



MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS



RELATÓRIO DE BENCHMARKING

ACERCA DE FERRAMENTAS
DE MAPEAMENTO DE INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS DE MEMÓRIA E PATRIMÔNIO



Projeto BRA/23/021 – Fortalecimento
da Política Nacional de Arquivos e do
Conselho Nacional de Arquivos

Consultoria para atualização do
mapeamento dos arquivos públicos
estaduais, distrital e municipais
como estratégia de territorialização
da Política Nacional de Arquivos

RELATÓRIO DE BENCHMARKING ACERCA DE FERRAMENTAS DE MAPEAMENTO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE MEMÓRIA E PATRIMÔNIO

Consultoria técnica
individual por produto de
Kleber Chagas Cerqueira

Contrato n. 000283/2024-0

Produto 1

RIO DE JANEIRO » 2025



MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS



Copyright © 2025 Arquivo Nacional

Praça da República, 173 | Rio de Janeiro | RJ | 20211-350 e-mail: conarq@an.gov.br

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons – Atribuição CCBY 4.0, sendo permitida a reprodução parcial ou total, desde que mencionada a fonte.

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra da Gestão e Inovação em Serviços Públicos

Esther Dweck

Presidente do Conselho Nacional de Arquivos

Monica Lima e Souza

Secretário executivo do Conselho Nacional de Arquivos

Alex Pereira de Holanda

Coordenação do Projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA /23/021

Alex Pereira de Holanda

Luana Lobo dos Santos

Juliana de Sousa Bravo Menezes

Parceria com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE)

Diretor de Processamento Técnico, Preservação e Acesso ao Acervo

Thiago de Oliveira Vieira

Coordenadora-geral de Acesso e Difusão Documental

Leticia dos Santos Grativol Pimentel

Coordenadora de Pesquisa e Difusão do Acervo

Maria Elizabeth Brêa Monteiro

Revisão

Mariana Simões

Projeto gráfico, diagramação e capa

Alzira Reis

RESUMO

Apresenta o produto n. 1 da consultoria para o Arquivo Nacional no âmbito do Projeto BRA/23/021 (Fortalecimento da Política Nacional de Arquivos e do Conselho Nacional de Arquivos), voltada à atualização do mapeamento dos Arquivos Públicos estaduais, distritais e municipais como estratégia de territorialização da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. Busca situar o “estado da arte” e as melhores práticas e soluções em termos de ferramentas de mapeamento de instituições públicas de memória e patrimônio, além de apresentar diretrizes para uma proposta de ferramenta de mapeamento para o cadastro de instituições arquivísticas, considerando, ainda, a necessidade de unificação das atuais ferramentas de cadastro das instituições públicas arquivísticas: o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos (Codearq) e o Diretório Brasil de Arquivos (Dibrarq). Apresenta, ainda, recomendações para estimular a instituição e disseminação de arquivos municipais, no sentido do aprimoramento da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados.

Palavras-chave: benchmarking; ferramentas de mapeamento; arquivos públicos; instituições públicas de memória e patrimônio.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	Atenção domiciliar
AN	Arquivo Nacional
AtoM	Access to Memory
APEB	Arquivo Público do Estado da Bahia
APM	Arquivo Público Mineiro
APESP	Arquivo Público do Estado de São Paulo
BRA/23/021	Projeto de Cooperação Técnica Internacional voltado ao Fortalecimento da Política Nacional de Arquivos e do Conselho Nacional de Arquivos
CeDocPPJ	Centro de Documentação em Políticas Públicas de Juventude
CGU	Controladoria-Geral da União
CNM	Cadastro Nacional de Museus
CODEARQ	Código e Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
DESF	Departamento de Saúde da Família da Saps/MS
DIBRARQ	Diretório Brasil de Arquivos
EAP	Endangered Archives Programme (Programa de Arquivos ameaçados)
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
e-SUS APS	e-SUS Atenção Primária
Ex post Enap/2022	Relatório Final de Avaliação Ex-Post da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados (PNAPP)
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
GT Conarq/2021	Grupo de Trabalho criado pelo Conarq em 29 de outubro de 2020
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBRAM	Instituto Brasileiro de Museus
ICA	International Council on Archives (Conselho Internacional de Arquivos)
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISAAR(CPF)	International Standard Archival Authority Record for Corporate Bodies, Persons and Families (Norma Internacional de Registro de Autoridade Arquivística para Entidades Coletivas, Pessoas e Famílias)

ISAD(G)	International Standard Archival Description (General) (Norma Geral Internacional de Descrição Arquivística)
ISDIAH	International Standard for Describing Institutions with Archival Holdings (Norma internacional para Descrição de Instituições com Acervo Arquivísticos)
ISDF	International Standard for Describing Functions (Norma Internacional para Descrição de Funções)
LAI	Lei de Acesso à Informação
MEC	Ministério da Educação
MGI	Ministério da Gestão e Inovação
MS	Ministério da Saúde
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOBRADE	Norma Brasileira de Descrição Arquivística
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAC	Online Public Access Catalog (Catálogo Virtual de Acesso Público)
PNA	Política Nacional de Arquivos
PNAPP	Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados
PNM	Política Nacional de Museus
PRODOC	Projeto de Cooperação Técnica Internacional
PSE	Programa Saúde na Escola
RT Censo/2020	Relatório técnico sobre censo de arquivos públicos instituídos no Brasil
RDC-Arq	Repositórios arquivísticos digitais confiáveis
SAPS	Secretaria de Atenção Primária à Saúde
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SINAR	Sistema Nacional de Arquivos
SUS	Sistema Único de Saúde
SIGB	Sistema Integrado de Gerenciamento de Bibliotecas
SISAB	Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica
SNAC	Social Networks and Archival Context (Redes Sociais e Contexto Arquivístico)
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
TCBA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	6
2.	DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL DO SINAR E DOS CADASTROS NACIONAIS DE ARQUIVOS PÚBLICOS E PRIVADOS	7
3.	FERRAMENTAS DE MAPEAMENTO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS DE MEMÓRIA E PATRIMÔNIO	19
3.1.	Ferramentas digitais de mapeamento de instituições de memória e patrimônio internacionais e nacionais	19
3.2.	Principais ferramentas digitais de mapeamento de instituições em uso em diversas áreas do governo federal	22
4.	RECURSOS DE CADASTRO DAS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS EXISTENTES NO BRASIL: CODEARQ E DIBRARQ	26
4.1.	Codearq	26
4.2.	Dibrarq	28
5.	RELATÓRIO DAS ENTREVISTAS COM ATORES-CHAVE	31
6.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DE DIRETRIZES PARA UMA PROPOSTA DE FERRAMENTA DE MAPEAMENTO PARA UM CADASTRO NACIONAL ÚNICO DE ARQUIVOS	36
	REFERÊNCIAS	41
	ANEXO I	43
	ANEXO II	44

1. INTRODUÇÃO

Este “Relatório de benchmarking acerca de ferramentas de mapeamento de instituições públicas de memória e patrimônio” representa o **produto n. 1** da consultoria para o Arquivo Nacional no âmbito do **Projeto BRA/23/021** (Fortalecimento da Política Nacional de Arquivos e do Conselho Nacional de Arquivos), voltada à atualização do mapeamento dos Arquivos Públicos estaduais, distritais e municipais como estratégia de territorialização da Política Nacional de Arquivos (PNA).

Seu objetivo é apresentar o “estado da arte” e as melhores práticas e soluções em termos de ferramentas de mapeamento de instituições públicas de memória e patrimônio, além de propor diretrizes para uma proposta de ferramenta de mapeamento para o cadastro de instituições arquivísticas, considerando, ainda, a necessidade de unificação das atuais ferramentas de cadastro das instituições públicas arquivísticas: o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos (Codearq) e o Diretório Brasil de Arquivos (Dibrarq).

O relatório está organizado da seguinte forma:

Após esta introdução, na **seção 2**, apresenta-se um diagnóstico da situação atual do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar) e dos Cadastros Nacionais de Arquivos Públicos e Privados, com foco nas estratégias e ferramentas para mapeamento de arquivos no país.

Em seguida, na **seção 3**, procede-se a uma apresentação do “estado da arte” e das melhores práticas e soluções em termos de ferramentas de mapeamento de instituições de memória e patrimônio. Também se apresenta aí um resumo das principais ferramentas digitais de mapeamento de instituições em uso em diversas áreas do governo federal.

Na **seção 4**, apresenta-se uma análise das ferramentas atuais com que contam o Conarq e o Arquivo Nacional para o cadastro das instituições arquivísticas no Brasil: o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos (Codearq) e o Diretório Brasil de Arquivos (Dibrarq).

Após isso, na **seção 5**, é feito um relato das entrevistas realizadas com atores-chave do Sinar a fim de obter subsídios para as pesquisas que embasaram este relatório.

Finalmente, na **seção 6**, apresentam-se um resumo com as conclusões, as recomendações e as diretrizes para uma proposta de ferramenta de mapeamento para o cadastro de instituições arquivísticas, baseada em Cadastro Nacional Único de Arquivos.

2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL DO SINAR E DOS CADASTROS NACIONAIS DE ARQUIVOS PÚBLICOS E PRIVADOS

O Sistema Nacional de Arquivos (Sinar) e seu órgão central, o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), foram criados por meio da lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, a Lei Nacional de Arquivos, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados (PNAPP).

O Sinar é formado por arquivos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas de governo federal, estadual e municipal, além do Distrito Federal. Inclui, ainda, pessoas físicas e jurídicas de direito privado, detentoras de arquivos, mediante termos de adesão ao sistema.

Entre as atribuições do Conarq está o desenvolvimento de atividades censitárias referentes a arquivos, além da elaboração do cadastro nacional de arquivos públicos e privados.

Apresenta-se, a seguir, um diagnóstico da situação atual do Sinar e dos Cadastros Nacionais de Arquivos Públicos e Privados, com foco nas estratégias e ferramentas para mapeamento de arquivos no país.

Quatro documentos recentes, frutos de amplas pesquisas e debates entre integrantes do Conarq, do Sinar e de instituições de pesquisa, servem de base ao diagnóstico que se segue:

1. **Relatório técnico sobre censo de arquivos públicos instituídos no Brasil**, de 17 de setembro de 2020, elaborado pelos arquivistas do Arquivo Nacional e do Conarq Carolina de Oliveira (coordenadora) e Eliezer Pires da Silva (**RT Censo de Arquivos/2020**);
2. **O Relatório de atividades do grupo de trabalho criado pelo Conarq em 29 de outubro de 2020**, composto por seis representantes dos vários segmentos presentes no conselho (arquivos públicos municipais, associações de arquivistas, instituições de ensino e pesquisa), para aplicar uma metodologia *ex post* de avaliação do percurso de trinta anos da lei n. 8.159/1991 e da respectiva Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, publicado em 2021 (**GT Conarq/2021**);

3. O levantamento **Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados: uma análise dos avanços da gestão documental e arquivística brasileira**, elaborado por Lorenzo Bianchi e Breno Salomon Reis, em agosto de 2022, no âmbito do programa Evidência Express (EvEx), iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em parceria com a Universidade de Brasília (UnB) (Bianchi e Reis (2022)); e
4. **Relatório final de avaliação *ex post* da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados (PNAPP)**, coordenada por Jackson De Toni e Jasmim Madueño, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com a participação de 18 conselheiros do Conarq e publicado em dezembro de 2022 (**Ex post Enap/2022**).

Conforme o RT Censo de Arquivos/2020, apesar de o censo de arquivos brasileiros ser uma das atribuições legais do Conarq e tema recorrente nas plenárias do conselho, tal levantamento nacional ainda não foi concretizado, mesmo depois de todo o processo de institucionalização do Conarq nas últimas três décadas, como instância arquivística de abrangência nacional, com importante visibilidade no mapa da arquivologia latino-americana.

Considerando a dimensão continental do país e o tamanho da população brasileira, estamos longe de uma situação satisfatória, com cerca de um arquivo público para cada conjunto de 520 mil habitantes, uma relação insuficiente em face dos desafios nacionais de acesso público à informação, direito à memória e transparência do Estado.¹

Se por um lado há arquivos estaduais instituídos em praticamente todas as unidades da federação, temos menos de quatrocentos arquivos municipais instituídos nos 5.571 municípios brasileiros.

Além disso, há transformações significativas no cenário nacional de regulamentação do direito à informação nos últimos quinze anos (especialmente com a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados) que tornam ainda mais grave a situação de baixa implantação e institucionalização de arquivos, sobretudo nos municípios, e a ausência ou precariedade de um mapeamento abrangente e detalhado do conjunto das instituições custodiadoras de acervos arquivísticos no país.

Embora o RT Censo de Arquivos/2020 reconheça serem inegáveis as conquistas do campo arquivístico brasileiro nos últimos trinta anos, com importantes avanços institucionais,

¹ Para efeito de comparação, nos EUA, há em média uma instituição custodiadora de acervos arquivísticos para cada conjunto de setenta mil habitantes (uma proporção quase oito vezes maior que a nossa), de acordo com dados da Society of American Archivists. Ver “Population and distribution” (p. 7), em A*CENSUS II: Archives Administrators Survey (Skinner, 2023).

salienta a necessidade de ampliação do quadro de organização e administração de instituições arquivísticas públicas brasileiras.

O RT Censo de Arquivos/2020 apontava a recente renovação do Conarq, incluindo a seleção pública de conselheiros e a perspectiva de revisão do seu regimento interno como pontos favoráveis à criação de um ambiente de planejamento e realização efetivo, que possa alterar essa trajetória de precária institucionalização e de desarticulação.

Após registrar o avanço no campo dos arquivos no Brasil nos últimos quarenta anos, com grande impacto no volume de preservação e de acesso a acervos arquivísticos, o RT Censo de Arquivos/2020 apontou experiências estaduais censitárias desenvolvidas pelos arquivos estaduais da Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. Entre as experiências estaduais que alcançaram maior organização do mapeamento das respectivas redes de arquivos públicos, destacam-se aqui as duas mais avançadas:

1. O Arquivo Público Mineiro (APM) mantém em seu site um cadastro de arquivos municipais do estado (99) com funcionalidades de identificação e banco de dados on-line contendo informações sobre os referidos arquivos.
2. O Arquivo Público do Estado de São Paulo (Apesp), por meio de seu Centro de Assistência aos Municípios, desenvolve um trabalho de apoio e orientação técnica junto aos 645 municípios do estado, que possui 140 municípios com arquivo público instituído (22% dos municípios paulistas). Disponibiliza também o **Mapa Paulista da Gestão Documental e Acesso à Informação**,² sistema de pesquisa on-line e interativo, com informações georreferenciadas sobre os arquivos públicos existentes, instrumentos legais de institucionalização, nível de maturidade da gestão documental e acesso à informação em cada município.

Em seguida, o RT Censo de Arquivos/2020 volta-se aos dois recursos com pretensão de abrangência nacional que disponibilizam informações sobre instituições de arquivo no Brasil: o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos (Codearq) e o Diretório Brasil de Arquivos (Dibrarq).

O Codearq foi instituído pela Resolução n. 28 do Conarq, de 17 de fevereiro de 2009, com o objetivo de conceder e controlar o código da entidade custodiadora de acervos arquivísticos (identificação única de cada instituição), previsto na Norma Brasileira de Descrição Arquivística (Nobrade), aprovada na 42ª reunião plenária do Conarq, realizada em 1º de agosto de 2006.

² O mapa paulista pode ser acessado em: https://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao/assistencia_municipios/mapa_paulista.

Após o cadastramento, solicitado pelas entidades custodiadoras, suas informações básicas sobre a missão institucional, acervo e contatos ficam disponíveis no site do Conarq. De acordo com o RT Censo de Arquivos/2020, havia 488 entidades custodiadoras cadastradas no Codearq.

O Diretório Brasil de Arquivos (Dibrarq) é uma iniciativa do Arquivo Nacional que reúne informações sobre instituições e pessoas que guardam e promovem o acesso aos documentos que custodiam, de modo a incrementar a visibilidade dessas entidades custodiadoras de acervos.

A concepção do Dibrarq partiu de diferentes projetos desenvolvidos pelo Arquivo Nacional e entidades parceiras com o objetivo de guiar pesquisadores sobre fontes e acervos relevantes em temas específicos.³

Desde 2018, o Dibrarq atua como ferramenta de informações sobre instituições e pessoas que guardam e promovem o acesso aos documentos que custodiam, utilizando o AtoM, software de código aberto para descrição arquivística, desenvolvido com apoio do Conselho Internacional de Arquivos (International Council on Archives – ICA, em inglês) e com significativa comunidade de usuários em todo o mundo e contínuo aperfeiçoamento.

Para fazer parte da rede Dibrarq, a entidade custodiadora aderente precisa obter o registro do Codearq e celebrar termo de adesão à Rede Dibrarq, que define responsabilidades das partes. A entidade aderente responsabiliza-se por enviar e manter atualizadas suas informações descritivas, bem como as referentes ao seu acervo em nível de fundo/coleção.

De acordo com o RT Censo de Arquivos/2020, foram encontradas 503 entidades custodiadoras cadastradas, com descrições arquivísticas sobre 1.024 acervos no Dibrarq.

O primeiro aspecto que salta aos olhos do pesquisador que se debruça sobre essas duas ferramentas de informação sobre instituições de arquivo e acervos arquivísticos no Brasil é sua falta de integração e mesmo a sobreposição de papéis: embora seja condição para adesão ao Dibrarq o cadastro no Codearq, há mais entidades custodiadoras e acervos arquivísticos cadastrados no primeiro do que no segundo.

³ África e pessoas escravizadas; Arquivos municipais; Associações cariocas; Bicentenário da Independência do Brasil, 1822-2022; Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Arquivos (Codearq); Cartografia no Rio de Janeiro; Centro de Informações de Acervos dos Presidentes da República; Censo-Guia de Arquivos; Comissão Luso-Brasileira para Salvaguarda e Divulgação do Patrimônio Documental (Coluso); Filmes no Brasil; Holanda e holandeses; Imigração; Interesse público e social; Memórias Reveladas; MOW Brasil; MOW Regional; Período Joanino; Segurança de acervos; Siga.

Ademais, por que manter separadas duas plataformas voltadas ao cadastro de entidades custodiadoras de acervos arquivísticos?

Além disso, a pergunta óbvia que se segue é: porque até hoje não se integraram essas duas plataformas em uma interface única. Esse é, com efeito, um dos objetivos desta consultoria: “elaborar uma proposta unificada em um Cadastro Nacional Único de Arquivos, com vista a integrar o Codearq e o Dibrarq, em uma única plataforma”.

As entrevistas conduzidas no âmbito desta consultoria com responsáveis pela operação dessas plataformas, relatadas mais adiante, sugerem que o problema é mais político que técnico, dada a farta disponibilidade de ferramentas técnicas capazes de promover tal integração, como se verá adiante.

As reflexões do GT Conarq/2021 sobre os problemas na normatização vigente quanto à divisão de responsabilidades na implementação e no respectivo acompanhamento da PNAPP e sobre os problemas de governança dessa política pública reforçam o entendimento anterior.

O RT Censo de Arquivos/2020 apontou também as cinco dimensões que deveriam compor o censo brasileiro sobre o campo dos arquivos: instituições arquivísticas (arquivos públicos); entidades custodiadoras de acervos (pessoas físicas ou jurídicas que sejam responsáveis pela custódia e acesso a um acervo de características arquivísticas); serviços arquivísticos; acervos arquivísticos; e profissionais de arquivo.

Finalmente, além de considerar premente atualizar a ferramenta de disponibilização das informações do Codearq, o RT Censo de Arquivos/2020 formulou um conjunto de propostas subsidiárias à realização do censo das instituições de arquivo existentes no país, dentre as quais destacamos as seguintes:

1. Categorizar os tipos principais de entidades arquivísticas a serem recenseadas para fins de mapeamento: i) instituições arquivísticas públicas (arquivos públicos estaduais e municipais) cuja atividade-fim seja a gestão, recolhimento, preservação e acesso a documentos produzidos em dada esfera de poder e governo; ii) entidade custodiadora, pessoa física ou jurídica, que seja responsável pela custódia e acesso a um acervo de características arquivísticas; iii) serviços arquivísticos enquanto unidades administrativas incumbidas de funções arquivísticas nas diversas instituições no âmbito das quais se configuram como atividades-meio.
2. Inclusão de informação sobre existência de arquivo municipal nos levantamentos do IBGE, para que questões sobre gestão de documentos e acesso à informação nos municípios passem a fazer parte tanto desses levantamentos, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), quanto da apresentação das informações sobre as cidades na plataforma Cidades@ (<https://cidades.ibge.gov.br>), que é o sistema agregador de informações do instituto sobre os municípios e estados do Brasil.

3. Instituição de um mapa das instituições de arquivo cadastradas, com geolocalização em mapas digitais. Uso do Google Maps ou do OpenStreetMap para que as instituições de arquivo, a partir do preenchimento de seu código de endereçamento postal (CEP), cadastrarem-se no mapa. Esse recurso poderia ser customizado como apresentação na tela inicial da aplicação do AtoM no Codearq.
4. Realização de campanha de adesão de instituições de arquivo ao Codearq, incluindo campanha publicitária visando à divulgação em diferentes canais de comunicação, como nas mídias sociais do Conarq e parceiros, além do envio aos endereços eletrônicos cadastrados pela Secretaria-Executiva do Conarq.

O documento que apresenta as conclusões do GT Conarq/2021 aponta como principal problema da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados (PNAPP) a insuficiência dos serviços e das instituições de arquivo, de modo a assegurar boa governança, transparência, garantia de direitos e acesso à informação e à herança cultural do país.

O GT Conarq/2021 aponta, ainda, como causas do problema: (a) a invisibilidade do papel dos arquivos para a boa governança, a transparência administrativa e o fortalecimento da democracia; (b) a fragilidade da autoridade arquivística dos arquivos públicos com relação aos documentos públicos; (c) os impactos da realidade digital sobre a produção e o uso de documentos; e (d) a crescente necessidade de serviços públicos céleres, eficazes e efetivos.

Ao mesmo tempo em que considera que a PNAPP mostra consideráveis oportunidades de melhoria, sobretudo no que se refere ao Sistema Nacional de Arquivos (Sinar), o GT Conarq/2021 aponta o baixo nível de mapeamento do sistema, além de problemas relacionados à distribuição de responsabilidades entre seus integrantes, nos termos da normatização vigente.

O decreto federal n. 4.073/2002, no seu artigo 2º-A, define que a competência do Arquivo Nacional em relação à implementação da Política Nacional de Arquivos é voltada ao âmbito da administração pública federal. Ao mesmo tempo, estabelece que o Conarq tem por finalidade definir a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados e que o Sinar tem por finalidade implementar a PNAPP.

Considerando que o Conarq define a política nacional, que o Arquivo Nacional acompanha sua implementação somente na esfera federal e que o Sinar é responsável por implementar a política, pergunta o GT Conarq/2021: de quem é o papel de acompanhar a implementação da Política Nacional de Arquivos?

Na mesma direção, outras perguntas feitas pelo GT Conarq/2021 são:

Quem materializa essa demanda por uma “autoridade arquivística” de âmbito nacional, considerando que o Arquivo Nacional, segundo a lei, é autoridade arquivística federal? A autoridade nacional é o Conarq? Mas como um colegiado, sem clara estrutura jurídico-administrativa, poderia ser uma autoridade? É o Sinar? Mas como um sistema, em que o órgão gestor é um colegiado, poderá ser autoridade, especialmente quando seu papel não é o de acompanhar a implementação da lei? Serão essas lideranças suficientemente capazes de ocupar esses espaços para além do seu valor simbólico? Quem é (são) a(s) liderança(s) da Política Nacional de Arquivos e qual seu papel na implantação da política? (GT Conarq/2021)

Em suma, não é clara a divisão de responsabilidades de cada um destes agentes. A estrutura de governança não contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política por meio da definição clara de suas competências e responsabilidades. Assim, na avaliação do GT Conarq/2021, a relação entre o Conarq e o Arquivo Nacional, no texto da lei, produz incertezas e enfraquece o Sinar.

O documento defende a necessidade de revisitar a normatização dessas relações de modo a tornar a operacionalização da Política Nacional de Arquivos viável. Sem isso, a ausência de um acompanhamento da implementação da PNA faz com que os dados sejam desconhecidos. Sabe-se da existência de sistemas de arquivos estaduais e municipais, que estes sistemas dispõem de pessoal, de orçamento próprio, de estruturas administrativas, de instrumentos de gestão, ferramentas e fluxos de informação, mas inexistem mecanismos para seu acompanhamento.

Embora o censo de arquivos brasileiros e a defesa de um cadastro de informações sobre a existência de instituições arquivísticas públicas no país sejam temas recorrentes nas reuniões plenárias do Conarq, nem o censo, nem um cadastro nacional único, robusto e abrangente foram concretizados. Eles contribuiriam para a avaliação e o aperfeiçoamento da Política Nacional de Arquivos.

Finalmente, o GT Conarq/2021 apresentou as seguintes recomendações para o aprimoramento da PNAPP:

1. Implementação de programa de capacitação de recursos humanos sobre gestão, preservação e acesso a documentos de arquivo a ser executado pelas instituições arquivísticas e serviços de arquivo, além da participação das universidades;

2. Campanha de incentivo aos estados e municípios para que institucionalizem seus arquivos públicos e cumpram o estabelecido na Lei de Arquivos;
3. Demandar linhas de financiamento e emendas parlamentares para projetos de arquivos, bem como a divulgação dessas oportunidades de subsídios aos prefeitos e governadores;
4. Criar mecanismos para efetivar o trabalho em rede entre Conarq, órgão e entidades que integram o Sinar, com vistas à implantação de um programa amplo e permanente de conscientização sobre a necessidade e importância dos arquivos;
5. Estabelecer convênio com o Ministério Público e tribunais de contas para promover o cumprimento da Lei de Arquivos e da Resolução n. 27, de 16 de junho de 2008, do Conarq;
6. Formalizar pelo Conarq, em parceria com o Arquivo Nacional, o Diretório Brasil de Arquivos (Dibrarq), integrado ao Codearq, como uma ação censitária permanente que disponibiliza informações básicas de identificação das entidades custodiadoras de acervos arquivísticos no país (instituições públicas ou privadas e pessoas físicas);
7. Sistematizar e disponibilizar dados a respeito da implementação e acompanhamento da PNAPP;
8. Fomentar que instituições arquivísticas reconheçam a dimensão arquivística nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda Mundial 2030 da ONU, adotada pelo país, em especial nas metas 11.4, 16.6, 16.7 e 16.10;
9. Contratar consultoria especializada em avaliação de políticas públicas para análise da Lei de Arquivos pela metodologia *ex post* no âmbito do Sinar;
10. Atualizar a estrutura da PNAPP para que seja enquadrada em um modelo de governança que atenda às necessidades da área e se adeque aos modelos de políticas existentes;
11. Desenvolver um modelo de governança para instituições e serviços de arquivo que contemple planejamento estratégico e gestão de riscos;
12. Reconhecer e nominar o órgão responsável pela implementação e avaliação da PNAPP;
13. Avaliar a possibilidade de criação do Fundo Nacional de Arquivos.

Analisando essas recomendações, destaca-se, em primeiro lugar, pela pertinência que guarda com os objetivos desta consultoria, a recomendação número 2 (campanha de incentivo aos estados e municípios para que institucionalizem seus arquivos públicos), diretamente relacionada ao produto 3 (Planejamento, mobilização e assistência técnica à realização de seminário virtual sobre a importância e fortalecimento do Cadastro Nacional Único de Arquivos).

As recomendações 3 e 13 referem-se à questão dos recursos financeiros necessários ao propósito de aprimorar a PNAPP por meio da institucionalização e da disseminação dos arquivos, especialmente nos municípios, questão crítica para o sucesso da política.

As recomendações 4, 10 e 12 se referem aos aspectos de governança do Sinar, que estão a exigir, inclusive, alterações legais para aprimorar o funcionamento do sistema.

A recomendação 5, convênio com o Ministério Público e tribunais de contas para promover o cumprimento da Lei de Arquivos, no que se refere à obrigatoriedade de os municípios institucionalizarem seus respectivos arquivos públicos, merece uma ressalva, derivada de reflexão oriunda de reunião desta consultoria com a coordenação do Prodoc, em 17 de fevereiro de 2025. Com efeito, essa ideia de acionar Ministério Público e Tribunais de contas foi apresentada nessa reunião e a coordenação do Prodoc pontuou, então, que a abordagem do Conarq nessa questão tem sido muito mais de cooperação e orientação do que no sentido de cobrança por alinhamento legal, até pela notória precariedade técnica, logística e de recursos financeiros dos municípios.

Finalmente, a recomendação 6, formalização do Dibrarq, integrado ao Codearq, como ação censitária permanente de disponibilização de informações básicas de identificação das entidades custodiadoras de acervos arquivísticos no país, tem a ver com a estrutura de governança do Sinar (como as recomendações 4, 10 e 12), mas também com a estrutura de governança do próprio Conarq, na medida em que, como destacado por alguns dos atores entrevistados, o Dibrarq, apesar de ter equipe dedicada e estar funcionando regularmente desde 2018, nunca foi formalizado por qualquer ato do Conarq ou do Arquivo Nacional. Registra-se que essa integração entre Dibrarq e Codearq num cadastro nacional único, robusto e abrangente, de entidades custodiadoras de arquivos e de acervos arquivísticos constitui objetivo central desta consultoria.

No artigo “Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados: uma análise dos avanços da gestão documental e arquivística brasileira”, publicado em agosto de 2022, no âmbito do programa Evidência Express (EvEx), da Enap, em parceria com a UnB, Bianchi e Reis se propuseram a analisar os avanços e desafios na formulação da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados.

Apoiando-se em pesquisas e reflexões de Jardim (2008) e Adão (2017), Bianchi e Reis (2022) consideram que o Conarq não foi capaz de consolidar a Política Nacional de Arquivos

Públicos e Privados devido à ausência de certos elementos básicos para a formulação de uma política pública, como a definição de um problema alvo, a ausência de elementos relacionados à formulação, execução e avaliação dessa política, e a indeterminação sobre resultados e impactos esperados de uma política arquivística nacional.

Além disso, apontam a ausência de poder de influência de grupo social interessado para motivar os agentes políticos a viabilizarem a política, o que é um pré-requisito essencial para a agilidade nesse processo de construção de uma política arquivística.

Finalmente, destacam a questão da importância social atribuída a uma política arquivística, onde a própria percepção sobre a não essencialidade dessa política na agenda pública, associada ao baixo reconhecimento social sobre sua importância, dificulta a geração de avanços para a definição dessas políticas.

Nesse contexto, o alcance das políticas arquivísticas encontra-se diretamente relacionado ao comprometimento do Estado com o uso adequado da informação pela administração pública e pela sociedade, e a capacidade de a sociedade civil reconhecer a informação governamental como direito.⁴

Outro desafio é o desconhecimento da própria administração pública federal sobre o que são políticas de arquivos, exemplificado na existência de apenas nove ministérios e uma secretária de governo, num universo de 37 instituições consultadas, que afirmaram possuir política interna de arquivo, sendo que apenas três ministérios apresentaram documento formal que evidenciasse a existência da política arquivística nessas instituições.

Em resumo, Bianchi e Reis (2022) identificam como principais entraves para a consolidação da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados: (a) ausência de poder de influência do grupo social interessado para motivar os agentes políticos a viabilizarem a política; (b) percepção social sobre a não essencialidade da política pública de arquivologia na agenda pública; (c) baixo comprometimento do Estado com o uso adequado da informação pela administração pública; (d) fraco reconhecimento da sociedade civil do direito ao acesso à informação governamental; (e) desconhecimento sobre as funções da arquivologia em diferentes setores e níveis da administração pública; (f) ausência de implementação das diretrizes do Conarq na prática da gestão documental dos arquivos de diferentes instituições; e (g) limitada participação e representação das instituições arquivísticas e atores interessados no processo de formulação das diretrizes nacionais da política.

⁴ Evidentemente, a institucionalização dos arquivos públicos e privados, e o reconhecimento dos arquivos comunitários viriam favorecer e otimizar esse uso pela administração pública e pela sociedade, bem como promover o desenvolvimento da competência informacional no país.

Bianchi e Reis (2022) concluem com duas recomendações: (1) a consideração de processos de transformação digital como prioridades das políticas arquivísticas, com a inclusão de elementos como a definição de boas práticas para a arquivologia digital e a digitalização de documentos e processos; e (2) a aproximação do planejamento estratégico da instituição com a construção do modelo lógico de avaliação *ex post* da PNAPP proposto pelo GT Conarq/2021.

Finalmente, o Relatório final de avaliação *ex post* da PNAPP, publicado pela Enap em dezembro de 2022, apresentou como problemas centrais dessa política a fragilidade de suas instâncias e de sua comunicação, e as dificuldades em demonstrar a relevância de sua implementação.

A fragilidade das instâncias da PNAPP foi identificada a partir de três eixos: (1) problemas de regulação da política pública; (2) problemas de funcionamento Conarq e das autoridades arquivísticas dos demais segmentos participantes; e (3) problemas relacionados à imagem pública distorcida sobre o campo arquivístico.

A fragilidade de comunicação coloca-se como problema de imagem e de reputação, sobretudo pela visão pública distorcida do campo como “depósito de documentos”.

A dificuldade de demonstrar a relevância de sua implementação se relaciona aos problemas de empoderamento da política e de suas instâncias, além dos problemas relativos ao marketing institucional, comunicação e imagem do campo arquivístico.

A avaliação realizada aponta para uma necessidade de ressignificação da PNAPP em virtude de três grandes ameaças: (1) o avanço desmedido dos processos de digitalização que impõem a redefinição prática da função arquivística, do perfil dos profissionais e de governança da política; (2) o risco de desinstitucionalização da função como atuação exclusiva do Estado, com a entrada forte de ideários defensores da terceirização e de “privatizações”, de fato, da gestão de documentos, em especial no âmbito do Poder Executivo; e (3) a perda de espaço político das instituições arquivísticas, em especial do Conarq, que vê reduzida sua capacidade de fiscalizar suas próprias resoluções e experimenta relativo isolamento no ecossistema de governo.

Em consonância com as avaliações anteriores, o *Ex post* Enap/2022 também identifica um “déficit de conhecimento dramático, dos governos e da sociedade, sobre a função social e relevância dos arquivos públicos (e privados)”.

A avaliação também revelou lacunas na dimensão normativa da política. Apesar do seu marco regulatório possuir três décadas, há falhas de implementação que resultam em problemas estruturais que vêm gerando fraquezas e ameaças. Assim, por exemplo, muitos casos de êxito e sucesso da PNAPP, inclusive quanto à sua visibilidade, são atribuídos a

janelas de oportunidade fortuitas ou à atuação de gestores com grande capacidade de articulação política.

Em conclusão, a avaliação considera que a PNAPP tem um capital político e um patrimônio simbólico extremamente importante, uma legislação e sistemas (como o Sinar) já consolidados e relativamente bem desenhados. O problema são as dificuldades de implementação, relacionadas à baixa capacidade de imposição normativa (“enforcement”) do Conarq, à precária fiscalização pelos órgãos de controle, à baixa disponibilidade de recursos orçamentários e à quantidade insuficiente de pessoal qualificado.

Em linha com avaliações anteriores, identificou-se ainda, no nível da governança da PNAPP, certa sobreposição entre o Conarq e o Arquivo Nacional, na medida em que o segundo tem uma dupla participação no conselho, como sua direção e como um dos segmentos representados.⁵

⁵ Lembre-se, todavia, que na avaliação do GT Conarq/2021 o problema de sobreposição entre Conarq e Arquivo Nacional vai muito além dessa dupla participação: está na indefinição da divisão de competências e responsabilidades entre cada um desses agentes no texto da lei, o que produz incertezas e enfraquece o Sinar.

3. FERRAMENTAS DE MAPEAMENTO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS DE MEMÓRIA E PATRIMÔNIO

Apresenta-se agora um panorama das estratégias e ferramentas de mapeamento de instituições de memória e patrimônio.

O propósito principal aqui é situar o “estado da arte” e as melhores práticas e soluções em termos de ferramentas digitais de mapeamento de instituições públicas de memória e patrimônio.

Adicionalmente, apresenta-se um resumo das principais ferramentas digitais de mapeamento de instituições em uso em diversas áreas do governo federal.

3.1. Ferramentas digitais de mapeamento de instituições de memória e patrimônio internacionais e nacionais

No contexto internacional do uso de ferramentas digitais para o mapeamento de instituições de memória e patrimônio, destaca-se, em primeiro lugar, a existência de vários portais digitais de arquivos, como o Portal Europeu de Arquivos⁶ e os portais nacionais de arquivos de países como Reino Unido, França, Espanha, Alemanha, Itália e Portugal, além de, fora da Europa, Estados Unidos, Canadá e Austrália.

Uma pesquisa realizada no âmbito do Conselho da Europa, em 2022, sobre a política europeia de acesso aos arquivos revelou grandes progressos no acesso aos arquivos públicos europeus nas últimas décadas, mas também a persistência de deficiências na disponibilidade de instrumentos de apoio à pesquisa para acervos com graus variados de sigilo (Friedewald, 2024).

A pesquisa também apontou desafios à acessibilidade dos arquivos relacionados com o processo de digitalização em curso, frente à expectativa crescente dos utilizadores de que os acervos sejam digitalizados e tornados acessíveis on-line, ao mesmo tempo em que os recursos disponíveis para os arquivos continuam escassos. E no âmbito regulatório da

⁶ <https://www.archivesportaleurope.net/>

proteção de dados, a digitalização exacerba a tensão entre essa proteção e a liberdade de informação, muitas vezes em detrimento da acessibilidade.

Um exemplo recente dessa problemática, que envolve também a questão dos direitos autorais e de propriedade intelectual, é o processo movido por grandes gravadoras comerciais que ameaça a existência do projeto do Internet Archive,⁷ instituição sem fins lucrativos dedicada à preservação da memória da internet e seu compartilhamento, acusada de pirataria.

A iniciativa Archives World Map⁸ é um ousado projeto de mapeamento colaborativo de todas as instituições arquivísticas do mundo. Baseado em participação gratuita e voluntária, e no recebimento de doações, as pessoas e entidades aderentes só precisam entrar no link para adicionar uma instituição e inserir os dados. O mantenedor do projeto realiza uma verificação e, estando tudo certo, publica na base de dados, que é aberta e compartilhável.

A página inicial do projeto traz uma representação do mapa-múndi com a identificação das localizações dos arquivos pelo planeta, na forma de “alfinetes”. Ao se clicar em qualquer um deles, abre-se uma página com as informações básicas do arquivo, sua página na internet e a geolocalização aproximada.

Iniciativa semelhante é a Social Networks and Archival Context (SNAC),⁹ ferramenta digital gratuita que ajuda os usuários a descobrirem informações biográficas e históricas sobre pessoas, famílias e organizações que criaram ou estão documentadas em fontes primárias, e suas ligações entre si. Nela os usuários podem localizar coleções e recursos relacionados em instituições de patrimônio cultural em todo o mundo.

A SNAC é uma cooperativa internacional que inclui arquivos, bibliotecas e museus, mas não se limita a eles, e trabalha para construir um *corpus* de descrições confiáveis de pessoas, famílias e organizações que se ligam e fornecem uma compreensão contextual dos registos históricos.

Outra iniciativa do tipo, nascida no Reino Unido, é o Endangered Archives Programme (EAP).¹⁰ O “Programa de Arquivos Ameaçados” recupera histórias esquecidas e ainda não escritas, muitas vezes suprimidas ou marginalizadas, procurando dar voz aos que não têm voz, abrindo um diálogo com os múltiplos passados da humanidade global. O EAP propõe-se a ser um acervo de história ainda a ser escrita e convida os usuários a fazê-lo. O projeto recebe pedidos de financiamento de projetos para investigar, digitalizar e preservar o conteúdo de arquivos, apoiando a capacidade local de gerenciar e preservar esses acervos.

⁷ <https://archive.org/>.

⁸ <https://www.archivesmap.org/>.

⁹ <https://snaccooperative.org/>.

¹⁰ <https://eap.bl.uk/>.

Todas as solicitações de financiamento devem envolver pelo menos um parceiro de arquivo no país onde o material está localizado. Deve ser fornecido treinamento para a equipe local e o equipamento de digitalização deve permanecer no país. As solicitações são feitas por meio de uma instituição anfitriã, como uma universidade, biblioteca ou arquivo governamental que administra o financiamento. A instituição anfitriã pode estar sediada em qualquer lugar do mundo, embora as inscrições de instituições sediadas no país do projeto sejam particularmente bem-vindas.

Desse conjunto de ferramentas digitais para o mapeamento de acervos e de instituições de memória e patrimônio, emerge, em destaque, a plataforma Access to Memory (AtoM), o software de código aberto para descrições arquivísticas padronizadas, patrocinado pelo Conselho Internacional de Arquivos e usado por diversas entidades custodiadoras de acervos arquivísticos, nacionais e internacionais. O AtoM é baseado em normas arquivísticas internacionais, como a Norma Internacional de Registro de Autoridade Arquivística para Entidades Coletivas, Pessoas e Famílias – Isaar (CPF), a Norma Geral Internacional de Descrição Arquivística – Isad(G) e a Norma Internacional para Descrição de Instituições com Acervo Arquivístico – Isdiah.¹¹

No contexto brasileiro, no âmbito do Ministério da Cultura, o Cadastro Nacional de Museus (CNM) aparece como a experiência mais próxima da realidade do Sinar, por ser um sistema de georreferenciamento bem-sucedido para mapeamento de instituições de um sistema nacional de política pública de preservação de memória e patrimônio.

O CNM foi criado em 2006, no âmbito da Política Nacional de Museus (PNM), com o objetivo de mapear os museus brasileiros. Desde sua criação, mapeou mais de 3.700 instituições museológicas no país e produziu, baseado nas informações coletadas, duas publicações: *Museus em números* e o *Guia dos museus brasileiros*, as fontes de informações mais completas da área.

O CNM fornece às instituições aderentes um selo do Cadastro Nacional indicando que ela está devidamente cadastrada, passando a se submeter a verificação pela equipe do CNM.

Desde 2015, o cadastro adotou a plataforma Museusbr, prosseguindo com o mapeamento e a atualização das informações dos museus de forma colaborativa e trabalhando com dados abertos em software livre.

A cartilha *Cadastro Nacional de Museus: mapeando a diversidade museal brasileira* traz orientações sobre pré-requisitos, benefícios e como se inscrever no CNM.

¹¹ É importante registrar que, ainda assim, o AtoM não atende outras demandas da descrição e difusão arquivística, nem possui escalabilidade que suporte um formato multissetorial, além de não oferecer suporte técnico.

O Museusbr é o sistema nacional de identificação de museus e plataforma para mapeamento colaborativo, gestão e compartilhamento de informações sobre os museus brasileiros.

A plataforma tem como princípios a utilização de software livre, a colaboração, a descentralização, o uso de dados abertos e a transparência. Sua operação é feita pelo Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e compartilhada com as entidades registradoras em rede.

O cadastramento dos museus é feito diretamente pelo responsável pela instituição, na plataforma IDCultura.

O Museusbr oferece mapas georreferenciados, maior acuidade na localização dos museus, geração de páginas eletrônicas, maior visibilidade pública e apoio à divulgação dos eventos realizados pelas instituições.

É uma plataforma de dados abertos: todas as informações constantes no Museusbr estão à disposição de qualquer cidadão interessado no universo museal brasileiro, com possibilidade de extração de dados por meio de download de planilhas.

No âmbito das plataformas de arquivos, a experiência mais avançada é a do Sistema Estadual de Arquivos do Estado de São Paulo. O projeto do Mapa Paulista da Gestão Documental e Acesso à Informação reúne informações sobre os 645 municípios paulistas disponibilizadas em um mapa interativo. Com um click sobre o ícone do município georreferenciado no mapa obtêm-se informações sobre as câmaras e prefeituras municipais; se algum arquivo público municipal foi instituído e por qual instrumento legal; se a gestão documental foi implementada e se a Lei de Acesso à Informação (LAI) encontra-se devidamente regulamentada no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo municipais.

As informações sobre os municípios podem ser obtidas também pelo buscador do mapa, onde é possível, ainda, selecionar todos os municípios de uma dada região administrativa e fazer diversos outros recortes de pesquisa.

3.2. Principais ferramentas digitais de mapeamento de instituições em uso em diversas áreas do governo federal

Algumas áreas de políticas públicas mais consolidadas no Brasil já possuem longa tradição de mapeamento de instituições e de correspondentes estratégias e ferramentas de localização das entidades integrantes de seus vastos sistemas nacionais de políticas públicas.

São os casos, especialmente, das áreas de saúde e de educação.

Atualmente, o Ministério da Saúde tem duas ferramentas principais para monitoramento de suas políticas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), em todo o território nacional: o Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (Sisab) e o e-SUS APS.

O Sisab foi instituído pela portaria GM/MS n. 1.412, de 10 de julho de 2013, como sistema de informação da atenção básica para fins de financiamento e de adesão aos programas e estratégias da Política Nacional de Atenção Básica. Ele integra a estratégia do Departamento de Saúde da Família (Desf/Saps/MS) da Secretaria de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde, denominada e-SUS Atenção Primária (e-SUS APS), que propõe o incremento da gestão da informação, a automação dos processos, a melhoria das condições de infraestrutura e a melhoria dos processos de trabalho.

O e-SUS APS é o sistema de informações composto por sistemas de software que instrumentalizam a coleta dos dados que serão inseridos no Sisab.

Os sistemas Sisab e e-SUS APS foram desenvolvidos para atender os processos de trabalho da atenção primária e para a gestão do cuidado em saúde, sendo disponibilizado a profissionais de todas as equipes e unidades da APS, Atenção Domiciliar (AD), além dos profissionais que realizam ações no âmbito de programas como o Saúde na Escola (PSE) e a Academia da Saúde.

Com esses sistemas é possível obter informações da situação sanitária e de saúde da população do território por meio de relatórios de saúde, bem como de indicadores de saúde por estado, município, região e equipe.

É importante ressaltar que, embora esses sistemas desenvolvidos no âmbito do Ministério da Saúde proporcionem visão abrangente e detalhada do conjunto das instituições de saúde do país, essa não é sua única finalidade, já que se voltam também à realização de processos de trabalho, protocolos de tratamento, gestão da informação e estratégias conjugadas de combate a riscos e agravos à saúde.

No âmbito do Ministério da Educação (MEC), existe a ferramenta consolidada do Censo Escolar. Coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica no Brasil. Abrange diferentes níveis e modalidades de ensino, incluindo a educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, e educação especial.

Realizado anualmente, o Censo Escolar coleta dados detalhados sobre escolas, gestores, docentes, turmas, alunos e infraestrutura. Esses dados são usados para a formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas de educação, e fornecem subsídios importantes para o planejamento e a gestão educacional em âmbito federal, estadual e municipal.

A participação de todas as escolas, públicas e privadas, é obrigatória e essencial para garantir a precisão e a abrangência das informações coletadas, e os resultados do Censo Escolar são utilizados na elaboração de indicadores educacionais, que orientam a distribuição de recursos e a formulação e implementação de programas educacionais.

Também no âmbito da educação, o MEC desenvolveu mais recentemente a plataforma MEC Conecta, com o objetivo de auxiliar os estudantes no processo de escolha do curso de graduação. Por meio de um mapa interativo, a ferramenta utiliza recursos de geolocalização e linguagem gamificada para auxiliar o usuário na escolha de curso superior nas instituições públicas de ensino.

A plataforma apresenta, ainda, informações detalhadas sobre as instituições de ensino, áreas de formação, cursos oferecidos e formas de ingresso em todo o território nacional.

O MEC Conecta foi lançado em versão beta (de teste), a fim de ter seu desenvolvimento efetuado com a colaboração dos usuários. A ideia é convidar estudantes, professores, produtores de conteúdo e o público geral para registrarem suas opiniões sobre navegabilidade, design e conteúdo, além de indicarem quais informações gostariam de ver na plataforma.

A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) do governo federal e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict) desenvolvem um projeto de sistema de informação integrado, voltado a uma gestão mais eficaz da informação.

Em apoio a suas atividades, a SNJ criou o Centro de Documentação em Políticas Públicas de Juventude (CeDocPPJ), com acervo bibliográfico voltado aos temas tratados pela secretaria. Para a gestão do acervo desse centro foi selecionado o Koha, Sistema Integrado de Gerenciamento de Bibliotecas (SIGB), desenvolvido em software livre pela biblioteca Horowhenua Library Trust, da Nova Zelândia, e atualmente mantido por extensa comunidade internacional.

Uma das ferramentas de apoio ao sistema é o catálogo on-line Opac (termo originário do inglês *Online Public Access Catalog*), uma base de dados referenciais de material bibliográfico acessível na rede, de maneira automática e intuitiva, destacando-se as características de interface gráfica amigável, fácil navegabilidade e possibilidade de acesso virtual aos textos integrais.

Finalmente, cabe destacar o desenvolvimento, pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), do Hipátia, modelo de preservação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis, baseado em três sistemas computacionais (BarraPres, Archivematica e AtoM) e capaz de se adaptar a qualquer sistema de gestão de processos e de objetos digitais, com foco na interoperabilidade entre sistemas de gestão documental.

O Hipátia surgiu do convite do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) ao Ibict para que fosse desenvolvida uma pesquisa sobre os repositórios arquivísticos digitais confiáveis (RDC-Arq). Durante o processo, a equipe de pesquisa se deparou com uma demanda informacional de abrangência nacional e potencial de contribuição para diversos ramos da administração pública.

O desenvolvimento do Hipátia, baseando-se no uso da ferramenta Archivematica, resultou em vários casos de sucesso no uso do software, como o dos repositórios judiciais do TJDFT, o desenvolvimento do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), depois disseminado para todo o país, e o próprio uso do software no Arquivo Nacional.

Essa experiência de uma ferramenta de preservação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis, capaz de se adaptar a qualquer sistema de gestão de processos e de objetos digitais, com foco na interoperabilidade entre sistemas de gestão documental, será, certamente, muito útil ao vindouro processo de integração entre as plataformas Codearq e Dibrarq, em prol de uma Ferramenta de Sistema de Cadastro Nacional de Arquivos.

4. RECURSOS DE CADASTRO DAS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS EXISTENTES NO BRASIL: CODEARQ E DIBRARQ

Apresenta-se, agora, uma análise dos atuais recursos de abrangência nacional utilizados pelo Conarq e o Arquivo Nacional para o cadastro das instituições arquivísticas no Brasil: o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos (Codearq) e o Diretório Brasil de Arquivos (Dibrarq).

Como afirmado anteriormente, um dos objetivos da presente consultoria é construir uma proposta de integração dos atuais recursos para cadastro das instituições arquivísticas brasileiras em um Sistema de Cadastro Nacional de Arquivos, robusto e abrangente, capaz de atender à demanda (que é também uma atribuição legal) do Conarq de proceder ao levantamento censitário permanente das instituições custodiadoras de acervos arquivísticos do país.

Para tanto, cumpre analisar a situação atual das ferramentas existentes, seus limites e vantagens, bem como dificuldades e potencialidades para sua integração.

É o que se passa a fazer.

4.1. Codearq

O Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos foi instituído pela Resolução n. 28 do Conarq, de 17 de fevereiro de 2009, que recomenda aos órgãos e entidades integrantes do Sinar que adotem a Norma Brasileira de Descrição Arquivística (Nobrade). Essa norma estabelece “diretivas para a descrição de documentos arquivísticos, compatíveis com as normas internacionais, visando à padronização de procedimentos em sistemas de arquivos e/ou em entidades custodiadoras e a facilitação do acesso e do intercâmbio de informações em âmbito nacional e internacional”.

Para tanto, a Nobrade recomenda a adoção do Código de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos (Codearq), com a finalidade de identificar de forma única as instituições que guardam acervos arquivísticos, além de permitir o acesso às informações sobre a missão institucional dessas entidades, características de seus acervos, condições de acesso aos documentos, instalações e contatos.

A solicitação do código de identificação pela entidade custodiadora é feita por meio de um formulário eletrônico disponibilizado na página do Conarq na internet (Anexo II).

Na página de consulta às entidades custodiadoras de acervos arquivísticos cadastradas no Codearq, as informações estão organizadas por estado e, dentro da consulta a cada estado, encontram-se as seguintes informações das entidades:

1. Código de identificação da entidade (Codearq);
2. Nome da Instituição;
3. Endereço físico;
4. Cidade;
5. Estado;
6. CEP;
7. Endereço de e-mail;
8. Endereço da página na internet (URL);
9. Ano de criação da entidade;
10. Vinculação administrativa;
11. Missão institucional;
12. Caracterização do acervo;
13. Condições de acesso aos documentos;
14. Dia e horário de atendimento;
15. Serviços de reprodução disponíveis;
16. Data do cadastro no Codearq;
17. Mapa de localização geográfica.

É importante destacar que, pela própria natureza das informações coletadas, o Codearq se caracteriza como um banco de informações descritivas das entidades cadastradas, sem qualquer pretensão de disponibilizar acesso aos respectivos acervos arquivísticos, que para serem acessados devem ser consultados nas páginas próprias das entidades custodiadoras.

Além disso, a ferramenta do Codearq não utiliza nenhum tipo de software para o cadastro, que é feito de forma manual e apenas disponibilizado no site institucional do Conarq.

Atualmente, existem 724 instituições cadastradas no Codearq, sendo 105 delas, arquivos municipais, com diferentes níveis de abrangência e de detalhamento das informações acima elencadas. Os estados com maior número de registros são, em ordem decrescente, São Paulo (118), Rio de Janeiro (105), Minas Gerais (65), Distrito Federal (46) e Bahia (39).

4.2. Dibrarq

O Diretório Brasil de Arquivos (Dibrarq) é uma plataforma que reúne informações descritivas das entidades custodiadoras e dos acervos mantidos por elas que possuem cadastro de Codearq junto ao Conarq.

Esse diretório utiliza o AtoM, uma aplicação *open source* para descrições arquivísticas, baseada na web, difundido, inicialmente, pelo Conselho Internacional de Arquivos e usado por diversas entidades custodiadoras de acervos arquivísticos, nacionais e internacionais.

As possibilidades de descrição oferecidas pela plataforma estão embasadas nos requisitos estabelecidos nas seguintes normas internacionais de descrição arquivística:

- a)** Isad(G) – *International Standard Archival Description (General)* (Norma Geral Internacional de Descrição Arquivística);
- b)** Isaar(CPF) – *International Standard Archival Authority Record for Corporate Bodies, Persons and Families* (Norma Internacional de Registro de Autoridade Arquivística para Entidades Coletivas, Pessoas e Famílias);
- c)** ISDF – *International Standard for Describing Functions* (Norma Internacional para Descrição de Funções);
- d)** Isdiah – *International Standard for Describing Institutions with Archival Holdings* (Norma Internacional para Descrição de Instituições com Acervo Arquivístico).

No AtoM, os registros descritivos refletem a interrelação entre si a partir de campos definidos como ponto de acesso, por meio de hiperlinks, tais como assunto, local, nome e função. Essa funcionalidade permite evidenciar os vínculos existentes entre as descrições do acervo de um mesmo custodiador, assim como entre acervos de diferentes entidades custodiadoras.

Assim, a partir dessas relações, e ao oferecer acesso a um público heterogêneo, o diretório potencializa visibilidade aos acervos de entidades custodiadoras ainda não tão conhecidas do público geral.

Trata-se de uma plataforma de operação em rede, mediante o compromisso das entidades custodiadoras de compartilharem informações descritivas de seus acervos, além do intercâmbio, entre os integrantes, de conhecimento, experiência e inovação relacionados à descrição arquivística e ao uso do AtoM.

Para fazer parte da rede Dibrarq, é preciso obter o registro do Codearq junto ao Conarq e celebrar um termo de adesão à Rede Dibrarq junto ao Arquivo Nacional. A partir daí, a entidade custodiadora aderente fica responsável por manter atualizadas suas informações descritivas, bem como as referentes ao seu acervo em nível de fundo/coleção.

Ao longo da operação do Dibrarq, desde 2018, ele tem se constituído em instrumento cumulativo de informação que facilita o intercâmbio, a importação e a exportação de dados, além de servir de referência para políticas de arquivo em diversos espaços institucionais e de atuar como comunidade de aprimoramento do software AtoM, como ferramenta de recuperação da informação.

A pesquisa no Dibrarq é realizada de forma livre e avançada. As entidades custodiadoras são indexadas a partir de eixos temáticos. No caso das descrições dos conjuntos documentais, a indexação permite também recuperar os resultados de buscas por assuntos, nomes e locais relacionados aos documentos descritos.

O Dibrarq fornece informações descritivas sobre todas as entidades custodiadoras que já possuem registro de Codearq, podendo ser uma instituição ou uma pessoa responsável pela custódia e pela concessão de acesso a um acervo arquivístico. A descrição dessas entidades é feita de acordo com a Isdiah.

A busca de entidades custodiadoras pode ser realizada por meio de filtros predefinidos ou de pesquisa livre. Também é possível mudar a ordenação por nome, data de modificação ou identificador.

Além disso, os eixos temáticos mais populares são disponibilizados na página inicial e atualizados periodicamente.

O Dibrarq reúne informações sobre os acervos custodiados pelas entidades que integram a Rede Dibrarq a nível de fundo/coleção. A descrição desses fundos/coleções é feita de acordo com a Isad(G).

Os acervos podem ser localizados utilizando-se a pesquisa livre ou a pesquisa avançada, que buscam nos campos descritivos dos fundos/coleções.

A função navegação apresenta todos os registros existentes em um determinado módulo: descrições arquivísticas, registros de autoridade, entidade custodiadora, assuntos, locais e objetos digitais.

A pesquisa avançada permite pesquisar apenas descrições arquivísticas, combinando diversos campos descritivos, de maneira a já apresentar um resultado mais restrito.

Atualmente, encontram-se cadastradas no Dibrarq 737 entidades custodiadoras de acervos arquivísticos, sendo os tipos predominantes arquivos públicos municipais (162), arquivos privados (97), universidades (95), arquivos de órgãos do Poder Executivo federal (72), do Poder Judiciário federal (68) e dos Poderes Executivos estaduais (67).

A distribuição geográfica dessas entidades custodiadoras cadastradas no Dibrarq apresenta-se assim: Rio de Janeiro (125), São Paulo (115), Rio Grande do Sul (94), Minas Gerais (65), Distrito Federal (45) e Bahia e Santa Catarina, 38 cada.

Assim, embora o número total de entidades cadastradas no Dibrarq seja bastante próximo daquele registrado no Codearq, há discrepâncias significativas, como o número bem maior de arquivos municipais cadastrados no Dibrarq (162 contra 105) e a discrepância numérica e a inversão de posições, de uma base para outra, entre Rio de Janeiro e São Paulo.

Essas discrepâncias causam certa perplexidade, se se considera que um dos pré-requisitos para o cadastro no Dibrarq é exatamente a obtenção do código de identificação da entidade e o respectivo cadastro no Codearq.

5. RELATÓRIO DAS ENTREVISTAS COM ATORES-CHAVE

Para a realização das entrevistas, foram adotados os seguintes procedimentos:

1. Os entrevistados, ao serem contatados, foram informados do objeto da presente consultoria e da intenção de publicar neste relatório um resumo da entrevista, que seguiu o “Roteiro para entrevistas semiestruturadas”, Anexo I;
2. Após a realização das entrevistas, foi submetido aos entrevistados o texto do resumo da entrevista para sua verificação e autorização para publicação;
3. As respectivas autorizações foram concedidas verbalmente ou ficaram registradas em conversas por e-mail ou por aplicativo de mensagens (whatsapp).

Seguem os resumos das entrevistas.

Em **7 de fevereiro de 2025**, foi feita uma conversa preliminar com a senhora **Nádia Csoknyai Del Monte Kojio**, coordenadora do Arquivo Público do Município de São José dos Campos e representante dos arquivos municipais no Conarq. Além de uma visão panorâmica da situação atual do Sistema Nacional de Arquivos e dos desafios para os arquivos municipais, a senhora Nádia sugeriu entrevistar os responsáveis pelo funcionamento do Sistema Estadual de Arquivos de São Paulo e forneceu outras informações e contatos nessa área.

No dia **10 de fevereiro de 2025**, foi realizada entrevista com **Eliezer Pires da Silva**, ex-conselheiro do Conarq, que forneceu uma visão geral dos sistemas Codearq e Dibrarq, além de reforçar o diagnóstico do panorama precário dos arquivos municipais, já informado. Ele situou, historicamente, o início do sistema Codearq, instituído pela Resolução n. 28 do Conarq, de 17 de fevereiro de 2009, que exige dos órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Arquivos (Sinar) a adoção da Norma Brasileira de Descrição Arquivística (Nobrade), incluindo uma identificação única para essas entidades, denominada Código de Entidade Custodiadora de Acervos Arquivísticos (Codearq), facilitando a identificação de cada entidade custodiadora de acervos arquivísticos no Brasil.

Apontou que o Codearq ainda trabalha numa escala muito pequena – menos de setecentos registros de entidades custodiadoras –, considerando-se as dimensões do país e a existência de quase seis mil municípios, em tese obrigados a instituírem arquivos públicos.

Destacou, ainda, que desses registros menos de 40% referem-se a arquivos públicos e o restante, quase 70%, dizem respeito a instituições diversas que também preservam acervos arquivísticos.

A partir de 2015, a iniciativa de criar o Dibrarq surgiu da ideia de usar a ferramenta proposta pelo Conselho Internacional de Arquivos, a plataforma de descrições arquivísticas pela rede, baseada em software livre, AToM.

Todavia, apesar de se ter constituído uma equipe no Arquivo Nacional para coordenar esse trabalho, o Dibrarq ainda carece de institucionalização: não há nenhuma norma (portaria, Resolução) do Arquivo Nacional estabelecendo o Dibrarq.

Ao final da entrevista, o senhor Eliezer compartilhou uma série de contatos de outros atores-chave a serem entrevistados pelo consultor e apontou o diagnóstico amplo da situação do Sinar e da PNAPP realizado por equipe do Conarq, em 2020, e apresentado no “Relatório técnico sobre censo de arquivos públicos instituídos no Brasil”, além de resumir suas principais conclusões e recomendações:

1. Categorização de tipos de entidades custodiadoras;
2. Inclusão de informação sobre existência de arquivo municipal nos levantamentos do IBGE;
3. Criação de um mapa das instituições arquivísticas públicas no Brasil, com geolocalização das instituições identificadas e cadastradas;
4. Realização de campanha pela adesão de instituições de arquivo ao Codearq.

Em **24 de fevereiro de 2025**, foi realizada entrevista com **Cristina Ruth Santos**, chefe do Serviço de Normatização e Qualidade de Sistemas do Arquivo Nacional e coordenadora da Plataforma Dibrarq nessa instituição. Ela discorreu sobre os esforços para reunir numa única plataforma o Dibrarq e o formulário de cadastro do Codearq, sugerindo a abertura/criação de um módulo para comunicação direta das entidades cadastradas no Codearq junto ao Dibrarq. Realçou os problemas recorrentes em razão da ausência de institucionalização do Dibrarq, como não receber a devida atenção e a importância que deveria ter, além de tudo depender de vontade política.

Mencionou já ter havido tentativas anteriores junto à área de tecnologia da informação do Arquivo Nacional para unificar as plataformas Codearq e Dibrarq, o que poderia ser feito introduzindo no Codearq o software de código aberto AtoM, difundido pelo Conselho Internacional de Arquivos e usado por diversas entidades custodiadoras de acervos arquivísticos, nacionais e internacionais.

Informou, ainda, que a composição da classificação do Codearq focaliza mais as características físicas do acervo arquivístico, trazendo dados como localização, natureza da entidade custodiadora, tamanho e características do acervo etc., enquanto as informações referentes ao nível de gestão documental são mais abordadas no Dibrarq.

Discorreu também sobre o desafio de unificar os campos de informações dos cadastros de entidades custodiadoras constantes dos formulários de cadastro das duas plataformas, considerando que o Dibrarq utiliza a Norma Internacional para Descrição de Instituições com Acervo Arquivístico (Isdiah), enquanto o Codearq utiliza formulário próprio.

Ela apontou que a maioria dos arquivos públicos estaduais usam, assim como o Dibrarq, o software AtoM, pela qualidade dos seus recursos e pela facilidade de consulta.

Destacou a importância de incluir um campo sobre geolocalização nos cadastros de entidades custodiadoras e defendeu a volta das oficinas técnicas que o Arquivo Nacional fazia com regularidade para apoiar municípios na implantação e na instalação de seus arquivos públicos.

Em **24 de fevereiro de 2025**, foi realizada uma entrevista com **Jorge da Cruz Vieira**, Diretor do Arquivo Público do Estado da Bahia (Apeb) e coordenador da Rede de Arquivos Públicos Estaduais. Na conversa, o gestor revelou uma iniciativa ousada, nascida em solo baiano, que promete transformar o cenário da gestão arquivística brasileira: um protótipo de plataforma de georreferenciamento com busca ativa de arquivos públicos municipais, que já desponta como uma solução pública, acessível e tecnologicamente revolucionária.

O projeto foi concebido e desenvolvido pelo arquivista e mestre em ciência da informação Ricardo Sodré Andrade, um profissional dedicado à construção de ferramentas abertas que sirvam à modernização das políticas públicas de informação. O protótipo foi estruturado com base em software livre, reforçando o compromisso com a soberania tecnológica e o conhecimento compartilhado.

Para o aperfeiçoamento contínuo da solução, Ricardo Sodré vem contando com o suporte técnico da equipe de desenvolvimento do Farinha.info,¹² com o Laboratório de Humanidades Digitais da UFBA (LABHDUFBA)¹³ e com o coletivo Raul Hacker Club,¹⁴ grupo baiano de tecnologia, ética hacker e inovação cívica. Juntos, eles formam um ecossistema de inteligência colaborativa que dá sustentação à evolução da plataforma. Esse desenvolvimento partiu de uma plataforma anterior chamada Archives World Map¹⁵ criada por Ricardo anos atrás e cuja evolução é essa ferramenta em desenvolvimento dentro do escopo do software livre Farinha.

A primeira versão funcional do software Farinha.info foi apresentada ao Arquivo Nacional em novembro de 2023 e, posteriormente, inscrita em edital da Financiadora de Estudos e

¹² <https://farinha.info>

¹³ <https://www.labhd.ufba.br>.

¹⁴ <https://raulhc.cc>.

¹⁵ <https://archivesmap.org>.

Projetos (Finep), por intermédio da Fundação Pedro Calmon e da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Embora ainda não tenha obtido financiamento formal por falta de disponibilidade de recursos da Finep, o projeto foi aprovado e já se mostra tecnicamente viável, eficiente e impactante.

Mesmo em pleno estágio de aprimoramento, a plataforma oferece uma demonstração clara e funcional de como é possível realizar o mapeamento de arquivos públicos de forma inteligente, automatizada e descentralizada — um avanço inédito no país. Aliado a isso, todas as outras funcionalidades de tratamento documental de acervos típicos de arquivos públicos e privados estarão presentes na plataforma integrada e completa.

Em **7 de março de 2025**, foi realizada entrevista com o senhor **Marcos Luiz Barreto Gomes**, arquivista da Secretaria-Executiva do Conarq. Após a apresentação de uma visão geral sobre o funcionamento do Codearq e sua origem, a partir da instituição da Nobrade e da obrigatoriedade de as instituições custodiadoras arquivísticas exibirem código único de identificação, o senhor Marcos esclareceu que a codificação atual segue duas normas internacionais ISO, de números 3166-1 e 3166-2. Disse que, inicialmente, a partir da orientação da Câmara Técnica de Normalização da Descrição Arquivística do Conarq, construiu-se um formulário bem robusto, na ferramenta de planilhas eletrônicas Excel, da empresa Microsoft. Posteriormente, esse formulário foi reduzido para um formato mais simples e de mais fácil preenchimento pelas entidades custodiadoras solicitantes do Codearq.

Disse que, apesar do uso de um formulário simples, os dados preenchidos na plataforma não são padronizados, já que as entidades podem responder cada questão como quiserem e essa padronização precisa ser realizada pela Secretaria-Executiva do Conarq. Apontou limitações e dificuldades no uso da plataforma Gov.br para gerenciar a plataforma do Codearq.

Mencionou que um dos grandes problemas, que possivelmente explique a dificuldade em se conseguir a unificação das plataformas Codearq e Dibrarq, é o espaço de armazenamento, que precisa ser enorme, já que a proposta original do Dibrarq era não apenas ser um cadastro de entidades custodiadoras, mas também um repositório de informações arquivísticas com acesso aos respectivos acervos.

Disse que foram feitas várias reuniões entre as equipes coordenadoras do Codearq e do Dibrarq, em 2021 e 2022, na perspectiva da unificação das plataformas, mas que não tiveram continuidade nos anos seguintes.

Considera que a maior dificuldade sejam as diferenças organizativas das plataformas e afirmou ser possível compatibilizar o uso da Isdiah com o Codearq, mas alertou que essa unificação enseja alterações normativas e, nesse sentido, sugeriu a retomada das discussões efetuadas no âmbito do Conarq sobre a possibilidade de atualização da Resolução n. 28 do conselho, que cria o Codearq, entre outras definições.

Sugeri estudar os sistemas estaduais de São Paulo e do Espírito Santo, como referência para o Sistema de Cadastro Nacional de Arquivos, e mencionou o Cadastro Nacional de Museus como a experiência mais próxima da realidade do Sinar em termos de um sistema de georreferenciamento bem-sucedido, mencionando, a esse respeito, esforços anteriores no âmbito do Conarq.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DE DIRETRIZES PARA UMA PROPOSTA DE FERRAMENTA DE MAPEAMENTO PARA UM CADASTRO NACIONAL ÚNICO DE ARQUIVOS

Este breve levantamento do “estado da arte” e das melhores práticas e soluções em termos de ferramentas de mapeamento de instituições públicas de memória e patrimônio e, mais especificamente, de entidades custodiadoras de acervos arquivísticos buscou reunir subsídios para a formulação de diretrizes para uma proposta de ferramenta de mapeamento para um Sistema de Cadastro Nacional de Arquivos, com vista a integrar o Codearq e o Dibrarq, em uma única plataforma.

A primeira questão importante que esse levantamento aponta é que não há nenhuma barreira técnica intransponível à consecução do objetivo pretendido pelo Conarq de construir um Sistema de Cadastro Nacional de Arquivos, integrando o Codearq e o Dibrarq, em uma única plataforma, como ferramenta de mapeamento censitário permanente dos acervos e entidades custodiadoras de acervos arquivísticos no país.

Em razão da variedade e da robustez das alternativas técnicas existentes, tanto em nível internacional quanto no Brasil, muitas delas desenvolvidas, inclusive, sem recursos públicos e dependentes de colaboração voluntária das comunidades envolvidas, com o uso de plataformas de código aberto, fica bastante claro que, se há problemas técnicos a serem enfrentados na construção do Sistema de Cadastro Nacional de Arquivos, eles certamente não são impeditivos para o avanço dos esforços nessa direção. Evidentemente, há outras questões desafiadoras no caminho da construção do Sistema de Cadastro Nacional de Arquivos, relacionadas ao quantitativo de pessoal para operação, manutenção e assistência técnica aos integrantes da rede, ampliação da infraestrutura logística e tecnológica para atender às novas demandas ampliadas do sistema, além da necessidade de reorganização da governança atual com vistas à melhor definição da distribuição de competências e de responsabilidades entre os componentes do Sistema, o que exigirá também alterações nos marcos legal e regulatório vigentes.

Da mesma forma, as entrevistas com os atores-chave, especialmente com aqueles mais diretamente envolvidos e responsáveis pela coordenação do Codearq e do Dibrarq, evidenciam que os maiores problemas enfrentados nas tentativas anteriores de integração das duas plataformas não são de ordem técnica, mas de natureza organizativa.

Os problemas identificados, relativos a limitações da ancoragem do Cadastro Nacional na plataforma Gov.br, ao espaço de armazenamento de dados, à necessidade de alterações normativas e de revisão da Resolução n. 28 do Conarq, que cria o Codearq, insista-se, não são intransponíveis e não podem ser encarados como impeditivos da realização dos objetivos da PNAPP.

Essa realidade aponta para uma primeira recomendação deste relatório: a realização de um **seminário interno** com as equipes responsáveis pelo gerenciamento do Codearq e do Dibrarq, com participação de equipe da área de tecnologia da informação do Arquivo Nacional e supervisão do Conarq, para identificar e sintetizar as dificuldades e as potencialidades, além de propor os passos a serem seguidos para integração das duas plataformas em um Sistema de Cadastro Nacional de Arquivos, ferramenta de mapeamento censitário permanente dos acervos e entidades custodiadoras de acervos arquivísticos no país.

Esse seminário interno deveria também discutir e elaborar um novo modelo de governança para o Sistema de Cadastro Nacional, incluindo a definição precisa das responsabilidades e competências de cada ator do Sistema Nacional de Arquivos na sua gestão.

É importante destacar que a adoção dessa ferramenta unificada e atualizada não somente economizaria esforços institucionais repetitivos, eliminando redundâncias de tarefas e sobreposições de responsabilidades e de competências ainda mal distribuídas, como resultaria, também pela nova sinergia organizacional, no fortalecimento da própria PNAPP, objetivo central a ser atingido pelos esforços até aqui empreendidos.

Finalmente, apresentam-se a seguir as diretrizes para uma proposta de ferramenta de mapeamento para o cadastro de instituições arquivísticas brasileiras, que devem se conjugar com o seminário interno proposto:

1. Categorizar os tipos principais de entidades arquivísticas a serem recenseadas para fins de mapeamento: (i) instituições arquivísticas públicas (arquivos públicos estaduais e municipais) cuja atividade-fim seja a gestão, recolhimento, preservação e acesso de documentos produzidos em dada esfera de poder e governo; (ii) entidade custodiadora, uma pessoa física ou jurídica que seja responsável pela custódia e acesso a um acervo de características arquivísticas; (iii) serviços arquivísticos enquanto unidades administrativas incumbidas de funções arquivísticas nas diversas instituições no âmbito das quais se configuram como atividades-meio, conforme proposto no RT Censo de Arquivos 2020.
2. As informações importantes a serem coletadas sobre os acervos e instituições arquivísticas cadastradas, além das já exigidas para cadastramento no Codearq, são as previstas nas normas de descrição arquivística internacionais e nacionais.

3. Apresentar a visualização das instituições cadastrados por meio de **mapa georreferenciado interativo**, de maneira análoga ao Mapa Paulista da Gestão Documental e Acesso à Informação e ao Cadastro Nacional de Museus do Ibram.
4. Integração da nova plataforma com o **sistema Gov.br**. Essa integração, além de aumentar a visibilidade da PNA tanto dentro quanto fora do governo (aliás, um dos problemas detectados nas avaliações da PNAPP apresentadas), aumentando assim o peso político da política para obtenção de apoio e de recursos públicos e privados, via parcerias, patrocínios e outras modalidades de colaboração.
5. O foco principal do Sistema de Cadastro Nacional de Arquivos deve estar nos acervos, para além das entidades arquivísticas, considerando a relevância dos acervos arquivísticos para a sociedade e a responsabilidade do poder público com sua gestão e preservação. Ao mesmo tempo, deve contribuir para aumentar a visibilidade e a valorização social das instituições arquivísticas e das entidades custodiadoras já consolidadas.
6. Instituir a figura do **declarante de acervos**, uma figura genérica e flexível que possa abarcar desde diretores de arquivos institucionalizados até responsáveis informais pela guarda de acervos ainda em processo de organização/institucionalização.
7. Disponibilização do Sistema de Cadastro Nacional de Arquivos em um portal de arquivos brasileiros (à moda do português e dos demais portais europeus), abrangendo tanto instituições arquivísticas consolidadas, quanto acervos arquivísticos não institucionalizados. Na verdade, portanto, um **Portal de Acervos Arquivísticos Brasileiros**.
8. Solicitar ao **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** que inclua nos censos e demais levantamentos por ele realizados o **indicador** (relativo aos municípios): presença de arquivo público municipal instituído ou de acervo arquivístico público custodiado por órgão ou servidor público ou por ente privado parceiro ou designado. Assim, questões sobre gestão de documentos e acesso à informação nos municípios passariam a fazer parte da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e da apresentação das informações sobre as cidades na plataforma Cidades@,¹⁶ que é o sistema agregador de informações do instituto sobre os municípios e estados do Brasil.

¹⁶ <https://cidades.ibge.gov.br>.

Solicitar a inclusão do mesmo tipo de indicador junto à **Escala Brasil Transparente**, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU), que gera indicadores de transparência para cidades com mais de cinquenta mil habitantes e poderia incluir um indicador sobre a implementação da gestão de documentos no seu questionário, para incentivar as prefeituras a se adequarem às normas de arquivo e de gestão de documentos.

9. Sugerir ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) a alteração da lei n. 8.159/1991, para retirar a obrigatoriedade da institucionalização de arquivos públicos municipais para os municípios com menos de cem mil ou de cinquenta mil habitantes, de modo a poupar do esforço irrealista (e da ilegalidade em que se encontram) os mais de cinco mil municípios que objetivamente não possuem qualquer condição de cumprir a atual imposição legal.¹⁷
10. Simultaneamente, sugerir a inserção no mesmo arcabouço jurídico (lei n. 8.159/1991) da possibilidade de esses municípios menores estabelecerem **consórcios intermunicipais de arquivos públicos** ou receberem auxílio dos respectivos arquivos públicos estaduais com vistas ao fornecimento de espaços para guarda de seus acervos.¹⁸
11. No mesmo sentido, propor alteração da Lei de Acesso à Informação (LAI) para incluir a obrigatoriedade de informação sobre responsáveis pelo acervo arquivístico municipal naquelas cidades que não possuem arquivo público instituído.
12. Verificar a possibilidade do estabelecimento de convênios ou outras formas de parcerias com os ministérios públicos e os tribunais de contas para reforçar o cadastro no Sistema de Cadastro Nacional de Arquivos, na medida em que os TCE julgam as contas dos municípios e podem identificar gastos com serviços de gestão e preservação de acervos não cadastrados e sem seguir as normas da Resolução n. 6 do Conarq.

¹⁷ Para se ter uma ideia, há hoje cerca de 320 municípios no Brasil com mais de cem mil habitantes. E cerca de 660 com mais de cinquenta mil habitantes. Ou seja, caso se restrinja a imposição legal da institucionalização de arquivos públicos aos municípios com mais de cem mil habitantes, o cenário atual, com cerca de 382 arquivos públicos municipais institucionalizados, já estaria praticamente cumprindo a exigência legal (considerando que uma parte dos atuais 382 arquivos municipais sejam de municípios com menos de cem mil habitantes e que alguns outros municípios com mais de cem mil ainda não tenham arquivos públicos instituídos). Se a nova regra impuser a institucionalização de arquivos públicos municipais aos municípios com mais de cinquenta mil habitantes, o esforço que teria que ser feito no âmbito do Sistema Nacional de Arquivos seria muito mais realista e factível, em termos de desenho de política pública: fazer crescer o número dos atuais 382 para aproximadamente 660 arquivos públicos municipais, e não para 5.571, como hoje.

¹⁸ Ver a posição do Conarq a respeito: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/noticias/nota-publica-2013-proposta-de-alteracao-da-lei-no-8-159-1991>.

- 13.** A proposta do RT Censo de Arquivos/2020 de criação do Fundo Nacional de Arquivos poderia ser retomada, junto a outras possibilidades de financiamento da PNAPP, como forma de viabilizar o cumprimento das obrigações impostas aos municípios pela LAI e pela Lei de Arquivos, sendo que os baixíssimos índices de institucionalização dos arquivos municipais, aqui realçados, depois de mais de trinta anos de vigência da lei n. 8.159/91, são um dos mais poderosos argumentos a favor de tais alternativas de financiamento para a PNAPP.

REFERÊNCIAS

ADÃO, Sheila Margareth Teixeira. 1ª CNARQ: a Conferência Nacional de Arquivos e a construção de uma política nacional para os arquivos brasileiros. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-AXWLKC>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BIANCHI, Lorenzo; REIS, Breno Salomon. Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados: uma análise dos avanços da gestão documental e arquivística brasileira. Evidência Express (EvEx). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7415>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRAGA, Tiago Emmanuel Nunes; ARELLANO, Miguel Ángel Márdero (org.). *Hipátia*: modelo de preservação para repositórios arquivísticos digitais confiáveis. Brasília: Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia (Ibict), 2022. Disponível em: <https://hipatia.ibict.br/wp-content/uploads/tainacan-items/1362/2304/HIPATIA-MODELO-DE-PRESERVACAO-PARA-REPOSITORIOS-ARQUIVIS-TICOS-DIGITAIS-CONFIAVEIS.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Arquivo Nacional. *Diretório Brasil de Arquivos (Dibrarq)*: manual de procedimentos para as entidades custodiadoras aderentes. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/publicacoes/Dibrarq_manual_de_procedimentos.pdf. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos. *Nobrade*: Norma Brasileira de Descrição Arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/nobrade.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos. Relatório de atividades do Grupo de Trabalho criado pelo Conarq em 29/10/2020, para avaliação *ex post* do percurso de trinta anos da lei n. 8.159/91 e da respectiva Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/aceso-a-informacao/relatorio-de-atividades/RelatriodoGTexpstdalei8159.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos. Relatório técnico sobre censo de arquivos públicos instituídos no Brasil Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2020. RT Censo/2020. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/aceso-a-informacao/relatorio-de-atividades/relatorio_censo_arquivos_2020_apendice.pdf/view. Acesso em: 3 mar. 2025.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS. Isad(G): norma geral internacional de descrição arquivística: segunda edição, adotada pelo Comitê de Normas de Descrição, Estocolmo, Suécia, 19-22 de setembro de 1999, versão final aprovada pelo ICA. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2000. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/isad_g_2001.pdf. Acesso em: 3 mar. 2025.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS. Isdiah: norma internacional para descrição de instituições com acervo arquivístico. Tradução de Vitor Manoel Marques da Fonseca. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/isdiah.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2025.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). Relatório final de avaliação *ex post* da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados (PNAPP). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/acesso-a-informacao/relatorio-de-atividades/Relatorio_Final_Avaliacao_Ex_post_PNAPP_2002_12_22.pdf. Acesso em: 3 mar. 2025.

FRIEDEWALD, Michael [et al.]. Access to Public Archives in Europe: progress in the implementation of CoE Recommendation R (2000)13 on a European policy on access to archives. *Archives and Records*, v. 45, n. 1, p. 55-71, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23257962.2023.2285954>. Acesso em: 3 mar. 2025.

JARDIM, J. M. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9., 2008. *Anais [...] IX Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciência da Informação*, 2008. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/180386>. Acesso em 3 mar. 2025.

SCHIESSL, Ingrid Torres [et al.]. *Guia do usuário do Koha*. Brasília: Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia (Ibict), 2017.

SKINNER, Makala. A*CENSUS II: Archives Administrators Survey Report. ITHAKA and the Society of American Archivists, 2023. Disponível em: <https://sr.ithaka.org/wp-content/uploads/2023/01/SR-Report-ACENSUS-II-Archives-Administrators-013123.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2025.

ANEXO I

Roteiro para entrevistas semiestruturadas

1. O Arquivo Nacional se colocou (e a esta consultoria) o desafio de desenhar uma ferramenta de “**Sistema de Cadastro Nacional das instituições arquivísticas brasileiras**”. Os sistemas atualmente existentes (Codearq e Dibrarq) não podem ser essa ferramenta? Por quê?
2. Que elementos você considera indispensáveis à definição de uma metodologia para o desenho dessa ferramenta?
3. Dentro do desafio anteriormente citado, está também a proposta de integrar o Codearq e o Dibrarq, em uma única plataforma. Quais as dificuldades e potencialidades que você identifica para alcançar esse objetivo?
4. Esse processo de integração entre o Codearq e o Dibrarq em uma única plataforma precisará de uma estratégia de integração, que defina redesenho de fluxos de atividades, etapas de integração etc. Que aspectos você considera mais relevantes nessa estratégia de integração?
5. Atualmente, o mapeamento de arquivos no país é feito por meio de uma sistemática “passiva”: as entidades arquivísticas se cadastram espontaneamente nas plataformas existentes (Codearq e Dibrarq). Que instrumentos de mapeamento de instituições públicas arquivísticas poderiam ser implementados, numa perspectiva de uma sistemática ativa (por parte do AN): busca de dados do IBGE, envio de formulários aos municípios?
6. Poderia apontar outras questões julga importantes na construção do Sistema de Cadastro Nacional das instituições arquivísticas brasileiras?

ANEXO II

Formulário para cadastro de entidade custodiadora

Formulário para cadastro de entidade custodiadora

Publicado em 08/09/2020 16h34

Sigla da Instituição ■

Nome da Instituição ■

Endereço ■

Cidade ■

Estado ■

CEP ■

Telefone

Seu endereço de e-mail ■

URL

Ano de criação

Vinculação Administrativa

Missão Institucional ■

Caracterização do Acervo ■

Condições de acesso aos documentos

Dia e horário de atendimento

Serviços de reprodução

Nome e telefone do responsável pelo preenchimento

Enviar



MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

