo à memória institucional e aos registros históricos do país.

Nesse sentido, a realização da 2ª Conferência Nacional de Arquivos, em 2026, surge como uma oportunidade estratégica para reavaliar e fortalecer a Política Nacional de Arquivos no Brasil. O evento representa um espaço essencial para que gestores, arquivistas, pesquisadores e sociedade civil possam debater soluções para os desafios de pautas importantes incluindo a da preservação digital, alinhando a transformação digital à governança arquivística de maneira mais estruturada e efetiva. O fortalecimento do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), a ampliação das atribuições normativas do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e a criação de instrumentos eficazes de monitoramento e auditoria são medidas que podem minimizar os

impactos da ausência de uma política unificada e garantir que a preservação seja tratada como um pilar fundamental da administração pública.

Em síntese, o problema central identificado neste artigo não é a inexistência absoluta de referências normativas para a preservação digital, mas a sua baixa centralidade no desenho contemporâneo da transformação digital do Estado. Enquanto a legislação arquivística e os instrumentos técnicos do Conarq oferecem parâmetros relevantes para autenticidade, gestão arquivística e preservação de longo prazo, a agenda federal de governo digital ainda não os converteu em exigências estruturantes, objetivos específicos ou métricas de acompanhamento. Por isso, sustenta-se que o fortalecimento da Política Nacional de Arquivos, em ambiente digital, depende menos da criação abstrata de novas declarações e mais da integração efetiva entre normatividade arquivística, planejamento governamental, infraestrutura tecnológica, financiamento e monitoramento continuado. É nessa passagem – do reconhecimento do problema à institucionalização de mecanismos de implementação – que se decide se a preservação digital permanecerá como não decisão ou se passará a constituir uma política pública efetiva.

Referências

ADÃO, Sheila Margareth Teixeira; VENÂNCIO, Renato Pinto. O papel da 1ª Conferência Nacional de Arquivos - CNARQ no processo de construção de uma política de Estado para os arquivos brasileiros. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, João Pessoa, v. 12, n. 1, p. 145-154, 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados (PNAPP): relatório final de avaliação ex post**. Brasília: Arquivo Nacional, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2022.

BOWEN, Glenn A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, Bingley, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>. Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Decreto de 3 de abril de 2000. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 66, p. 2, 4 abr. 2000a.

BRASIL. Decreto n. 3.697, de 21 de dezembro de 2000. Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 245, p. 1, 22 dez. 2000b.

BRASIL. Decreto n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 3, p. 1, 4 jan. 2002.

BRASIL. Decreto n. 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 11, p. 2-3, 18 jan. 2016a.

BRASIL. Decreto n. 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 90, p. 21, 12 maio 2016b.

BRASIL. Decreto n. 9.319, de 21 de março de 2018. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 56, p. 2, 22 mar. 2018a.

BRASIL. Decreto n. 9.903, de 8 de julho de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 130, p. 4, 9 jul. 2019a.

BRASIL. Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra A, Brasília, DF, ano 156, n. extra, p. 5, 11 abr. 2019b.

BRASIL. Decreto n. 10.160, de 9 de dezembro de 2019. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 238, p. 3, 10 dez. 2019c.

BRASIL. Decreto n. 10.148, de 2 de dezembro de 2019. Altera o Decreto n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002, e o Decreto n. 4.915, de 12 de dezembro de 2003, para dispor sobre a Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 233, p. 5, 3 dez. 2019d.

BRASIL. Decreto n. 10.278, de 18 de março de 2020. Estabelece a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 54, p. 10, 19 mar. 2020a.

BRASIL. Decreto n. 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 81, p. 1-6, 29 abr. 2020b.

BRASIL. Decreto n. 12.198, de 24 de setembro de 2024. Dispõe sobre a Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027, sobre a Infraestrutura Nacional de Dados e sobre a governança da transformação digital da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 186, p. 5-11, 25 set. 2024a.

BRASIL. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 129, n. 6, p. 453, 9 jan. 1991.

BRASIL. Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 60, p. 1-10, 30 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Governo Digital. **Estratégia de Governo Digital: 2020-2023.** Brasília: Ministério da Economia, 2020c.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Governo Digital. **Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027.** Brasília: MGI, 2024b.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Governo Digital. **Relatório de execução: 2020-2023: Estratégia de Governo Digital.** Brasília: MGI, 2024d.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Governo Digital. Portaria SGD/MGI n. 473, de 20 de janeiro de 2026. Altera o Anexo da Portaria SGD/MGI nº 6.618, [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 164, n. 14, p. 23, 21 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. **Estratégia de Governança Digital. Transformação Digital - cidadania e governo 2016-2019: versão revisada.** Brasília: MP, 2018b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post.** Brasília: Ipea, 2018c.

BRASIL. Secretaria de Governo Digital. Portaria SGD/MGI n. 6.618, de 25 de setembro de 2024. Estabelece os princípios, os objetivos e as iniciativas para o alcance da Estratégia

Federal de Governo Digital [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 187, p. 28-31, 26 set. 2024c.

CONSULTATIVE COMMITTEE FOR SPACE DATA SYSTEMS (CCSDS). **Reference model for an Open Archival Information System (OAIS)**: recommended practice. Washington: CCSDS Secretariat, 2012. (CCSDS 650.0-M-2).

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Conarq) (Brasil). **Relatório de metodologia ex post avaliação de políticas públicas - Lei n. 8.159/1991**. Rio de Janeiro: Conarq, 2022a.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Conarq) (Brasil). **Resolução n. 37, de 19 de dezembro de 2012**. Aprova as Diretrizes para a Presunção de Autenticidade de Documentos Arquivísticos Digitais. Rio de Janeiro: Conarq, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Conarq) (Brasil). **Relatório de avaliação ex-post da Política Nacional de Arquivos**. Rio de Janeiro: CONARQ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Conarq) (Brasil). **Resolução n. 50, de 6 de maio de 2022**. Dispõe sobre o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, Versão 2. Rio de Janeiro: Conarq, 2022b.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Conarq) (Brasil). **Resolução n. 51, de 25 de agosto de 2023**. Dispõe sobre as Diretrizes para a Implementação de Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis, Versão 2. Rio de Janeiro: Conarq, 2023.

DURANTI, Luciana. **Trusting digital records**: the major findings of the InterPARES Project. [S. l.]: InterPARES, 2005.

GRIMARD, Jacques. On the governance of preservation: the legal, ethical and technological framework for the management of preservation. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE ROUND TABLE ON ARCHIVES, 34., 1999, Budapest. **Proceedings** [...]. Paris: International Council on Archives, 1999. p. 31-44.

JARDIM, José Maria. De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo federal. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 35-49, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.18225/ci.inf.v42i1.1393>. Acesso em: 7 abr. 2026.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas de informação: a (não) construção da Política Nacional de Arquivos públicos e privados (1994-2006). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9., 2008, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: ANCIB, 2008.

ROCHA, Cláudia Lacombe; RONDINELLI, Rosely Curi. Gestão e preservação de documentos arquivísticos digitais: revisitando alguns dos conceitos que as precedem. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 61-73, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.64729/an.acervo.v29i2.709>. Acesso em: 7 abr. 2026.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 7 abr. 2026.

Public policies and digital preservation: between decisions and non-decisions

Abstract: This article discusses the role of public policies in the consolidation of a National Archives Policy, with emphasis on digital preservation in a context of accelerated governmental transformation. Methodologically, it is a qualitative, exploratory and analytical study based on documentary analysis of normative acts, technical instruments and institutional reports. First, it examines the Brazilian legal framework – especially Law No. 8,159/1991 and Decree No. 4,073/2002 – that guides records management and assigns to the National Council on Archives the responsibility for formulating guidelines for the sector. It then analyzes ex post evaluation reports that identify governance gaps, lack of resources and absence of inspection mechanisms as obstacles to the consolidation of the National Archives System. The article also discusses the evolution of Electronic Government and the Federal Digital Government Strategy, highlighting the insufficient integration of archival and digital preservation requirements into the state's transformation agenda. It argues that the coordinated participation of multiple actors – the National Archives, Conarq, states, municipalities, the academic community and civil society – is essential for strengthening trustworthy archival practices. It concludes that the 2nd National Conference on Archives, scheduled to take place from 26 to 28 May 2026 in Brasília, constitutes a relevant opportunity to confront current non-decisions regarding digital preservation and to promote closer alignment between administrative modernization, institutional memory and the guarantee of rights.

Keywords: public policies; Archival science; digital preservation; national archives policy; digital transformation; electronic government

Declaração de autoria

Concepção e elaboração do estudo: Alex Pereira de Holanda, Clarissa Schmidt, Margareth Silva, Natasha Hermida

Coleta de dados: Alex Pereira de Holanda

Análise e interpretação de dados: Alex Pereira de Holanda, Clarissa Schmidt, Margareth Silva, Natasha Hermida

Redação: Alex Pereira de Holanda

Revisão crítica do manuscrito: Clarissa Schmidt, Margareth Silva, Natasha Hermida

Declaração de disponibilidade de dados

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

Autoria para correspondência

Alex Pereira de Holanda

alexholanda@ibict.br

Editor-chefe

Thiago Henrique Bragato Barros

Como citar

HOLANDA, Alex Pereira de; SILVA, Margareth da; SILVA, Natasha Hermida Pereira Castro da; SCHMIDT, Clarissa Moreira dos Santos. Políticas públicas e preservação digital: entre decisões e não decisões. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 32, e-147685, 2026. DOI: <https://doi.org/10.1590/1808-5245.32.147685>

Recebido: 23/05/2025

Aceito: 16/06/2026

