MEMÓRIA INSTITUCIONAL E CONTINUIDADE ESTRATÉGICA NA GESTÃO PÚBLICA: O PAPEL DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA DIANTE DA DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

INSTITUTIONAL MEMORY AND STRATEGIC CONTINUITY IN PUBLIC MANAGEMENT: THE ROLE OF GENERATIVE ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE FACE OF ADMINISTRATIVE DISCONTINUITY

TALITA OLIVEIRA DUARTE
UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

PEDRO HENRIQUE SANT'ANA RISSATO
UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

DANIELA LIMA RAMOS
UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

ALBERTO MÁRCIO TEIXEIRA GUIMARÃES
UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

Comunicação:
O XIV SINGEP foi realizado em conjunto com a 14th Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge) e com a SPARK (Society for Promoting Academic Research and Knowledge), em formato híbrido, com sede presencial na UNINOVE - Universidade Nove de Julho, no Brasil.

MEMÓRIA INSTITUCIONAL E CONTINUIDADE ESTRATÉGICA NA GESTÃO PÚBLICA: O PAPEL DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA DIANTE DA DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

Objetivo do estudo
O ensaio tem como objetivo construir argumento teórico sobre o papel da inteligência artificial generativa como mecanismo de preservação de memória institucional e continuidade estratégica em organizações públicas de educação sujeitas à descontinuidade administrativa recorrente.

Relevância/originalidade
A interseção entre descontinuidade administrativa, memória institucional e inteligência artificial generativa permanece pouco explorada na literatura de gestão estratégica e de administração pública, que trata a tecnologia predominantemente como instrumento de decisão, e não como mecanismo de continuidade organizacional.

Metodologia/abordagem
O ensaio foi construído por meio de revisão teórica crítico-construtiva, com mapeamento orientado da literatura de memória organizacional, capacidades dinâmicas e governança algorítmica nas bases Scopus, Web of Science, SciELO e Catálogo CAPES, seguido de proposição de refinamento conceitual.

Principais resultados
O ensaio propõe que a inteligência artificial generativa pode operar como repositório ativo de memória institucional, distinto do arquivamento passivo, e identifica quatro condições institucionais, capacidade técnica, documentação, cultura de uso e governança algorítmica, que determinam sua eficácia.

Contribuições teóricas/metodológicas
A contribuição teórica articula as literaturas de memória organizacional, capacidades dinâmicas e governança algorítmica, propondo nova categoria de repositório de memória institucional associada à inteligência artificial generativa e especificando riscos de captura, dependência tecnológica e uso passivo.

Contribuições sociais/para a gestão
O ensaio oferece subsídio para decisões de adoção de inteligência artificial generativa em secretarias de educação, recomendando investimento prévio em documentação estruturada e governança algorítmica, e contribui para o debate normativo sobre a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial.

Palavras-chave: memória institucional, continuidade estratégica, inteligência artificial generativa, administração pública, capacidades dinâmicas

INSTITUTIONAL MEMORY AND STRATEGIC CONTINUITY IN PUBLIC MANAGEMENT: THE ROLE OF GENERATIVE ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE FACE OF ADMINISTRATIVE DISCONTINUITY

Study purpose
The essay aims to build a theoretical argument on the role of generative artificial intelligence as a mechanism for preserving institutional memory and strategic continuity in public education organizations subject to recurring administrative discontinuity.

Relevance / originality
The intersection between administrative discontinuity, institutional memory and generative artificial intelligence remains underexplored in the strategic management and public administration literature, which predominantly treats technology as a decision instrument rather than a mechanism for organizational continuity.

Methodology / approach
The essay was built through critical-constructive theoretical review, with an oriented mapping of the organizational memory, dynamic capabilities and algorithmic governance literatures in Scopus, Web of Science, SciELO and the CAPES catalog, followed by conceptual refinement.

Main results
The essay proposes that generative artificial intelligence can operate as an active repository of institutional memory, distinct from passive archiving, and identifies four institutional conditions, technical capacity, documentation, use culture and algorithmic governance, that determine its effectiveness.

Theoretical / methodological contributions
The theoretical contribution articulates the organizational memory, dynamic capabilities and algorithmic governance literatures, proposing a new category of institutional memory repository associated with generative artificial intelligence and specifying risks of capture, technological dependence and passive use.

Social / management contributions
The essay offers input for decisions on adopting generative artificial intelligence in education departments, recommending prior investment in structured documentation and algorithmic governance, and contributes to the ongoing normative debate on the Brazilian Artificial Intelligence Strategy.

Keywords: institutional memory, strategic continuity, generative artificial intelligence, public administration, dynamic capabilities

MEMÓRIA INSTITUCIONAL E CONTINUIDADE ESTRATÉGICA NA GESTÃO PÚBLICA: O PAPEL DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA DIANTE DA DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

1 Introdução

A administração pública brasileira enfrenta um problema estrutural que compromete a efetividade das políticas públicas, resultado da combinação entre alta rotatividade de lideranças, ruptura de memória institucional e sobrecarga cognitiva sobre os gestores que assumem cargos de direção. Esse problema manifesta-se com intensidade particular em secretarias municipais e estaduais de educação, onde a troca frequente de titulares, motivada por conflitos políticos, pressões de coalizão e dinâmicas eleitorais, interrompe ciclos de política que exigem continuidade para produzir resultados mensuráveis (Loureiro, Abrucio & Pacheco, 2010; Pires, Lotta & Torres, 2018).

A literatura de gestão estratégica trata a continuidade como condição estrutural para a execução de estratégias deliberadas (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998). Quando a memória organizacional reside predominantemente em indivíduos, e não em sistemas, processos ou documentação estruturada, a rotatividade de lideranças equivale à perda parcial desse recurso (Walsh & Ungson, 1991). O gestor que assume um novo mandato herda conhecimento fragmentado sobre decisões anteriores, compromissos assumidos com atores externos e o estágio real de implementação das políticas em curso, o que força o reinício de processos já avançados e reduz a capacidade da organização de aprender com sua própria experiência (Stein, 1995).

Nesse sentido, a emergência de sistemas de inteligência artificial generativa, capazes de processar, sintetizar e recuperar grandes volumes de informação não estruturada, abre uma possibilidade teórica ainda pouco explorada, a de que esses sistemas operem como repositórios ativos de memória institucional, reduzindo a dependência da continuidade de pessoas específicas para a preservação do conhecimento organizacional. Essa possibilidade, contudo, não é inequivocamente positiva. A adoção de inteligência artificial generativa em contextos de pressão institucional pode tanto atenuar quanto intensificar os efeitos da descontinuidade, a depender das condições organizacionais e dos arranjos de governança tecnológica sob os quais o sistema opera. Convém delimitar, desde já, o alcance da proposição. O mecanismo aqui examinado não recupera conhecimento que nunca foi registrado, e sim conhecimento já codificado que permanece disperso e não recuperável em tempo útil. O problema que ele endereça é, portanto, de falha de recuperação e de integração, e não de ausência de codificação, distinção retomada na quarta seção.

A interseção entre descontinuidade administrativa, memória institucional e capacidades de inteligência artificial generativa permanece teoricamente pouco explorada. Os modelos de capacidades dinâmicas tratam o conhecimento como ativo estratégico sem especificar como sistemas de inteligência artificial generativa alteram os mecanismos de sua retenção e transferência (Teece, Pisano & Shuen, 1997). A literatura de memória organizacional foi desenvolvida antes da emergência dessas tecnologias e opera com categorias que não contemplam suas capacidades específicas (Argote, 2013; Stein, 1995). O mesmo vale para as literaturas de memória transativa e de esquecimento organizacional, que descrevem com precisão o que se perde na saída de pessoas, mas não consideram a substituição parcial desse mapa por um sistema técnico (de Holan & Phillips, 2004; Argote & Ren, 2012). Um corpo de pesquisa recente já trata a inteligência artificial generativa como objeto específico de investigação na administração pública, mas concentra-se em temas correlatos, como sobrecarga administrativa, limites epistêmicos da decisão e barreiras de

adoção, sem examinar sua função potencial como mecanismo de continuidade estratégica diante da descontinuidade de liderança (Porumbescu, Young & Yang, 2025).

Diante dessa lacuna, este ensaio parte da seguinte pergunta de pesquisa. De que modo a inteligência artificial generativa pode operar como mecanismo de preservação de memória institucional e continuidade estratégica em organizações públicas sujeitas à descontinuidade administrativa, e quais condições institucionais determinam a eficácia desse mecanismo? O objetivo geral do ensaio é construir argumento teórico sobre o papel da inteligência artificial generativa como mecanismo de continuidade estratégica em organizações públicas de educação, articulando as literaturas de memória organizacional, capacidades dinâmicas e governança algorítmica. Três objetivos específicos organizam esse propósito. O primeiro é caracterizar o problema da descontinuidade administrativa como desafio estrutural à execução de políticas públicas educacionais. O segundo é formular o argumento sobre a inteligência artificial generativa como repositório ativo de memória institucional, distinguindo esse uso do arquivamento passivo de informação. O terceiro é especificar as condições organizacionais que determinam se esse mecanismo produz ou inibe continuidade estratégica, discutindo os riscos associados ao seu uso. O ensaio formula, ao longo da quarta seção, oito proposições teóricas que sintetizam o argumento, delimitam suas condições e permitem teste empírico posterior.

O ensaio ancora seu argumento no contexto normativo brasileiro definido pela Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (Brasil, 2021) e pela Política Nacional de Educação Digital (Brasil, 2023), por entender que a fase de regulamentação e implementação desses instrumentos abre janela favorável para que a pesquisa acadêmica informe o desenho institucional. Para responder à pergunta, recorre-se a revisão teórica crítico-construtiva, que articula três literaturas que, tomadas isoladamente, não a respondem.

O argumento que se desenvolve refere-se a descontinuidade administrativa que não destrói apenas o estoque de conhecimento da organização, mas destrói sobretudo o índice desse estoque, ou seja, o mapa de quem sabe onde encontrar e como interpretar o que está registrado. Logo, os sistemas de inteligência artificial generativa podem assumir parte dessa função de índice, o que desloca a recuperação da memória organizacional do repositório individual para um repositório técnico e a torna menos dependente da permanência de pessoas específicas. Esse deslocamento, contudo, só produz continuidade sob quatro condições institucionais, e pode inverter-se diante de quatro contra-mecanismos, entre os quais a fabricação de registros ocupa posição central, por converter a memória institucional em seu contrário.

Assim, a contribuição do ensaio consiste em propor essa nova categoria de repositório de memória institucional, ativa, sintética e recuperável, distinta das já descritas pela literatura, e em delimitá-la por meio de oito proposições formuladas em termos observáveis, que especificam as condições sob as quais o mecanismo opera e os contra-mecanismos que podem anulá-lo. Com isso, o ensaio desloca a discussão sobre inteligência artificial na administração pública do campo da decisão automatizada para preservação de memória, no qual o problema de governança deixa de ser a delegação do juízo e passa para a fidelidade da reconstrução do passado.

2 Referencial Teórico

2.1 Continuidade estratégica e memória organizacional

A continuidade estratégica designa a capacidade de uma organização manter a coerência e a direção de suas escolhas ao longo do tempo, mesmo diante de mudanças no quadro de liderança (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998). Em organizações privadas, essa

continuidade é sustentada por mecanismos formais e informais de retenção de conhecimento, como cultura organizacional consolidada, sistemas estruturados de gestão do conhecimento e sobreposição de mandatos de liderança, que atenuam o impacto da rotatividade de gestores sobre a execução de estratégias de médio e longo prazo.

Na administração pública brasileira, esses mecanismos tendem a ser sistematicamente mais frágeis. A rotatividade de cargos de direção configura problema crônico, com consequências documentadas sobre a implementação de políticas públicas (Loureiro, Abrucio & Pacheco, 2010; Pires, Lotta & Torres, 2018). Programas pedagógicos, processos de aquisição de tecnologia educacional, reformas curriculares e contratos com fornecedores de plataformas digitais são interrompidos, reorientados ou simplesmente descontinuados quando muda a liderança, e o custo dessa descontinuidade recai sobre os servidores que permanecem e sobre a população atendida pelas políticas.

A literatura de memória organizacional oferece o arcabouço conceitual para compreender esse fenômeno. Nessa perspectiva, a memória organizacional corresponde ao conjunto de informações armazenadas a partir da história da organização, recuperável para orientar decisões presentes, e distribuída por múltiplos repositórios possíveis, entre eles indivíduos, cultura, transformação de processos, estruturas, ecologia física do trabalho e arquivos externos (Walsh & Ungson, 1991). Quando a memória reside predominantemente no repositório individual, isto é, no conhecimento tácito de gestores e servidores específicos, a organização torna-se estruturalmente vulnerável à rotatividade dessas pessoas. Esse modelo vai além de apontar onde a informação é armazenada, pois distingue três processos distintos, a saber, aquisição, retenção e recuperação. É sobre a recuperação que incide o argumento deste ensaio, uma vez que a informação pode permanecer retida na organização e, ainda assim, indisponível para a decisão, pela ausência de alguém que saiba onde localizá-la e como interpretá-la.

A distinção entre memória organizacional como processo e como estrutura permite identificar os riscos cognitivos e operacionais da perda de conhecimento acumulado, entre eles retrabalho, inconsistência decisória, enfraquecimento das relações com parceiros externos e redução da capacidade organizacional de aprender com a própria experiência (Stein, 1995). Esses riscos manifestam-se em contextos de descontinuidade administrativa recorrente, nos quais o conhecimento sobre o estágio de implementação de uma política, as razões que sustentaram decisões anteriores e os compromissos assumidos com atores externos tendem a não sobreviver à transição de gestores.

Acerca disso, a literatura aponta duas teorias correlatas que permitem identificar o que a organização perde com a saída de pessoas. A primeira refere-se ao sistema de memória transativa, que descreve o conhecimento coletivo não apenas como aquilo que cada um sabe, mas como o mapa compartilhado de quem sabe o quê, e o trata como microfundamento da capacidade dinâmica organizacional (Argote & Ren, 2012). A saída de um titular destrói menos o conteúdo do que o índice, pois o sucessor pode ter acesso aos documentos sem saber a quem recorrer para interpretá-los. A segunda é o esquecimento organizacional, que trata a perda de conhecimento como processo com dinâmica própria, e não como resíduo passivo da rotatividade (de Holan & Phillips, 2004). Ambas as literaturas convergem para a ideia de que a descontinuidade administrativa não é apenas um problema de estoque, mas de índice e de acesso, delimitando com precisão o espaço de atuação de um sistema de recuperação e síntese.

Cabe registrar que a administração pública brasileira já dispõe de dispositivos formais de continuidade, entre eles os protocolos de transição de mandato, a sobreposição de titulares, o quadro de servidores efetivos de carreira e, no caso da educação, o Plano Municipal de Educação, o Plano de Ações Articuladas e o plano plurianual, que vinculam metas e recursos para além do mandato do titular. A persistência do problema apesar desses instrumentos

sugere que a dificuldade não está na ausência de previsão formal, e sim na distância entre o que os planos registram e o conhecimento operacional necessário para executá-los. Essa distância constitui o espaço específico do mecanismo aqui proposto, que não substitui os dispositivos existentes, mas opera sobre o acervo que eles produzem.

Esse quadro teórico ganha densidade adicional quando se considera a natureza específica do conhecimento em jogo nas políticas de educação digital. Diferentemente de rotinas operacionais repetitivas, decisões sobre currículo, aquisição de tecnologia e formação de professores envolvem julgamento contextual acumulado ao longo de meses ou anos de implementação, o que torna sua transferência particularmente sensível à ruptura provocada pela troca de liderança. A ausência desse conhecimento contextual no início de um novo mandato não apenas atrasa a execução da política, mas também aumenta a probabilidade de decisões que desconsideram compromissos já assumidos com escolas, professores e fornecedores, com custo direto sobre a legitimidade da gestão perante esses atores.

2.2 Capacidades dinâmicas e retenção de conhecimento estratégico

A literatura sobre capacidades dinâmicas oferece uma segunda lente teórica relevante para o problema. Capacidades dinâmicas definem-se como a habilidade da organização de integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas para responder a ambientes em rápida transformação (Teece, Pisano & Shuen, 1997). Nessa perspectiva, o conhecimento acumulado constitui ativo estratégico central, e sua retenção e transferência ao longo do tempo condicionam a capacidade da organização de sustentar vantagem competitiva ou, no caso do setor público, a capacidade de execução de políticas.

A retenção de conhecimento depende de sua incorporação a rotinas, sistemas e artefatos organizacionais, e não apenas à memória de indivíduos, distinção que separa aprendizagem individual, aprendizagem em grupo e aprendizagem organizacional propriamente dita (Argote, 2013). Essa distinção é relevante para o setor público, no qual a incorporação de conhecimento a sistemas e rotinas formais tende a ser mais fraca do que em organizações privadas com processos de gestão do conhecimento consolidados. Esse processo de incorporação distingue-se em acumulação tácita de experiência, articulação de conhecimento e codificação deliberada, sendo esta última o investimento explícito em registrar e organizar o que a organização aprendeu (Zollo & Winter, 2002). A codificação demanda investimento significativo e seu retorno depende da frequência e da heterogeneidade das tarefas, o que explica por que organizações públicas sob rotatividade elevada tendem a investir menos nesse processo justamente nos momentos em que mais precisariam dele.

A transposição da literatura de capacidades dinâmicas para o setor público enfrenta um desafio estrutural, pois essa literatura foi desenvolvida predominantemente em contextos de organizações privadas com estruturas de governança relativamente estáveis, nas quais a rotatividade de liderança decorre de decisões de mercado ou de sucessão planejada. No setor público brasileiro, a descontinuidade decorre de dinâmicas político-eleitorais que alteram os mecanismos de acumulação e retenção de capacidades, com trocas de liderança concentradas em intervalos curtos e frequentemente desconectadas do ciclo de maturação das políticas em curso.

Essa lacuna é agravada pelo fato de que os modelos de capacidades dinâmicas tratam o conhecimento como ativo estratégico sem especificar como tecnologias emergentes, e a inteligência artificial generativa em particular, alteram os mecanismos de sua retenção e transferência. Se a capacidade de processar, sintetizar e recuperar grandes volumes de informação não estruturada constitui uma nova categoria de recurso organizacional, então os mecanismos de retenção e transferência descritos pela literatura precisam ser reespecificados de modo sistemático. Na administração pública, a discussão sobre as competências e as

capacidades organizacionais necessárias à adoção desses sistemas ainda é incipiente (Beta, Nagaraj & Coleman, 2026).

Um refinamento recente da literatura de capacidades dinâmicas aponta que a busca cognitiva de gestores, sua capacidade de recuperar experiências passadas e projetar cenários futuros a partir delas, constitui microfundamento central da capacidade dinâmica organizacional (Gavetti & Levinthal, 2000), e capacidades cognitivas gerenciais como a percepção, o raciocínio e a comunicação sustentam a capacidade da organização de perceber oportunidades, tomar decisões e reconfigurar recursos (Helfat & Peteraf, 2015). Quando a descontinuidade de liderança interrompe abruptamente esse processo, o novo gestor não dispõe da experiência acumulada que alimentaria sua busca cognitiva, e a organização perde, ao menos temporariamente, parte de sua capacidade dinâmica, não por falta de recursos materiais, mas por ausência do substrato cognitivo que a sustenta. É precisamente nesse ponto que a inteligência artificial generativa encontra espaço teórico de atuação, como extensão externa da busca cognitiva do gestor, capaz de compensar parcialmente a ausência de experiência acumulada.

2.3 Governança algorítmica e inteligência artificial generativa na administração pública

A terceira lente teórica trata da inteligência artificial generativa propriamente dita e de seu papel na gestão pública. A literatura de governança algorítmica examina como sistemas de inteligência artificial introduzem novas formas de regulação e de decisão em organizações públicas, com atenção aos riscos de opacidade, de deslocamento de responsabilidade e de captura de processos decisórios por lógicas técnicas insuficientemente transparentes (Yeung, 2018). Essa discussão se estende ao campo educacional, no qual sistemas de dados e algoritmos moldam a política e reconfiguram as relações entre gestores, professores e tecnologia (Williamson, 2017).

Essa literatura, contudo, concentra-se predominantemente na inteligência artificial como instrumento de decisão, de predição ou de regulação, sem considerar seu papel potencial como infraestrutura de continuidade estratégica. A inteligência artificial generativa, especificamente, distingue-se de sistemas algorítmicos anteriores pela capacidade de sintetizar linguagem natural a partir de grandes volumes de texto não estruturado, o que a habilita, ao menos em princípio, a reconstruir trajetórias de decisão, sintetizar o histórico de uma política pública e apresentar esse contexto de modo acessível a um novo gestor, função qualitativamente distinta da predição ou da automação de decisões que caracteriza a literatura de governança algorítmica até aqui.

A distinção técnica entre inteligência artificial generativa e os sistemas algorítmicos preditivos que dominam a literatura de governança algorítmica sustenta esse argumento. Sistemas preditivos tradicionais operam sobre dados estruturados para produzir classificações, escores ou recomendações, função que os aproxima de instrumentos de decisão ou de regulação. Sistemas de inteligência artificial generativa, por sua vez, processam linguagem natural não estruturada, o que inclui atas, ofícios, relatórios e comunicações, e produzem como saída não uma classificação, mas uma síntese textual navegável pelo usuário. É essa capacidade de processar e sintetizar texto não estruturado, e não a capacidade preditiva, que habilita a inteligência artificial generativa a operar como repositório ativo de memória institucional, distinção que orienta o argumento desenvolvido na quarta seção deste ensaio.

A oposição entre uso passivo e uso ativo do sistema encontra fundamento na tensão entre automação e aumento, segundo a qual delegar uma tarefa à máquina e ampliar a capacidade humana por meio dela constituem lógicas em tensão, de modo que privilegiar uma delas tende a gerar, no médio prazo, a necessidade da outra (Raisch & Krakowski, 2021). O

repositório ativo, tal como aqui proposto, situa-se do lado do aumento, pois amplia a busca cognitiva do gestor sem substituir seu julgamento, e é essa posição que o distingue tanto do arquivo passivo quanto da automação decisória.

Um corpo de pesquisa recente já reconhece a inteligência artificial generativa como objeto específico de investigação na administração pública. A emergência desse campo foi documentada em número especial dedicado ao tema, estruturado em torno de desempenho, accountability e governança democrática (Porumbescu, Young & Yang, 2025), e há evidência de que a inteligência artificial generativa produz efeitos ambíguos sobre burocratas de nível de rua, podendo tanto aliviar quanto intensificar sobrecargas administrativas (Huang, Ma & Wu, 2026), resultado que reforça a natureza dual do fenômeno já assumida neste ensaio. Discutem-se, também, os limites epistêmicos da tomada de decisão administrativa apoiada por esses sistemas (Kim et al., 2026) e as barreiras organizacionais que dificultam sua adoção em organizações públicas (Goyal, Deshmukh & Bolia, 2026). Essa literatura emergente indica que a inteligência artificial generativa já constitui objeto de investigação consolidado na administração pública, mas concentra-se em temas correlatos, sem tratar especificamente da função de preservação de memória institucional diante da descontinuidade de liderança, que constitui o argumento original deste ensaio.

A ausência dessa função na literatura constitui a lacuna que este ensaio busca preencher, ao articular as literaturas de memória organizacional, capacidades dinâmicas e governança algorítmica para propor que a inteligência artificial generativa pode operar não apenas como instrumento de decisão ou de regulação, mas como mecanismo de continuidade estratégica, sob condições institucionais específicas que a quarta seção deste ensaio especifica.

3 Metodologia

Este ensaio foi construído por meio de revisão teórica crítico-construtiva (Snyder, 2019; Cornelissen, 2017), abordagem apropriada para a produção de contribuição conceitual original a partir da articulação de literaturas que, tomadas isoladamente, não respondem ao problema de pesquisa proposto. Diferentemente da revisão sistemática, que busca exaustividade e replicabilidade do levantamento bibliográfico, a revisão crítico-construtiva busca identificar tensões, lacunas e pontos de contato entre tradições teóricas distintas, com o propósito explícito de propor refinamento conceitual (Snyder, 2019).

O mapeamento da literatura foi conduzido nas bases Scopus, Web of Science, SciELO e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, com strings de busca centradas nos termos organizational memory, dynamic capabilities e generative artificial intelligence, combinados com os termos public administration e strategic continuity. O recorte temporal privilegiou trabalhos publicados a partir de 2015, com inclusão de referências fundacionais anteriores quando necessárias para sustentar o argumento, como é o caso de Walsh e Ungson (1991), Teece, Pisano e Shuen (1997) e Stein (1995).

O procedimento analítico organizou-se em dois componentes articulados. O primeiro consistiu no mapeamento orientado das três literaturas centrais, a saber, memória organizacional, capacidades dinâmicas e inteligência artificial generativa na gestão pública, com identificação dos conceitos, achados e limites de cada tradição em relação ao problema da descontinuidade administrativa. O segundo consistiu na proposição de refinamento conceitual, operada pela identificação das tensões teóricas que atravessam as três tradições e que se manifestam com maior nitidez no caso da descontinuidade administrativa em políticas de educação digital no Brasil, seguida da formulação do argumento central deste ensaio e da especificação das condições institucionais que determinam sua eficácia.

A escolha das três literaturas decorre do próprio problema. A de memória organizacional fornece o construto daquilo que se perde, a de capacidades dinâmicas fornece o vínculo entre conhecimento retido e capacidade de execução de políticas, e a de governança algorítmica fornece as condições e os riscos do uso do sistema. Duas tradições próximas foram deliberadamente deixadas de fora. A de sistemas de informação, cujo foco em adoção e uso já é alcançado pela literatura de barreiras aqui mobilizada, e a de gestão documental e arquivologia, que trata da preservação e da guarda do acervo, e não de sua recuperação orientada à decisão, que é o objeto deste ensaio. Essa delimitação restringe o alcance do argumento e é retomada nas limitações.

Quanto ao produto do ensaio, adota-se a orientação de que trabalhos conceituais devem entregar proposições, um modelo de processo ou uma tipologia (Cornelissen, 2017). O produto aqui é um conjunto de oito proposições, no qual a primeira enuncia o mecanismo central, quatro especificam as condições que o moderam e três especificam os contra-mecanismos que podem anulá-lo. As proposições são formuladas em termos observáveis, de modo que possam ser submetidas a teste empírico independentemente da validade das analogias teóricas que as inspiraram.

O argumento é ancorado no contexto normativo brasileiro definido pela Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (Brasil, 2021) e pela Política Nacional de Educação Digital, instituída pela Lei n. 14.533 (Brasil, 2023), por constituírem os instrumentos institucionais que atualmente orientam a adoção de inteligência artificial na administração pública brasileira e, especificamente, na gestão de políticas de educação digital.

4 A inteligência artificial generativa como mecanismo de continuidade estratégica

4.1 A inteligência artificial generativa como repositório ativo de memória institucional

O argumento central deste ensaio parte da distinção entre dois modos possíveis de uso da inteligência artificial generativa em organizações públicas, como arquivo passivo e como mecanismo ativo de transferência de contexto decisório. No primeiro modo, a inteligência artificial generativa funciona como repositório de armazenamento, equivalente funcionalmente a um sistema de gestão documental, no qual a informação permanece acessível mas não é sintetizada, contextualizada ou relacionada a decisões específicas. Esse uso, embora útil, não altera de modo substancial os mecanismos de retenção de conhecimento já descritos pela literatura de memória organizacional (Walsh & Ungson, 1991; Stein, 1995).

No segundo modo, que constitui a proposição original deste estudo, a inteligência artificial generativa opera como repositório ativo de memória institucional, um sistema capaz não apenas de armazenar informação, mas de sintetizar contexto decisório, reconstruir trajetórias de políticas públicas e reduzir o custo cognitivo da curva de aprendizado de novos gestores. Essa distinção é qualitativa, não apenas de grau. Um repositório ativo processa o histórico de decisões, comunicações e documentos de uma política pública e apresenta, a um gestor que assume a função, uma síntese estruturada do estágio de implementação, dos compromissos assumidos, das razões que sustentaram escolhas anteriores e dos atores externos envolvidos, função que nenhum sistema de gestão documental tradicional executa de modo automatizado.

A proposição sustenta-se por três mecanismos específicos. O primeiro é a síntese de contexto decisório, a capacidade da inteligência artificial generativa de processar volumes extensos de atas, ofícios, relatórios e comunicações e produzir, a partir deles, uma narrativa coerente sobre o histórico de uma política, tarefa que, sem apoio tecnológico, demandaria do novo gestor semanas ou meses de leitura e reconstrução manual. O segundo é a reconstrução de trajetórias, a capacidade de relacionar decisões dispersas no tempo e em diferentes

documentos, evidenciando a lógica sequencial que as conecta, o que permite ao novo gestor compreender não apenas o que foi decidido, mas por que foi decidido daquela forma. O terceiro é a redução do custo cognitivo da transição. Ao concentrar em um único ponto de consulta o conhecimento disperso que, de outro modo, residiria fragmentado entre servidores, documentos e sistemas distintos, a inteligência artificial generativa reduz a carga de trabalho decisório que hoje recai sobre servidores de nível intermediário para suprir as lacunas deixadas pela descontinuidade de liderança.

Essa formulação apresenta uma nova visão, no tocante de que a função de recuperação já integra o modelo clássico de memória organizacional (Walsh & Ungson, 1991), de modo que a novidade não está na existência da função, e sim em quem a executa e a que custo. No arranjo tradicional, a recuperação depende do repositório individual, isto é, de alguém que saiba onde procurar e como interpretar o que encontrou, e é por isso que ela desaparece com a saída dessa pessoa. No arranjo aqui proposto, parte dessa função migra para um repositório técnico, o que a torna independente da permanência de indivíduos específicos. É esse deslocamento do índice, e não a capacidade tecnológica em si, que constitui a contribuição teórica do ensaio, e é ele que dialoga com a noção de sistema de memória transativa como microfundamento de capacidade dinâmica (Argote & Ren, 2012).

O mecanismo aqui proposto exige, contudo, uma delimitação que a própria literatura de memória organizacional torna evidente. O mecanismo não alcança o conhecimento que nunca foi registrado. Ele opera sobre o conhecimento já codificado que permanece disperso e não recuperável em tempo útil, e é apenas esse subconjunto que a síntese pode reconstruir. A implicação não é trivial, pois desloca a promessa do mecanismo, que deixa de ser a de resolver a perda de conhecimento tácito e passa a ser a de resolver a falha de recuperação de conhecimento explícito. Há, contudo, um efeito de segunda ordem que merece registro. Se a existência de um repositório ativo eleva o retorno da documentação, ao tornar recuperável aquilo que antes se acumulava sem uso, então a adoção do sistema pode alterar o cálculo de custo e benefício da codificação deliberada (Zollo & Winter, 2002), convertendo em consequência aquilo que a subseção seguinte trata como condição prévia.

A operacionalização pode ser ilustrada por um caso documentado. Em uma secretaria municipal de educação no estado da Bahia, um sistema de diário de classe eletrônico implantado em 2009 foi substituído, em 2014, por um novo sistema de gestão escolar, sem que o histórico de decisões sobre a implantação original, as razões da escolha do sistema anterior e as adaptações pedagógicas já testadas fossem sistematicamente transferidos para a nova rotina. A equipe técnica responsável pela formação de professores relatou que cada transição de sistema exigia reestruturar anualmente o planejamento formativo e retreinar secretários escolares e professores praticamente do zero, absorvendo tempo que poderia ser dedicado à formação pedagógica propriamente dita (Duarte, 2022). Um repositório ativo, nesse cenário, poderia sintetizar o histórico da implantação anterior, as decisões técnicas, as dificuldades já resolvidas e as adaptações pedagógicas testadas, e apresentá-lo à equipe responsável pela nova transição, reduzindo o retrabalho de reconstruir, a cada mudança de sistema, um conhecimento que a organização já havia produzido antes.

A proposição encontra respaldo técnico na transição de modelos clássicos de criação de conhecimento, como o SECI, para arquiteturas nas quais o sistema recupera e sintetiza conhecimento a partir de bases documentais da própria organização, mecanismo conhecido como geração aumentada por recuperação (Böhm & Durst, 2026). É a capacidade de recuperar e sintetizar informação específica da organização, e não apenas armazená-la, que qualifica o sistema como mecanismo de continuidade estratégica.

Esses três mecanismos aproximam-se da noção de capacidade dinâmica (Teece, Pisano & Shuen, 1997), na medida em que constituem rotina organizacional voltada à

reconfiguração do conhecimento acumulado diante de mudança no ambiente interno, no caso, a mudança de liderança. A diferença está em que, na formulação original da literatura de capacidades dinâmicas, essa reconfiguração depende de rotinas e processos organizacionais sustentados por pessoas, ao passo que, na proposição deste ensaio, parte dela pode ser sustentada por um sistema tecnológico, o que desloca, ainda que parcialmente, a dependência da continuidade organizacional em relação à continuidade de indivíduos específicos.

Proposição 1. Em organizações públicas sujeitas à descontinuidade administrativa, o uso de inteligência artificial generativa como repositório ativo, definido pela síntese de contexto decisório e pela reconstrução de trajetórias a partir do acervo documental próprio da organização, reduz a perda de continuidade estratégica associada à troca de liderança, em comparação com seu uso como arquivo passivo.

4.2 Condições institucionais que determinam a eficácia do mecanismo

A eficácia da inteligência artificial generativa como mecanismo de continuidade estratégica não é automática, e depende de condições organizacionais específicas. Este ensaio propõe quatro condições centrais, a saber, capacidade técnica instalada, qualidade da documentação preexistente, cultura de uso e arranjos de governança algorítmica.

Essas quatro condições dialogam com achados recentes sobre adoção de inteligência artificial generativa no setor público. Os determinantes tecnológicos, organizacionais e ambientais explicam de modo conjunto a intenção de adoção de inteligência artificial generativa por organizações públicas, resultado consistente com a proposição de que capacidade técnica e cultura de uso operam de forma combinada, e não isolada (Mercuri, Quaglieri, Ramírez-Hurtado & Quattrociocchi, 2025). As barreiras organizacionais como a fragilidade de dados internos e a ausência de governança clara correspondem diretamente às condições de qualidade da documentação e de governança algorítmica especificadas a seguir (Goyal, Deshmukh & Bolia, 2026).

Cabe reconhecer que essas condições correspondem, em linhas gerais, às dimensões tecnológica, organizacional e ambiental da literatura de adoção de tecnologia. O que o ensaio acrescenta é sua especificação para uma função determinada, a de preservação de memória, na qual a qualidade da documentação deixa de ser fator genérico de prontidão e passa a ser a matéria-prima sem a qual o mecanismo não tem sobre o que operar.

A capacidade técnica instalada refere-se à existência de infraestrutura tecnológica, de conectividade e de competências digitais mínimas entre servidores para operar sistemas de inteligência artificial generativa de modo consistente. As secretarias de educação com infraestrutura tecnológica precária, situação recorrente em municípios de menor porte no Brasil, enfrentam barreira estrutural à adoção desse mecanismo, independentemente de sua validade teórica.

A qualidade da documentação preexistente determina o que há para ser sintetizado. Um sistema de inteligência artificial generativa não cria conhecimento organizacional a partir do vazio, pois ele processa e sintetiza o que já está registrado. As organizações com práticas frágeis de documentação, nas quais decisões relevantes permanecem restritas a comunicações informais ou ao conhecimento tácito de indivíduos, oferecem base insuficiente para que a inteligência artificial generativa cumpra a função de repositório ativo de memória. Essa condição estabelece, portanto, um requisito prévio, o de que a adoção de inteligência artificial generativa como mecanismo de continuidade pressupõe, e não substitui, práticas mínimas de documentação estruturada.

A cultura de uso refere-se à disposição de gestores e servidores para consultar e confiar no sistema como fonte legítima de contexto decisório, em vez de tratá-lo como ferramenta acessória ou de baixa credibilidade. Para que essa condição seja verificável antes do desfecho,

e não inferida a partir dele, ela é definida aqui por atributos observáveis, e não pela disposição declarada, a saber, a existência de etapa formal de consulta ao sistema no protocolo de transição de titulares, o registro de acesso na posse do novo gestor e a definição prévia de quem valida a síntese antes que ela oriente decisão. Essa condição dialoga com a literatura de confiança em sistemas algorítmicos, que documenta tanto fenômenos de aversão ao algoritmo quanto de confiança excessiva, e sugere que a eficácia do mecanismo depende de calibração adequada entre confiança e verificação crítica da síntese produzida pelo sistema.

Essa calibração não é trivial, uma vez que as pessoas tendem a abandonar sistemas algorítmicos depois de observá-los cometer erros, mesmo quando o desempenho médio do algoritmo supera o desempenho humano, fenômeno denominado aversão ao algoritmo (Dietvorst, Simmons & Massey, 2015). Em direção oposta, em certos contextos as pessoas atribuem ao julgamento algorítmico mais objetividade do que ao julgamento humano e passam a segui-lo de modo pouco crítico, fenômeno denominado apreciação do algoritmo (Logg, Minson & Moore, 2019). Aplicada ao contexto deste ensaio, essa tensão sugere que gestores públicos podem tanto rejeitar a síntese produzida pela inteligência artificial generativa depois de um único erro perceptível, descartando um instrumento potencialmente útil, quanto aceitá-la sem verificação crítica, ampliando o risco de captura discutido na subseção seguinte. A cultura de uso adequada situa-se entre esses dois extremos e depende de arranjos organizacionais que incentivem a consulta ao sistema sem substituir o julgamento do gestor pela síntese que ele produz.

Os arranjos de governança algorítmica, por fim, referem-se às regras institucionais que definem como o sistema é operado, quem tem acesso a ele, como sua síntese é validada antes de orientar decisões e como se distribui a responsabilidade por eventuais erros de interpretação do histórico organizacional. A ausência de arranjos claros de governança algorítmica tende a produzir opacidade e deslocamento de responsabilidade, risco que se intensifica quando o sistema opera sobre o próprio histórico decisório da organização, e não apenas sobre dados operacionais (Yeung, 2018). Entre essas regras, a exigência de rastreabilidade da síntese até o documento de origem ocupa posição central, pois é ela que permite ao gestor verificar a base sobre a qual a síntese foi produzida e, com isso, distinguir reconstrução de fabricação.

Proposição 2. O efeito enunciado na Proposição 1 é tanto maior quanto maior a capacidade técnica instalada, medida pela infraestrutura disponível e pelas competências digitais dos servidores que operam o sistema.

Proposição 3. O efeito enunciado na Proposição 1 é condicionado pela qualidade da documentação preexistente, de modo que ele se anula quando as decisões relevantes não se encontram registradas em acervo acessível ao sistema, independentemente da capacidade técnica instalada.

Proposição 4. O efeito enunciado na Proposição 1 é tanto maior quanto mais a consulta ao sistema estiver incorporada ao protocolo formal de transição de titulares, e não à disposição individual do gestor que assume.

Proposição 5. O efeito enunciado na Proposição 1 é tanto maior quanto mais explícitos forem os arranjos de governança que definem acesso, validação da síntese, rastreabilidade até o documento de origem e atribuição de responsabilidade por erro de interpretação.

4.3 Riscos de fabricação, captura, dependência tecnológica e uso passivo

A proposição de que a inteligência artificial generativa pode operar como mecanismo de continuidade estratégica não implica que seus efeitos sejam predominantemente positivos. Quatro riscos centrais merecem registro.

O primeiro é o risco de fabricação, onde sistemas de inteligência artificial generativa produzem texto plausível ainda quando a base documental não sustenta a afirmação, de modo que a síntese pode registrar uma decisão que não ocorreu ou atribuir a uma decisão real uma justificativa que nunca foi dada. Para um repositório de memória institucional esse risco é de primeira ordem, pois uma falsa memória com aparência de registro é pior do que a ausência de registro, uma vez que ela não sinaliza a própria lacuna. É esse risco que justifica tratar a rastreabilidade da síntese até o documento de origem como condição de projeto, e não como recomendação acessória.

O segundo é o risco de captura, que prevê a possibilidade de que a síntese produzida pelo sistema reflita vieses presentes na documentação original, perpetuando, sob aparência de neutralidade técnica, interpretações particulares de gestores anteriores sobre decisões controversas, sem que o novo gestor tenha meios simples de identificar esse viés.

O terceiro refere-se ao risco de dependência tecnológica, no que diz respeito a possibilidade de que a disponibilidade do sistema reduza o incentivo organizacional para investir em mecanismos complementares de retenção de conhecimento, como documentação estruturada, sobreposição de mandatos e comitês formais de transição, tornando a organização vulnerável caso o sistema apresente falha, descontinuidade de licenciamento ou mudança de fornecedor.

O quarto é o risco de uso meramente passivo. Mesmo quando tecnicamente disponível, o sistema pode ser empregado apenas como arquivo de consulta ocasional, sem que a organização desenvolva rotinas que efetivamente incorporem sua síntese aos processos de transição de liderança, hipótese em que o potencial de continuidade estratégica não se realiza, independentemente da capacidade técnica do sistema.

A esses riscos somam-se restrições jurídicas e institucionais próprias do setor público. O processamento de documentos oficiais por sistemas de inteligência artificial generativa envolve dados pessoais de servidores, de estudantes e de responsáveis, submetidos à Lei Geral de Proteção de Dados, e pode alcançar processos administrativos em curso protegidos por sigilo. Quando o processamento ocorre em infraestrutura de fornecedor externo, acrescenta-se a questão da soberania sobre o acervo documental da organização, que passa a transitar por ambiente não controlado pelo ente público. Essas restrições não invalidam o mecanismo, mas condicionam sua implementação e devem integrar os arranjos de governança tratados na subseção anterior.

Os riscos descritos adquirem contorno adicional sob a ótica da desigualdade entre municípios. Secretarias com maior capacidade fiscal e técnica reúnem com mais facilidade as quatro condições e tendem a se beneficiar do mecanismo, ao passo que as de municípios de menor porte enfrentam barreira dupla, a vulnerabilidade original à descontinuidade e a menor capacidade de adotar o próprio mecanismo que poderia atenuá-la, hipótese retomada nas implicações práticas e na agenda de pesquisa.

Essa ambivalência já é reconhecida pela literatura recente sobre inteligência artificial generativa em organizações. Há evidência de que a inteligência artificial generativa produz efeitos ambíguos sobre a sobrecarga administrativa de burocratas de nível de rua, podendo tanto aliviar quanto intensificar a carga de trabalho decisório conforme as condições organizacionais em que opera (Huang, Ma & Wu, 2026). Esses achados reforçam a necessidade de tratar os riscos aqui descritos como parte constitutiva do argumento, e não como ressalva secundária.

Proposição 6. O efeito enunciado na Proposição 1 é atenuado, e pode inverter-se, quando a síntese produzida pelo sistema não é rastreável até o documento de origem, situação em que erros de fabricação e vieses da documentação original passam a operar como memória institucional válida.

Proposição 7. A adoção do sistema reduz o efeito enunciado na Proposição 1 no médio prazo quando substitui, em vez de complementar, o investimento em documentação estruturada e em dispositivos formais de transição.

Proposição 8. O efeito enunciado na Proposição 1 não se realiza quando o sistema permanece disponível sem incorporação a rotinas organizacionais de transição, independentemente de sua capacidade técnica.

Esses riscos não invalidam o argumento central, mas delimitam seu alcance, pois a eficácia real do mecanismo depende das quatro condições da subseção anterior e de arranjos de governança que os mitiguem.

A Figura 1 sintetiza o argumento. O eixo horizontal apresenta a relação central, da descontinuidade administrativa à continuidade estratégica, mediada pelo repositório ativo. As condições institucionais incidem sobre essa relação como moderadores, e os contra-mecanismos como fatores que podem anulá-la. A seta tracejada representa o efeito de segunda ordem discutido adiante, pelo qual o próprio repositório eleva o retorno da codificação deliberada.

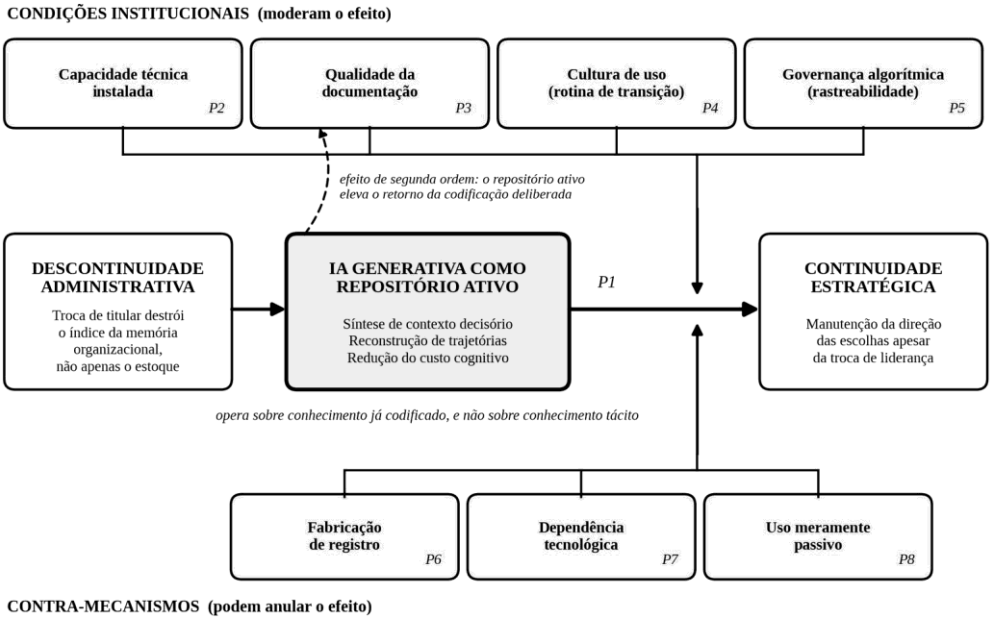


Figura 1. Argumento do ensaio, com condições moderadoras e contra-mecanismos
Fonte: elaborada pelos autores.

O Quadro 1 complementa a figura, ao indicar, para cada condição e contra-mecanismo, o observável que permite verificá-lo antes do desfecho e a proposição correspondente.

Elemento	**Observável verificável antes do desfecho**	**Prop.**
Capacidade técnica instalada	Infraestrutura contratada e servidores formados para o uso	P2
Qualidade da documentação	Proporção de decisões formalizadas em atas, ofícios e processos digitalizados	P3
Cultura de uso	Previsão de consulta no protocolo de transição e registro de acesso na posse	P4
Governança algorítmica	Norma que define validador da síntese e trilha até o documento de origem	P5
Risco de fabricação	Ausência de rastreabilidade da síntese até o documento de origem	P6
Risco de dependência	Redução do orçamento ou da rotina de codificação após a adoção	P7
Risco de uso passivo	Sistema disponível sem previsão de uso em nenhum processo formal	P8

Quadro 1. Condições, contra-mecanismos e proposições correspondentes

Fonte: elaborado pelos autores.

5 Discussão

Este ensaio perguntou de que modo a inteligência artificial generativa pode operar como mecanismo de preservação de memória institucional e continuidade estratégica em organizações públicas sujeitas à descontinuidade administrativa, e quais condições institucionais determinam a eficácia desse mecanismo. A resposta construída ao longo da quarta seção é que o mecanismo opera pelo deslocamento da função de recuperação, e não pelo aumento do estoque de informação disponível, e que sua eficácia depende de a organização dispor daquilo que o sistema precisa recuperar e de rotinas que incorporem sua síntese à transição de titulares. É essa resposta que organiza a discussão a seguir.

O argumento converge com a literatura em um ponto e dela diverge em outro. Converge ao confirmar a natureza dual do fenômeno, já documentada em estudos que mostram efeitos ambíguos da inteligência artificial generativa sobre a sobrecarga administrativa de burocratas de nível de rua (Huang, Ma & Wu, 2026). Diverge da leitura predominante na literatura de governança algorítmica, que trata esses sistemas como instrumentos de decisão, de predição ou de regulação (Yeung, 2018; Williamson, 2017), ao propor que sua função mais consequente na administração pública brasileira talvez não seja decidir, e sim lembrar. A divergência não é de grau, pois desloca o objeto da governança, uma vez que o que precisa ser regulado, no uso aqui proposto, não é a decisão automatizada, e sim a fidelidade da reconstrução do passado.

Uma implicação contraintuitiva merece registro. A condição que mais limita o mecanismo, a qualidade da documentação, é também aquela que ele pode ajudar a produzir, pois a existência de um repositório capaz de recuperar eleva o retorno do ato de registrar (Zollo & Winter, 2002). A relação entre documentação e sistema não é, portanto, apenas de pré-requisito, e sim potencialmente circular, e a sequência de implantação importa, uma vez que adotar o sistema sem acervo tende a produzir abandono, ao passo que adotá-lo junto a um esforço de codificação pode gerar reforço mútuo.

5.1 Contribuições teóricas

A primeira contribuição consiste em propor uma nova categoria de repositório de memória institucional. A literatura clássica distribui a memória organizacional por repositórios como indivíduos, cultura, processos, estruturas, ecologia física do trabalho e arquivos externos (Walsh & Ungson, 1991), todos passivos no sentido de que a recuperação depende de um agente humano que saiba onde procurar. O repositório aqui proposto é ativo, sintético e recuperável, e a novidade não está na existência da função de recuperação, e sim em quem a executa e a que custo. Ao deslocar essa função do repositório individual para um repositório técnico, o mecanismo altera aquilo que a rotatividade de pessoas efetivamente destrói, o que dialoga diretamente com a noção de sistema de memória transativa como microfundamento de capacidade dinâmica (Argote & Ren, 2012). O alcance da afirmação está limitado ao conhecimento já codificado, pois o sistema não recupera o que nunca foi registrado.

A segunda contribuição reespecifica, para o domínio da memória, a tensão entre automação e aumento (Raisch & Krakowski, 2021). Na formulação original, o risco da delegação à máquina é a perda de controle sobre o juízo. Aqui o risco é outro, pois o sistema não decide, ele narra o passado, e sua falha típica não é decidir mal, e sim registrar como ocorrido aquilo que não ocorreu. A consequência é normativa, pois o dispositivo de controle deixa de ser a supervisão da decisão e passa a ser a rastreabilidade da síntese até o documento de origem.

5.2 Contribuições para a prática

Para o secretário ou secretária que assume a pasta, a recomendação é solicitar, ainda no período de transição, uma síntese do estágio de cada política em curso construída sobre o acervo documental da própria secretaria, com exigência de que cada afirmação da síntese indique o documento que a sustenta. O resultado esperado é a redução do intervalo entre a posse e a retomada informada dos processos, com o cuidado de tratar a síntese como ponto de partida a ser confrontado com os servidores que permanecem, e não como versão final dos fatos.

Para as equipes técnicas permanentes, que são quem hoje absorve o custo da descontinuidade, a recomendação é converter em registro estruturado aquilo que circula por canais informais, com atenção especial às razões das decisões e não apenas ao seu resultado. O uso é preventivo, voltado a evitar que a perda de contexto recaia sobre quem fica, e o retorno desse esforço aumenta na presença do sistema, o que sugere tratar as duas iniciativas como um único projeto e não como etapas independentes.

Para órgãos formuladores e de indução de política educacional, entre eles o Ministério da Educação e as entidades representativas de dirigentes municipais e estaduais, a recomendação é desenhar programas de apoio que não pressuponham capacidade técnica homogênea entre entes federativos. Os municípios de menor porte enfrentam barreira dupla, pois são mais expostos à descontinuidade e menos capazes de adotar o mecanismo que poderia atenuá-la, o que recomenda soluções compartilhadas em nível regional ou estadual, em vez de aquisição individual por cada secretaria.

Para órgãos de controle e áreas jurídicas, a recomendação é incorporar a rastreabilidade da síntese aos requisitos de contratação, ao lado do tratamento de dados pessoais e do sigilo de processos em curso, pois sem esse requisito uma reconstrução equivocada do histórico pode fundamentar decisão administrativa sem deixar rastro do erro.

5.3 Limitações

A primeira limitação é a ausência de teste empírico, de modo que as oito proposições devem ser lidas como hipóteses de trabalho, e não como resultados, e nem a direção nem a magnitude dos efeitos enunciados estão estabelecidas.

A segunda é o alcance restrito ao conhecimento codificado. Como o mecanismo opera sobre o que já está registrado, ele não endereça a parcela do conhecimento organizacional que permanece exclusivamente tácita, e essa parcela pode ser justamente a mais consequente em decisões de alta ambiguidade política. O argumento vale, portanto, para a falha de recuperação, e não para a ausência de codificação.

A terceira é que as quatro condições foram derivadas analiticamente, a partir do confronto entre as literaturas, e não observadas em campo. Não há garantia de que sejam exaustivas nem de que operem de forma independente entre si, e é plausível que interajam, com a qualidade da documentação condicionando o efeito das demais.

A quarta reúne duas restrições de recorte. A exclusão das tradições de sistemas de informação e de gestão documental, declarada na seção metodológica, pode ter deixado de fora contribuições sobre implantação e sobre preservação de acervo que qualificariam as condições propostas. E as capacidades atribuídas aos sistemas refletem o estágio atual da tecnologia, de modo que alterações na fidelidade da síntese modificariam o peso relativo das condições e dos riscos especificados.

5.4 Pesquisas futuras

A primeira frente decorre da primeira limitação e consiste em examinar, por meio de estudos de caso em secretarias de educação que já adotam esses sistemas, se e como os

mecanismos de síntese de contexto decisório e de reconstrução de trajetórias se manifestam em transições reais de titularidade. O desenho adequado é longitudinal, com acompanhamento de ao menos uma troca de gestor, uma vez que o fenômeno só se revela no momento da transição.

A segunda frente decorre da implicação contraintuitiva discutida acima e consiste em testar se a adoção do sistema eleva, de fato, o investimento organizacional em documentação, o que converteria a condição em consequência. Um desenho quase-experimental que compare secretarias que adotaram o sistema com secretarias pareadas que não adotaram, medindo a evolução do registro formal de decisões, permitiria estimar esse efeito e esclarecer a sequência adequada de implantação.

A terceira frente decorre da hipótese de desigualdade entre entes federativos. Métodos quantitativos aplicados a amostra estratificada por porte populacional e capacidade fiscal permitiriam verificar se o mecanismo amplia ou reduz a distância entre secretarias, questão de consequência direta para o desenho de políticas de apoio. Essa agenda dialoga com pesquisas futuras voltadas a investigar os efeitos da adoção desses sistemas sobre o bem-estar profissional dos servidores que operam sob sobrecarga decisória.

6 Conclusão

Este ensaio argumentou que a inteligência artificial generativa pode operar como mecanismo de continuidade estratégica em organizações públicas de educação sujeitas à descontinuidade administrativa, desde que distinguida de seu uso como arquivo passivo. A proposição central, a de repositório ativo de memória institucional, articula as literaturas de memória organizacional (Walsh & Ungson, 1991; Stein, 1995), capacidades dinâmicas (Teece, Pisano & Shuen, 1997; Argote, 2013) e governança algorítmica (Yeung, 2018; Williamson, 2017) em torno de um problema que nenhuma delas, isoladamente, havia formulado de modo sistemático.

A contribuição mais consequente é o deslocamento que o argumento propõe. Aquilo que a rotatividade destrói é menos o estoque de informação do que o índice que o torna utilizável, e é sobre esse índice, e não sobre o estoque, que o mecanismo opera. Daí decorre a recomendação central para a prática, a de que a adoção desses sistemas seja precedida e acompanhada de investimento em documentação estruturada, de arranjos de governança com exigência de rastreabilidade da síntese e de formação de servidores para uso crítico, e não meramente instrumental, do sistema. Cada um desses requisitos corresponde a um observável do Quadro 1, o que permite ao gestor verificar previamente se sua organização reúne as condições mínimas antes de contratar.

O ensaio contribui, ainda, para o debate normativo em curso sobre a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial e a Política Nacional de Educação Digital (Brasil, 2021, 2023), ao sugerir que instrumentos regulatórios voltados à adoção de inteligência artificial na administração pública deveriam contemplar explicitamente sua função potencial como mecanismo de continuidade estratégica, e não apenas como instrumento de decisão ou de automação de processos. O alcance do que aqui se produziu é o de um argumento teórico com proposições passíveis de teste, e é como tal, e não como resultado estabelecido, que ele deve informar tanto a agenda de pesquisa quanto o desenho institucional.

Referências

Argote, L. (2013). Organizational learning: Creating, retaining and transferring knowledge (2nd ed.). Springer.

Argote, L., & Ren, Y. (2012). Transactive memory systems: A microfoundation of dynamic capabilities. Journal of Management Studies, 49(8), 1375-1382. https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2012.01077.x

Beta, K., Nagaraj, S. S., & Coleman, A. (2026). Skills and dynamic capabilities for generative AI: Embracing the Industry 5.0 paradigm and nourishing innovation in public institutions. Public Money & Management. https://doi.org/10.1080/09540962.2025.2585357

Böhm, K., & Durst, S. (2026). Knowledge management in the age of generative artificial intelligence: From SECI to GRAI. VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems. https://doi.org/10.1108/VJIKMS-10-2024-0357

Brasil. (2021). Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA). Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

Brasil. (2023). Lei n. 14.533, de 11 de janeiro de 2023. Institui a Política Nacional de Educação Digital. Diário Oficial da União.

Cornelissen, J. (2017). Editor's comments: Developing propositions, a process model, or a typology? Academy of Management Review, 42(1), 1-9.

de Holan, P. M., & Phillips, N. (2004). Remembrance of things past? The dynamics of organizational forgetting. Management Science, 50(11), 1603-1613. https://doi.org/10.1287/mnsc.1040.0273

Dietvorst, B. J., Simmons, J. P., & Massey, C. (2015). Algorithm aversion: People erroneously avoid algorithms after seeing them err. Journal of Experimental Psychology: General, 144(1), 114-126.

Duarte, T. O. (2022). Formação continuada de professoras/es para o uso das tecnologias digitais: contribuições do Núcleo de Tecnologia Municipal de Itabuna/BA [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Santa Cruz].

Gavetti, G., & Levinthal, D. (2000). Looking forward and looking backward: Cognitive and experiential search. Administrative Science Quarterly, 45(1), 113-137.

Goyal, R., Deshmukh, S. G., & Bolia, N. (2026). Navigating barriers to GenAI adoption in public administration: A systematic evaluation and policy roadmap. Socio-Economic Planning Sciences. https://doi.org/10.1016/j.seps.2026.102461

Helfat, C. E., & Peteraf, M. A. (2015). Managerial cognitive capabilities and the microfoundations of dynamic capabilities. Strategic Management Journal, 36(6), 831-850.

Huang, H., Ma, T., & Wu, J. (2026). A blessing or a curse? Generative AI, administrative burdens, and policy alienation in street-level bureaucracy. Governance. https://doi.org/10.1111/gove.70110

Kim, Y., Kim, J., Kim, T., & Cho, H.-C. (2026). Administrative decision-making with generative AI: The challenge of epistemic boundedness. Administration & Society. https://doi.org/10.1177/00953997251409156

Logg, J. M., Minson, J. A., & Moore, D. A. (2019). Algorithm appreciation: People prefer algorithmic to human judgment. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 151, 90-103.

Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., & Pacheco, R. S. (Orgs.). (2010). Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI. FGV Editora.

Mercuri, F., Quaglieri, L., Ramírez-Hurtado, J. M., & Quattrociocchi, B. (2025). Technological, organizational and environmental determinants influencing the intention to adopt GEN-AI of public sector organizations: A cross-country comparative analysis. European Journal of Innovation Management. https://doi.org/10.1108/EJIM-03-2025-0359

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management. Free Press.

Pires, R., Lotta, G., & Torres, V. L. (Orgs.). (2018). Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas. IPEA/ENAP.

Porumbescu, G., Young, M., & Yang, K. (2025). Introduction to special issue on generative AI and public administration: Performance, accountability, and democratic governance. Public Performance & Management Review. https://doi.org/10.1080/15309576.2025.2570315

Raisch, S., & Krakowski, S. (2021). Artificial intelligence and management: The automation-augmentation paradox. Academy of Management Review, 46(1), 192-210. https://doi.org/10.5465/amr.2018.0072

Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. Journal of Business Research, 104, 333-339.

Stein, E. W. (1995). Organizational memory: Review of concepts and recommendations for management. International Journal of Information Management, 15(1), 17-32.

Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. Strategic Management Journal, 18(7), 509-533.

Walsh, J. P., & Ungson, G. R. (1991). Organizational memory. Academy of Management Review, 16(1), 57-91.

Williamson, B. (2017). Big data in education: The digital future of learning, policy and practice. SAGE.

Yeung, K. (2018). Algorithmic regulation: A critical interrogation. Regulation & Governance, 12(4), 505-523.

Zollo, M., & Winter, S. G. (2002). Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. Organization Science, 13(3), 339-351. https://doi.org/10.1287/orsc.13.3.339.2780