

A EXTERNALIZAÇÃO DE ARQUIVOS À LUZ DA AVALIAÇÃO E PATRIMONIALIZAÇÃO ARQUIVÍSTICA

Francisco Alcides Cougo Junior
(UFPEL)
chicocougo@gmail.com

Renata Ovenhausen Albernaz
(UFRGS/UFPEL)
renata.ovenhausen@ufrgs.br

1. Introdução

A partir da década de 1950, empresas e organismos públicos de todo o mundo passaram a conviver com a terceirização de serviços, um procedimento administrativo através do qual as atividades-meio de uma determinada instituição são desenvolvidas por trabalhadores e/ou por empresas interpostas. No Brasil, esta prática - reconhecida como uma espécie de "subcontratação" (BALBINO, 2016, p.103) - abrange quase 30% de todo o mercado de trabalho, segundo dados da Central Única dos Trabalhadores (2014, p.13). Além de naturalizada e disseminada, atualmente a terceirização de serviços conta com diferentes modelos de operação, dentre os quais podemos destacar a externalização. Também reconhecida por sua tradução em inglês (*outsourcing*), a externalização prevê não apenas o uso de mão-de-obra "terceira" na execução de serviços, mas também que o trabalho seja realizado fora do ambiente originalmente previsto.

O campo da informação tem representado seara fértil para a externalização, sobretudo no âmbito dos arquivos em suporte analógico (papel) e digital. A guarda externa de documentos arquivísticos, encarada como forma eficaz de reduzir gastos com estruturas destinadas ao acúmulo de papéis, nasceu nos Estados Unidos, no final dos anos 1940. A prática só chegou ao Brasil nos anos 1990, mas galgou um amplo espaço de mercado desde então. Segundo dados da Associação Brasileira das Empresas de Gerenciamento de Documentos (ABGD), em 2011, o setor de externalização de arquivos obteve dividendos na casa de U\$ 1,2 bilhão no país. Ainda conforme a ABGD, nesta década a atividade apresentou um crescimento médio de 25% ao ano em seus ganhos. As principais empresas deste mercado são multinacionais estrangeiras. E uma parcela considerável da lucratividade do setor provém de contratos com o setor público. Aliás, a autorização legislativa e a regulamentação das atividades terceirizadas feitas pela Lei Federal 13.429, de 31 de março de 2017, apesar de se questionar se tal lei se aplica diretamente aos serviços públicos ou se sua aplicação necessita de uma regulação específica (essa última, posição majoritária), já que ela contradiz princípios do regime jurídico público dos serviços do Estado e regras do Estatuto dos Servidores Públicos Civis (Lei Federal 8.112/1991), tal lei 13.429/17 tende a ser considerada como uma legitimação e, portanto, levarem a um fortalecimento e ampliação dessas práticas de terceirização e externalização aos atos e necessidades do Estado, de modo que é um momento oportuno para se promover uma discussão sobre os efeitos sociais e políticos dessas práticas.

Este trabalho analisa, justamente, a externalização de arquivos no âmbito público brasileiro. Como o tema pode ser investigado a partir de múltiplos enfoques, das atribuições arquivísticas da custódia às consequências da prática em relação ao patrimônio cultural, optamos por analisar os procedimentos de externalização em sua relação com a avaliação de documentos, instância de atribuição patrimonial nos arquivos. Portanto, este artigo tem como objetivo sistematizar o debate conceitual em torno da avaliação documental e analisar - de maneira preliminar - quais impactos a externalização de arquivos pode exercer sobre a constituição de critérios de avaliação patrimonial arquivístico e sobre o próprio desenvolvimento, ou retrocesso, da proteção do patrimônio documental no Brasil.

2. Metodologia, fontes e estruturação

Por tratar-se de um trabalho que é consequência de um projeto de pesquisa ainda em desenvolvimento, este artigo tem como preceito metodológico a investigação de caráter qualitativo, de caráter especulatório e explicativo. O método empregado parte da perspectiva dialética, integrada a concepções diversificadas, com base nos objetivos traçados. Parte-se de uma visão multidisciplinar de estudo, amparada nos estudos vinculados à Arquivologia e ao patrimônio cultural.

Como fontes, utilizamos ampla bibliografia dedicada aos conceitos de “avaliação de documentos”, “patrimônio documental” e “externalização”, publicações em sua maioria oriundas das realidades ibérica e anglo saxã.

Ademais, parte dos dados apurados neste artigo provém de contratos entre empresas externalizadoras e organismos da administração pública federal brasileira. Tais documentos foram obtidos através da transparência ativa, via portal *Compras Governamentais*. Como fontes complementares, utilizam-se, ainda, a legislação arquivística brasileira e as resoluções emanadas do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq). Por fim, elencam-se também fontes referidas à Associação Brasileira das Empresas de Gerenciamento de Documentos (ABGD) e ao Instituto Information Management.

A fim de destacar os procedimentos aqui explanados, o desenvolvimento deste artigo divide-se em três partes: 1) revisão conceitual sobre a prática de externalização de arquivos; 2) análise do conceito de avaliação de documentos enquanto instância de patrimonialização; 3) aportes iniciais a respeito da avaliação documental em relação à externalização.

3. Externalização de arquivos: um tema pouco estudado

A externalização é um mecanismo de gestão fortemente arraigado à realidade brasileira, embora tal nomenclatura seja pouco empregada. Como já vimos, o termo provém da expressão inglesa *outsourcing*, flexão da união entre as palavras *out* (fora) e *source* (fonte). Esta técnica de administração prevê não apenas o uso de trabalhadores “terceiros” em determinada atividade, mas também que seu trabalho seja realizado fora do ambiente originalmente previsto. Conforme Viana, a externalização pode ser considerada como a “segunda forma” da terceirização, consolidada a partir da “parceria” entre instituições (2009, p.142). Conforme Marcelino, a literatura registra uma gama de variações da palavra *outsourcing*, que serve para diferenciar distintos modelos dentro da ideia de externalização (*dumb sourcing*, *multisourcing*, *co-sourcing*, *smart-sourcing* e *global sourcing*), mostrando a complexidade do fenômeno e seus desdobramentos (2007, p.62).

A terceirização e a externalização são técnicas comumente encontradas na operação de áreas ligadas às chamadas Ciências da Informação (Arquivologia, Biblioteconomia, Museologia etc.). Alguns trabalhos, neste sentido, têm dado conta de investigar os impactos de tais modalidades na vida das instituições e em sua operação com a informação. Baptista cita que, até o final dos anos 1990, apenas três estudos haviam dado conta da investigação envolvendo a terceirização dos serviços de informação no Brasil (1998, p.3).

No mundo hispânico, entretanto, o cenário é menos desalentador. A Espanha aparece como um dos países onde mais se tem escrito a respeito das dinâmicas que envolvem o emprego de serviços “terceiros” na área da informação. Del Moral, nesse sentido, é uma das autoras pioneiras em tais estudos. Em 1998, através de seu *Informe sobre la problemática que se deriva de la realización de tratamiento y custodia de documentos de la Administración Autónoma por empresas privadas*, a pesquisadora já apontava as principais características e também as primeiras críticas severas às atividades de terceirização e de externalização nos arquivos (p.133). Navarra & Usero, também espanhóis, dedicaram-se à temática do “outsourcing documental” pouco tempo depois de Del Moral, através de dois artigos nos quais a técnica é francamente defendida (2000; 2002). Para estes autores, a custódia e a organização de arquivos não pode ser plenamente considerada “competência nuclear” das instituições e, portanto, é passível de externalização (2000, p.50).

Em linha teórica e metodológica oposta à Navarra & Usero, Bonilla se mostra contrário às “soluções privadas para a gestão documental”. Ao defender seu ponto de vista, o autor espanhol afirma:

Esta custódia massiva de dados, documentos e informação de todo tipo provoca em algumas ocasiões que dados especialmente sensíveis e considerados como estritamente de caráter pessoal (históricos clínicos, expedientes pessoais, informes médicos de empresa etc) se encontrem sob a responsabilidade destas empresas privadas. Os níveis de confidencialidade são continuamente assegurados por parte destas empresas em sua publicidade habitual. No entanto, algumas vezes críticas se ergueram contra esta solução, especialmente desde o setor sindical de alguns hospitais. Outro dos âmbitos de produção documental, o setor das administrações públicas, contrata os serviços dessas empresas. Esta prática pode constituir uma vulnerabilidade da responsabilidade da função pública, já que a juízo de Ana Duplá del Moral, diretora do Archivo Regional de la Comunidad de Madrid, estes profissionais temporários não poderão efetuar funções de direção, organização, custódia ou serviços dos documentos de arquivos públicos, por quanto a conservação do patrimônio documental gerado pelas instituições públicas compete diretamente às entidades públicas. (2002, p.5, tradução do autor)

A partir da divisão de posições teóricas observadas, Artigas & Yunta (2004) e Álvarez & Alcolea (2004) parecem buscar um prisma diferenciado a respeito das realidades observadas pelos autores anteriores em relação à atuação de empresas interpostas na custódia e gestão documental. Artigas & Yunta revelam e estudam o “*directorio SEDIC*”, um levantamento destinado a conhecer a realidade das empresas de gestão documental na Espanha (2004, p.432). Já Álvarez & Alcolea, aprofundam um debate terminológico importante, definindo as tipologias dos serviços de terceirização e externalização. Conforme tais autores, podemos antever seis modelos de produtos e serviços oferecidos por empresas de custódia e/ou gestão documental: consultoria de serviços de informação; consultoria para organizar fontes externas da organização; custódia de acervos privados; informatização de arquivos ativos; empresas ligadas a soluções informáticas que oferecem

produtos e serviços sobre a gestão da informação e; empresas que prestam serviços de informação para meios de comunicação social (2004, p.207-208).

As definições de Álvarez & Alcolea nos levam a identificar o modelo de empresas ligadas às soluções informáticas que oferecem produtos e serviços sobre a gestão da informação como meio de externalização atualmente mais empregado na realidade brasileira e, por isso, alvo deste projeto. De acordo com os autores, este modelo aplica-se às empresas que oferecem custódia, organização e reprodutibilidade técnica (microfilmagem ou digitalização) de documentos (2004, p.210). Tais empresas foram pesquisadas por Vasquez (2011) e Ventura (2011), autoras que se dedicaram a compreender a externalização de arquivos na Argentina, na Espanha e em Portugal. Vasquez, que estudou as realidades argentina e espanhola, comparativamente, parece reavivar a contenda teórica a respeito da legitimidade ou não dos serviços de externalização, defendendo-os sob o argumento de que tais são necessários, estratégicos e que fomentam melhores relações entre clientes e provedores, com redução de custos, ganho nos padrões de qualidade e redução de riscos (2011, p.10). Já Ventura busca compreender a questão sob o ponto de vista da profissionalização, investigando qual é o perfil dos trabalhadores em tais empreendimentos, para concluir que - em sua maioria - as empresas “terceiras” utilizam baixo percentual de mão-de-obra qualificada (2011, p.39).

No Brasil, há apenas um registro de trabalho acadêmico sobre a externalização de arquivos. Como já apontamos, são poucos os estudos na área e, em que pesem as divergências conceituais existentes, é possível afirmar que praticamente todas as investigações levadas a cabo até aqui discutiram apenas sobre a terceirização nos arquivos, isto é, o uso de mão-de-obra terceira. Três trabalhos merecem destaque neste ínterim. O primeiro e pioneiro destes estudos, um artigo, foi escrito por Paes e concluiu que a terceirização poderia ser uma solução para os problemas arquivísticos brasileiros. Contudo, apesar de defender o modelo, a autora já apontava:

Se muitas delas são idôneas, contando com arquivistas qualificados, infelizmente outras se aproveitam do abandono a que alguns arquivos são relegados e também da ignorância de administradores que desejam apenas conquistar espaços [...] Ganham espaço com certeza, em decorrência de eliminações levianas, mas perdem conjuntos de informações estratégicas para o controle e desenvolvimento de sua instituição, destroem as provas de seus direitos e de terceiros que um dia lhes serão cobradas e, em alguns casos, dilapidam o patrimônio documental do país. (PAES, 1996, p.60)

Em 1997, contudo, nasceria o primeiro trabalho de fôlego sobre a questão da terceirização de arquivos na administração pública brasileira. Em um esforço por compreender a forma de atuação da mão-de-obra terceirizada no Brasil, Oliveira investigou detalhadamente alguns aspectos do setor. Na ocasião, a autora obteve duas conclusões importantes para esta revisão teórica. A primeira é de que

A informação como mercadoria vem sendo destacada, por alguns estudiosos da Ciência da Informação, como fator determinante na crescente privatização da economia, o que faz com que os serviços públicos que com ela lidam tornem-se alvos do capital das empresas em busca de novas áreas de investimento, de forma a garantir a realização de seus lucros. (1997, p.17)

A segunda, e mais surpreendente, diz respeito à externalização nos arquivos da administração pública brasileira, não identificada pela autora no trabalho de quase vinte anos atrás. Conforme Oliveira:

No caso específico dos arquivos da administração pública brasileira, o *outsourcing* não chega a se caracterizar, uma vez que apenas algumas tarefas são delegadas a terceiros. A atividade arquivística, em toda sua abrangência, permanece sob a responsabilidade das instituições, razão pela qual o termo utilizado, neste trabalho, para abordar a prestação de serviços, será contratação de terceiros e não terceirização. (1997, p.24)

É importante salientar, neste ponto, a pertinência da informação sobre a inexistência da prática de externalização na custódia e tratamento de documentos públicos no Brasil há até poucos anos, um dado que revela não só a ainda tenra atuação do setor, como a importância de estudos capazes de analisar tal fenômeno.

Neste sentido, cabe destacar o recente artigo de Balbino & Silva, dedicado especificamente à análise crítica da prática de *outsourcing* em arquivos intermediários da administração pública brasileira. O estudo, que confunde os termos terceirização e externalização, aponta para uma nova concepção teórica de tais práticas, vistas como desvio das funções básicas do Estado. Ao problematizar a atuação das empresas “terceiras”, os autores apresentam - ainda que de forma breve - fundamentos que embasam também estes projetos, tais como o perigoso envolvimento entre prestadores de serviços e poder público (este visto como “refém” daqueles), os custos envolvidos na operação e o abandono gradativo das práticas arquivísticas em detrimento de lógicas que preconizam modelos de organização contestáveis sob o ponto de vista teórico da Arquivologia (2016, p.110-111).

4. Avaliação de documentos: a definição do patrimônio arquivístico

Se, em termos muito gerais, patrimônio “é o legado que recebemos no *passado*, vivemos no presente e transmitimos às futuras gerações” (SILVEIRA, 2013, p.28), em décadas recentes, o conceito de patrimônio ganhou complexas e diversificadas definições e extensões, passando a ser incorporado nas discussões de áreas de conhecimento tão distintas quanto complementares, como são as Ciências Sociais, a História, Arquitetura, a Arqueologia e a Antropologia, a Ciência da Conservação de Bens Móveis e a Engenharia de Materiais, o Direito e a Administração Pública, a Arquivologia e a Museologia, a Economia e o Turismo entre outras. Essa multiplicação de setores de conhecimento envolvidos na disputa sobre a discursividade do patrimônio cultural, bem como sua incorporação enquanto preocupação mundial em Organismos Internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), tem provocado a ampliação do rol de bens que se enquadram no rol do que se chama bens de valor patrimonial, incluindo, além dos convencionais patrimônio edificado, monumentos e obras de arte, o patrimônio imaterial, o natural, o paisagístico, o industrial, o documental, o bibliográfico, o arqueológico e o subaquático. Há, aliás, um certo entusiasmo pela promoção e valorização do patrimônio, fator que alguns autores chegam a questionar se ele não seria um movimento confuso de “proliferação patrimonial” (POULOT, 2009), mas que se inseriu no jogo da visão de mundo internacional pluralista e promotora da diversidade que foi se consolidando a partir de meados do século XX.

Uma primeira tentativa de noção oficial de patrimônio cultural no Direito Internacional é dada pela Convenção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, de 1972, da UNESCO,

mas essa convenção ainda se restringia à preservação dos monumentos, conjuntos, locais de interesse e do patrimônio natural. Estabeleceu tal norma, também, a categoria de “Patrimônio Cultural da Humanidade”, cuja avaliação dos bens a compor essa lista é feita pelo *Comitê Intergovernamental para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*, comitê esse que avalia, julga, decide sobre as propostas dos Estados de qualificação de seus bens como patrimônio mundial, e que difunde e promove a proteção desses bens em sede internacional. Ao somarem-se as discussões, a UNESCO ampliou o número de Convenções a definir e a tratar o patrimônio cultural, contribuindo, ou até mesmo protagonizando, esse movimento de entusiasmo e de ampliação do escopo de proteção patrimonial. Nesse sentido é que foram criadas, pela UNESCO, além dessa Convenção de 1972, e das que a antecederam, a Convenção para a proteção do Patrimônio Cultural Subaquático (UNESCO, Paris, 2001), a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (UNESCO, Paris, 2003), a Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais (UNESCO, Paris, 2005), além de uma série de Cartas Patrimoniais constituídas por Órgãos Especializados, com o apoio da UNESCO, e que albergam as mais variadas discussões sobre as mais diversas questões envolvendo o patrimônio cultural na atualidade.

A Arquivologia, no entanto, tem sido capaz de acrescentar outras contribuições à discussão sobre o conceito. Conrado, ao discorrer sobre a ideia de patrimônio arquivístico, corrobora para uma definição mais clássica ao considerar o termo como parte da “memória coletiva, pois através dos documentos [de arquivo] se traçam a evolução dos pensamentos, dos descobrimentos e as realizações da sociedade humana” (2014, p.21). Mesmo sendo correta, a afirmativa da autora não condiz com as interpretações contemporâneas a respeito do patrimônio na Arquivologia, inclusive no Brasil. Como aponta Oliveira (1997, p.8-9), na virada dos anos 1950, o Estado brasileiro começou a se modernizar pelo viés empreendedor, mas esse panorama não acompanhou o desenvolvimento das modernas teorias de gestão documental, fazendo com que o patrimônio arquivístico nacional seguisse baseado apenas no ponto de vista do patrimônio histórico-cultural, gerando o que Jardim chama de “opacidade informacional” (1995, p.148).

Para compreender a dimensão teórica que se deseja elucidar, propomos uma amplificação sobre o conceito de *patrimônio arquivístico*. Tal termo se baseia, primeiramente, nas premissas que marcaram a evolução da arquivística ao longo da segunda metade do século XX, em especial o desenvolvimento da ideia de “ciclo vital dos documentos”, desenvolvida por Phillip Brooks (1940), e da “Teoria das Três Idades”, formulada por Yves Pérotin, nos anos 1960. De acordo com tais conceitos, os documentos de arquivo podem passar por até três fases: corrente, intermediária e permanente. Tais etapas são definidas conforme a frequência de uso dos registros e a identificação de seus valores primários e secundários (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p.160). Na fase corrente, os documentos recém produzidos são gerenciados pelo próprio organismo de origem, por seu valor primário de serventia à instituição produtora. Na etapa intermediária, a documentação com reduzida utilidade para o organismo produtor passa por um período de guarda transitória, destinado a atender preceitos jurídico- administrativos. Após este período, os documentos poderão ser eliminados ou integrados ao arquivo permanente. Para que sejam conduzidos até esta última fase, entretanto, é preciso que lhes sejam atribuídos os chamados valores secundários, baseados em seu caráter histórico, identitário e/ou de valor científico. Esta última fase é, *per si*, o momento da patrimonialização cultural do documento.

Todas as fases do ciclo de vida dos documentos e a subsequente *avaliação*, através dos quais são definidas suas incursões nas fases posteriores devem ser previstas pelo instrumento metodológico que embasa a teoria, a Tabela de Temporalidade de Documentos (TDD), que prevê os prazos de guarda dos registros. A TDD é uma ferramenta produzida pelo trabalho arquivístico a partir de seu contato com outras áreas do conhecimento, em especial a Administração, o Direito e a História. Sob tal ponto de vista, observa-se portanto que a Arquivologia compreende a valoração dos documentos para além dos preceitos da historiografia ou da memória, incluindo-os. O patrimônio arquivístico, assim, é visto na integralidade dos documentos, organizados em conjuntos (fundos) e suas relações intrínsecas. A Gestão Documental, nome dado ao processo de organização dos documentos que contempla, também, a avaliação sobre os valores a eles atribuídos, é parte fundamental na lógica de definição deste patrimônio.

Nesse sentido, a ideia de patrimônio arquivístico ganha outros matizes, como nos orientam Luz & Flores (2014). Na arquivística contemporânea, os documentos não são mais “patrimonializados” apenas por seu valor secundário (histórico), assegurado pela existência dos arquivos permanentes. As demais fases do ciclo vital são consideradas, fazendo com que os valores primários sejam tão ou mais importantes para as dimensões patrimoniais. Assim, como sustentam Couture & Rousseau:

Ao final de uma evolução transformadora de sua missão e definição, a arquivologia aparece, hoje, como uma disciplina cuja razão de ser situa-se no seio da gestão da informação, recurso vital das organizações... Todos os membros da organização têm necessidade de informação para cumprir suas funções respectivas. As informações necessárias serão buscadas no interior ou no exterior da organização. (1988, p. 53-54)

Duranti sustenta que os documentos registram ações e transações e que tais dependem da possibilidade de comprovação para serem autênticas e, portanto, integrarem o patrimônio arquivístico de uma nação (1994, p.51). Para tanto, os processos de Gestão Documental devem ser realizados a contento, garantindo não apenas a seguridade dos valores secundários, mas também dos primários, ligados ao capital informacional armazenado pelos documentos e à importância das informações neles contidas para a tomada de decisões. Nesse sentido, “os registros, além das necessidades do direito e da história, servem à ‘transparência das ações’, um novo e atraente nome para o que mais tradicionalmente constitui a obrigação de prestar contas (*accountability*) tanto do ponto de vista administrativo quanto histórico” (DURANTI, 1994, p.55).

Embasado, portanto, pelos valores de capital informacional e de “acervo” da experiência cultural humana (IPHAN, 2008), o patrimônio arquivístico pode ser finalmente visto sob o prisma de sua importância para a consolidação do Estado, da democracia, da cultura, da identidade e da sociabilidade dos povos. Nesse sentido, e em relação ao conceito apontado no tópico anterior, convém entender tal formulação teórica no escopo das lógicas de externalização de arquivos, técnica que, segundo Del Moral, “despreza a ideia de patrimônio documental” (1998, p.146). Como consideram Balbino & Silva:

Para o Estado, o acesso às suas informações é estratégico e contribui para o fortalecimento da democracia e, principalmente, para o controle do *accountability*. Entretanto, a ausência da política de gestão de documentos acarreta carência de normas, métodos e procedimentos de trabalho nos órgãos da administração pública, o que embaraça o acesso às informações e provoca o acúmulo desordenado,

transformando os arquivos em meros armazéns de papéis. A definição de políticas de gestão de documentos contribui para o atendimento às necessidades internas e externas da administração pública. [...] “[...] O maior impacto da acumulação desorganizada é sentido, nas instituições brasileiras, nos documentos que passaram da fase corrente e que são guardados sem tratamento, em estruturas físicas impróprias e sem recursos para busca e recuperação da informação. [...] Para esse enfrentamento, é necessária a decisão de implementar a gestão de documentos própria ou contando com empresas terceirizadas para realizá-la. (2016, p.99-100)

A gestão eficaz dos arquivos é, pois, um dos elementos centrais para a consolidação do patrimônio arquivístico em sua integralidade - da capacidade probatória dos documentos, até seu impacto cultural, passando pelos aspectos mais complexos da soberania informacional e governança arquivística das nações¹.

5. Externalização e avaliação: o bloqueio da instância de patrimonialização

Em recente trabalho supracitado, Balbino & Silva (2016) afirmam que a externalização de arquivos em fase intermediária tem sido uma constante no setor público brasileiro. Apesar da existência de instrumentos legais que vedam a prática (Lei Federal 8.151/1991) e da Resolução Nº 6/1997 do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), uma breve consulta aos processos licitatórios e contratos das administrações federal, estaduais e municipais provam a assertiva dos autores. Não há como precisar o número de acordos comerciais entre o setor público e as empresas externalizadoras, mas uma rápida consulta ao portal *Compras Governamentais* mostra que existem pelo menos 800 contratos de prestação de “serviços arquivísticos” vigentes, só na Administração Pública Federal. Tais documentos explicitam detalhes sobre os serviços contratados e expõem os valores - boa parte das vezes milionários - cobrados pelas empresas. Mais do que isso, eles permitem antever, nitidamente, as relações que envolvem a prática da externalização com a ausência de programas de gestão e processos de avaliação de documentos.

A título de exemplo, analisemos o Contrato nº 29/2013², firmado entre o Superior Tribunal Militar e a empresa Recall do Brasil LTDA., “para prestação de serviços de remoção, transporte, higienização, acondicionamento, com substituição de caixas-arquivo, inventariação, disponibilização para consulta e posterior devolução” do “acervo” do STM. Este acordo, firmado em 2013, no valor inicial de R\$ 1.056.999,34, foi renovado nos três anos seguintes e segue vigente, através do Termo de Aditivo nº 3, de 2016. No texto do contrato, as operações efetuadas pela empresa externalizadora são detalhadas, mas fica claro que a lógica interposta no negócio é a da acumulação de documentos sem eliminação. A empresa externalizadora, por força contratual, se responsabiliza integralmente pela documentação e, inclusive, informa ao STM quais tipologias documentais constam no arquivo. Em nenhum momento é previsto o desarquivamento, a avaliação, a eliminação, ou o recolhimento dos documentos para o arquivo permanente (neste caso, o próprio Arquivo Nacional). Contratos muito similares envolvendo outros organismos do Governo Federal podem ser visualizados no portal *Compras Governamentais*.

1 Com o conceito de soberania informacional pretende-se abordar tal ideia também desde o ponto de vista da patrimonialização e das relações mais amplas entre os valores documentais. O conceito de governança arquivística, por sua vez, é uma recente concepção trazida à tona pelo professor José Maria Jardim. Segundo Jardim (2016), a governança arquivística propõe a plena participação de atores sociais diversos na formulação e implementação das políticas públicas em arquivos, uma visão que enfatiza a democracia e o processo decisório ampliando os agentes públicos para além dos convencionais (governos, sindicatos, associações profissionais). A governança abarca, além dos atores tradicionais, também as categorias informalmente organizadas, representadas pelas redes sociais, associações informais e grupos de gestão horizontalizada.

2 Disponível em https://www2.stm.jus.br/consulta_contrato/index.php/ctrl_busca/visualizar/1316_CONTRATO_PROCESSO_2013_149.pdf, acesso em 04 de setembro de 2017, 20h15.

Do ponto de vista patrimonial, acordos como este nos levam à inúmeras reflexões. Primeiramente, é notória a percepção de que o repasse da gestão de documentos para empresas externalizadoras configura a privatização de uma das atividades mais caras à arquivística e, em tese, diretamente ligada às atividades-fim da Administração Pública. Vale lembrar que os documentos arquivísticos nascem e tramitam em decorrência de atos que, via de regra, atendem às funções primordiais de quem os produziu. Processos judiciais, como no caso do Superior Tribunal Militar, são os registros referentes às ações mais basilares na existência desta instituição. A externalização da guarda e da organização de tais documentos repassa a entes terceiros e privados uma obrigação prevista não só na legislação, mas também na própria teoria arquivística universalmente consagrada.

Nesse mesmo sentido, o velado incentivo à acumulação sem triagem, seleção, eliminação e recolhimento a arquivos permanentes, atividades no escopo da avaliação de documentos, fazem com que a instância de patrimonialização desses arquivos inexista. Ao passarem à custódia de empresas privadas, em contratos que não prevêm técnicas arquivísticas, documentos públicos considerados de guarda intermediária saem da responsabilidade do Estado e, conforme se pode depreender dos muitos Termos Aditivos aos contratos, são “esquecidos” em grandes galpões privados, sem serem submetidos aos procedimentos de avaliação. É importante salientar que as principais empresas externalizadoras com atividades no Brasil cobram seus serviços por unidade arquivada, fazendo com que o acúmulo - e não a gestão racional - sejam a tônica. Processos de avaliação, assim, quase nunca são incentivados e, em muitos casos, a sedução da “guarda total” serve como fator de convencimento para a contratação de serviços de guarda externa.

Vale referir que o mundo ibero-americano tem como modelo de avaliação de documentos a decisão coletiva sobre quais conjuntos ou unidades arquivísticas devem ser preservados para fins histórico e culturais. Esse modelo apregoa a formação de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD), grupos formados por servidores e comunidade em geral, dedicados a estudar, avaliar e propor os critérios para eliminação ou preservação de registros a partir da Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD). Muitos organismos públicos, sobretudo na áreas judicial e da saúde, contam com CPADs, mas em casos de externalização de documentos não é possível aferir até que ponto as comissões conseguem exercer seu trabalho e qual o nível de cumprimento de suas decisões. A julgar pelo contrato anteriormente analisado, a avaliação de documentos só ocorre quando da devolução dos arquivos à instituição produtora dos mesmos. Porém, dois bloqueios parecem impedir substancialmente tal prática: a) as informações sobre quantidades e tipologias documentais externalizadas são aferidas pela empresa contratada, não cabendo à contratante a coleta de tais informações; b) a renovação consecutiva dos acordos comerciais acarreta a não-devolução dos arquivos, o que faz com que os documentos não sejam avaliados.

6. Considerações finais

O entendimento de que os procedimentos arquivísticos constituem parte das atividades-fim de empresas, órgãos governamentais e demais instituições nos leva à premissa de que a avaliação de documentos, condição indispensável da gestão e do processo de patrimonialização, deve ser realizada pelos organismos produtores de documentos. No entanto, como pode-se depreender do exemplo trazido neste trabalho, os processos de externalização de arquivos não só têm servido de entrave a tal premissa, como sequer

permitem o conhecimento a respeito de quais conjuntos documentos podem e devem ser recolhidos aos arquivos permanentes, em condição de patrimonialização.

A pesquisa que embasa este trabalho encontra-se em fase incipiente e a análise de contratos, do perfil das empresas externalizadoras, dos organismos públicos que transferiram a custódia de seus documentos a tais companhias e suas consequências compõem o conjunto de pistas que estão sendo investigadas. Até o momento, o debate aqui exposto tende a confluir para a hipótese de que, cada vez mais, a patrimonialização arquivística brasileira encontra-se em xeque.

7. Referências bibliográficas

ALMEIDA, Priscylla da Cunha. Democracia digital na Era dos Governos Eletrônicos: histórico, desafios e perspectivas. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2014.

ÁLVARES, Antonio Paños; ALCOLEA, Pedro Garrido. Estudio del modelo de productos y servicios de las empresas de servicios documentales. *Anales de Documentación*, n.7, 2004.

ARTIGAS, Carlos Tejada; YUNTA, Luis Rodríguez. Empresas españolas de servicios documentales: clasificación, tipología de servicios y encuesta sobre empleo. *El profesional de la información*, v.13, n.6, 2004.

ARQUIVO NACIONAL. *Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

BALBINO, Giseli Milani Santiago; SILVA, Welder Antônio. Outsourcing em arquivos públicos: uma análise crítica sobre a gestão documental terceirizada. *Ágora*, Florianópolis, v.26, n.52, 2016.

BAPTISTA, Sofia Galvão. As oportunidades da terceirização na área de serviços de informação, a globalização e o desemprego. *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, v.22, n.2, 1998.

BONILLA, Diego Navarra. Las empresas de custódia: soluciones privadas para la gestión de documentos. *Biblios*, n.11, 2002.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília, 1998.

_____. *Lei 8.159*, de 8 de janeiro de 1991.

CONRADO, Flávia Helena. *Arranjo, descrição e difusão do patrimônio documental arquivístico da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2014.

COUTURE, Carol; ROUSSEAU, Jean-Yves. L'Archivistique a-t-elle trouvé son identité? *Argus*, v.17, n.2, 1988.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS, *Declaração Universal sobre os Arquivos*. Oslo, 2010.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha*. São Paulo: CUT, 2014.

DEL MORAL, Ana Duplá. Las empresas privadas de "Tratamiento de la documentación": una circular, un informe, un pliego de contratación y ocho puntos de ineludible cumplimiento para afrontar esta cuestión. *Revista Catalana d'Arxivística*, 1998.

DURANTI, Luciana. Registros documentais contemporâneos. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v.7, n.13, 1994.

FURQUIM, Eleusa de Carvalho. Os reflexos da norma jurídica e da norma moral na mediação informativa da linguagem jornalística. *Encipecom/Regiocom*, 2004.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Patrimônio Mundial: fundamentos para seu reconhecimento*. Brasília, DF: Iphan, 2008.

JARDIM, José Maria. A face oculta do leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. *Revista do Servidor Público*, Brasília, DF, v.119, n.1, 1995.

LUZ, Marco Antônio; FLORES, Daniel. A gestão de documentos e a preservação do patrimônio documental em municípios gaúchos: quando a regra é a exceção. *Ágora*, Florianópolis, v.24, n.49, 2014.

MARCELINO, Paula. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. *Pegada*, v.8, n.2, 2007.

MOURA, Maria Aparecida (org). *Cultura informacional e liderança comunitária: concepções e práticas*. Belo Horizonte, MG: UFMG/PROEX, 2011.

NAVARRA, Pablo Lara; USERO, José Angel Martínez. Outsourcing documental: organización de futuro. *La gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información*. S/L: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2000.

_____. Outsourcing en las unidades de información de las organizaciones. *El profesional de la información*, v.11, n.3, 2002.

OLIVEIRA, Eliane Braga de. *A contratação de terceiros nos serviços arquivísticos da administração pública federal em Brasília*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1997.

PAES, Marilena Leite. Terceirização nos arquivos? *Arquivo & História*, Rio de Janeiro, n.2, 1996.

SILVEIRA, Catarina Heralda Ribeiro da. *Patrimônio documental e políticas públicas: o que reflete a literatura, o que se inscreve nos documentos*. Niterói: UFF, 2013.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Terceirização na Administração Pública: uma prática inconstitucional. *Boletim Científico ESMPU*, n.17, 2005.

VASQUEZ, Silvia Gabriela. *Outsourcing documental en unidades de información*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2011.

VENTURA, Alexandra Maria Barros. *A externalização de serviços de arquivo: gestão e custódia de documentos: contributo para a caracterização das empresas portuguesas*. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2012.

VIANA, Marco Túlio. As várias faces da terceirização. *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, Belo Horizonte, n.54, 2009.