



v. 10, n. 3 – 2021 – ISSN 2316-395X

Terceirização e externalização de arquivos: dilemas sobre a avaliação e patrimonialização de documentos arquivísticos

File outsourcing by private companies: challenges about outsourcing aspects of document valuation as a cultural heritage

Tercerización y externalización de archivos: dilemas acerca de la evaluación y patrimonialización de documentos archivísticos

Francisco Alcides Cougo Junior¹
Renata Ovenhausen Albernaz²

Recebido em: 17/12/2020
Aceito para publicação em: 5/5/2021

¹ Doutor em Memória Social e Patrimônio Cultural pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Professor adjunto do Departamento de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

² Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora associada da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural da UFPEL.

Resumo: O presente trabalho analisou a terceirização e, especialmente, a externalização de arquivos no Brasil. A técnica administrativa foi investigada com base na produção bibliográfica atinente ao conceito e também por meio de sua prática, sobretudo em relação à avaliação de documentos. O artigo ponderou, também, acerca dos efeitos da externalização sobre o processo de patrimonialização cultural de arquivos no Brasil.

Palavras-chave: patrimônio cultural arquivístico; avaliação de documentos; externalização.

Abstract: This article analyzed the externalization processes in the treatment and classification of archives in Brazil. The administrative technique of outsourcing was investigated based on research about its application in the field of archives in Brazil and through the analysis of some of these contracts. The research problem was how this outsourcing process can affect the evaluation of documents as a Brazilian cultural heritage.

Keywords: archival cultural heritage; document evaluation; outsourcing.

Resumen: El presente trabajo hizo un análisis acerca de la tercerización y, de manera especial, de la externalización de archivos en Brasil. Se investigó la técnica administrativa con base en la producción bibliográfica existente sobre el concepto y también por medio de su práctica, sobretudo con relación a la evaluación de documentos. El artículo ha aún analizado los efectos de la externalización sobre el proceso de patrimonialización cultural de archivos en Brasil.

Palabras-clave: patrimonio cultural archivístico; evaluación de documentos; externalización.

INTRODUÇÃO

Em meados do século XX, instituições públicas e privadas de todo o mundo tornaram-se fornecedoras e usuárias dos serviços terceirizados, baseados em um procedimento administrativo pelo qual as atividades-meio³ de determinado organismo são desenvolvidas por trabalhadores e/ou empresas interpostos. No Brasil, a prática – tratada por Balbino e Silva (2016, p. 103) como uma espécie de “subcontratação” de serviço – compõe quase 30% de todo o mercado de trabalho, de acordo com dados da Central Única dos Trabalhadores (CUT, 2014, p. 13). Natural e amplamente disseminada, a terceirização de serviços dispõe de uma série de modelos de operação, entre os quais se destaca a externalização (*outsourcing*, em inglês), que prevê não somente o uso de mão de obra interposta na execução de serviços, mas também que a atividade contratada seja realizada fora do ambiente da organização contratante.

O campo da gestão da informação é uma das searas mais férteis da externalização, sobretudo no que diz respeito aos documentos arquivísticos em suporte analógico (papel) e digital. A guarda e a gestão externa de documentos arquivísticos, muitas vezes apresentadas como uma forma eficaz de redução de gastos, nasceram nos Estados Unidos, no fim da década de 1940. No Brasil, a oferta desse tipo de serviço teve início ainda nos anos 1970, mas só galgou sólido espaço de mercado a partir da década de 1990.

De acordo com números da Associação Brasileira das Empresas de Gerenciamento de Documentos (ABGD), só em 2011 o setor de externalização de arquivos obteve faturamento

³ De acordo com a Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, atualizada pela Lei n.º 13.429, de 31 de março de 2017, as atividades-meio podem ser assinaladas como aquelas de caráter temporário, diferenciando-se daqueles serviços técnicos vinculados à área finalística de determinada instituição.

superior a U\$ 1,2 bilhão no país. Também conforme a ABGD, nessa década, a atividade cresceu cerca de 25% ao ano. As maiores empresas desse mercado são multinacionais estrangeiras, e uma parcela proeminente de seus lucros provém de contratos com o setor público. Até 2017, a legislação sobre as atividades terceirizadas no Brasil contemplava tão somente as atividades-meio dos organismos contratantes desses serviços. Contudo, com a promulgação da Lei Federal n.º 13.429/2017, que autorizou a contratação de serviços terceiros também para atividades-fim, observa-se que houve um exponencial crescimento na prática – 18% em 2018, segundo dados da consultoria especializada Information Services Group (ISG) (*apud* EXECUTIVA OUTSOURCING, 2019).

Considerando esse panorama, o presente trabalho analisou a externalização de arquivos no âmbito público brasileiro, de maneira especial no que se refere à vinculação entre tal prática e os procedimentos de avaliação de documentos arquivísticos, instância de atribuição patrimonial dos arquivos – patrimonialização. Portanto, este artigo teve como objetivos introduzir uma discussão conceitual em torno da avaliação de documentos e investigar preliminarmente os impactos da externalização de arquivos sobre a constituição de critérios de avaliação patrimonial arquivística.

Para a consecução metodológica desses objetivos, empregou-se uma perspectiva dialética integrada a concepções diversificadas que se debruçam em uma visão multidisciplinar de estudo, amparada nas investigações relacionadas à arquivologia e ao patrimônio cultural. Ademais, as fontes utilizadas transcorreram a bibliografia que versa sobre os conceitos de avaliação de documentos, patrimônio cultural, terceirização e externalização. Além disso, foram usados, ainda, dados provenientes de contratos firmados entre empresas externalizadoras e organismos da administração pública federal brasileira, documentos obtidos por meio do Portal de Compras do Governo Federal. Como fontes complementares, mencionaram-se também a legislação arquivística brasileira e a ampla gama de materiais publicados pela ABGD e pelo Instituto Information Management.

UMA COMPREENSÃO GERAL SOBRE A EXTERNALIZAÇÃO DE ARQUIVOS

Ainda que a denominação *externalização* seja pouco utilizada no cotidiano administrativo brasileiro, na prática consiste em um mecanismo de gestão fortemente arraigado à realidade do país. O termo provém da expressão anglo-saxônica *outsourcing*, união entre os termos *out* (fora) e *source* (fonte). Trata-se, como já vimos, de uma técnica de administração que não apenas prevê o emprego de trabalhadores terceiros (ou interpostos) em uma atividade, como também que o trabalho desempenhado pelo contratado seja realizado fora (ou externamente) do ambiente do contratante. De acordo com Viana (2009, p. 142), a externalização é uma espécie de “segunda forma” da terceirização e representa uma “parceria” entre instituições. Marcelino (2007, p. 62), por sua vez, considera que a palavra *outsourcing* contempla uma gama de variações que servem para diferenciar os distintos modelos de externalização oferecidos pelo mercado, um sinal sobre a complexidade do fenômeno.

Terceirização e externalização são técnicas comumente ligadas às operações desempenhadas em áreas cujo objeto é a informação, tais como a arquivologia, a biblioteconomia e a museologia. Por isso, algumas pesquisas têm dado conta de investigar os impactos exercidos por ambas as técnicas tanto na vida das instituições como na própria relação com as áreas mencionadas. Baptista (1998, p. 3), por exemplo, afirma que, até o fim da década de 1990, apenas três estudos haviam se debruçado sobre a terceirização de serviços de informação no Brasil.

No cenário hispânico, por sua vez, esse universo de pesquisa é um pouco mais amplo. Investigadores espanhóis têm sido, nesse sentido, alguns dos mais dedicados pesquisadores a respeito das dinâmicas que envolvem o emprego de serviços terceiros e as áreas ligadas

à informação. Del Moral é uma das autoras pioneiras desses estudos. Em 1998, por meio do *Informe sobre la problemática que se deriva de la realización de tratamiento y custodia de documentos de la administración autonómica por empresas privadas*, a pesquisadora apontou as principais características das atividades de terceirização e externalização nos arquivos e as primeiras críticas a elas (DEL MORAL, 1998, p. 133). Navarra e Usero (2000; 2002), também espanhóis, igualmente se dedicaram à temática do “outsourcing documental”, por meio de dois artigos, nos quais a técnica é claramente defendida. À época, esses autores consideravam que a custódia e a gestão de arquivos não poderiam ser consideradas atividades ligadas à “competência nuclear” das instituições e que, por isso, ambas seriam passíveis de externalização sem prejuízo (NAVARRA; USERO, 2000, p. 50).

Em oposição a Navarra e Usero (2000; 2002), Bonilla (2002) condena as “soluções privadas para a gestão documental”. Para o autor:

Essa 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 dessas empresas em sua publicidade habitual, no entanto algumas vozes críticas se ergueram contra essa solução, especialmente desde o setor sindical de alguns hospitais (2002, p. 5, tradução nossa).

No mesmo debate, Álvarez e Alcolea (2004) e Artigas e Yunta (2004) parecem investir esforços na busca de um prisma diferenciado a respeito do tema. Os primeiros estudaram o Directorio Sedic, um levantamento dedicado a conhecer a realidade das empresas de gestão de documentos na Espanha (ÁLVAREZ; ALCOLEA, 2004, p. 432). Já a segunda dupla aprofundou um debate terminológico importante, responsável por definir algumas tipologias de serviços de terceirização e externalização (ARTIGAS; YUNTA, 2004). De acordo com Artigas e Yunta (2004, p. 207-208), existem seis modelos de produto e serviço ofertados por empresas de guarda ou gestão de documentos: 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.

As conceituações de Álvarez e Alcolea (2004) permitem identificar o modelo predominante no mercado brasileiro em termos de oferta de produtos e serviços relacionados à gestão da informação por meio da externalização. Esse modelo aplica-se às empresas que oferecem a custódia, a gestão e a reprodutibilidade técnica (microfilmagem ou digitalização) de documentos (ÁLVAREZ; ALCOLEA, 2004, p. 210), empresas que foram pesquisadas por Vasquez (2011), que se dedicou a investigar as realidades de Argentina e Espanha, e Ventura (2012, p. 39), que buscou estabelecer o perfil dos trabalhadores dessas companhias e concluiu que, via de regra, as empresas interpostas utilizam baixo percentual de mão de obra qualificada.

No Brasil, são poucos os registros sobre trabalhos acadêmicos que tenham dedicado suas atenções à externalização. Em que pesem as divergências conceituais, a maior parte das investigações realizadas no país versou mais sobre a contratação de mão de obra terceirizada, e não acerca da externalização dos serviços de arquivo. Data de 1997 o primeiro trabalho de fôlego a respeito da questão da terceirização de arquivos na administração pública brasileira, realizado mediante um esforço para compreender a forma de atuação da mão de obra terceirizada no país. Desenvolvida por Oliveira (1997), a pesquisa investigou alguns aspectos fundamentais do setor e chegou a duas conclusões importantes. A primeira diz:

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 (OLIVEIRA, 1997, p. 17).

A segunda conclusão diz respeito à externalização dos arquivos da administração pública brasileira, que não foi identificada pela autora do trabalho à época:

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 (OLIVEIRA, 1997, p. 24).

Mais recentemente, dois trabalhos dedicaram-se de maneira específica à análise científica sobre a externalização de arquivos no Brasil. O primeiro foi produzido por Balbino e Silva (2016) e problematizou a atuação das empresas interpostas, salientando o questionável envolvimento entre prestadores de serviço e o poder público – visto este como refém de seus próprios contratados –, os custos envolvidos nas operações e o gradativo abandono das práticas arquivísticas em detrimento de lógicas que preconizam modelos de organização contestáveis do ponto de vista da arquivologia. O segundo e mais recente trabalho é o de Nascimento (2017) e representa o mais completo estudo concernente ao tema já realizado no Brasil, sobretudo por traçar um panorama da atividade de externalização de arquivos no cenário brasileiro a partir de 2006, salientando as empresas predominantes no mercado, as contradições da legislação e as condições objetivas dos serviços ofertados.

AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS E ATIVAÇÃO PATRIMONIAL

Em linhas gerais, o conceito de patrimônio pode ser definido como “o legado que recebemos no *passado*, vivemos no presente e transmitimos às futuras gerações” (SILVEIRA, 2013, p. 28, grifo nosso). Entretanto, nos últimos anos, esse conceito foi transfigurado por complexas e diversas definições e extensões, sendo incorporado por áreas de conhecimento tão distintas quanto complementares. À multiplicidade de campos do conhecimento envolvidos na disputa sobre a conceituação do patrimônio cultural, une-se também o papel de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), cuja função na amplificação do rol de bens a serem patrimonializados, bem como dos critérios a serem empregados nesse processo, é cada vez mais fundamental. Hoje, para além do convencional patrimônio de pedra e de cal, são corriqueiras também as ativações patrimoniais referentes a bens imateriais, naturais, bibliográficos, arqueológicos e arquivísticos. Como afirma Poulot (2009), há certo entusiasmo pela promoção e valorização do patrimônio, tanto que é viável que nos questionemos a respeito de certa “proliferação patrimonial”.

A primeira tentativa de uma noção oficial de patrimônio cultural no direito internacional foi concebida pela própria Unesco, por meio da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972, mas esta ainda se restringia à preservação de monumentos, conjuntos, locais de interesse e patrimônio natural⁴. Essa normatização

⁴ É importante destacar que, antes da convenção de 1972, a Unesco promoveu campanhas em torno da preservação dos templos de Abu Simbel e Philae (no Egito, em 1959) e organizou a Carta de Veneza (em 1964), referentes importantes na solidificação de uma noção conceitual sobre patrimônio mundial.

estabeleceu também a categoria de Patrimônio Cultural da Humanidade, composta dos bens aferidos pelo Comitê Intergovernamental de Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, organismo que avalia, julga e decide 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 sobre patrimônio cultural, contribuindo, ou até mesmo protagonizando, esse movimento de entusiasmo e de ampliação do escopo de proteção patrimonial. Desde 1972, nesse sentido, foram concebidas a Convenção para a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático (Paris, 2001), a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (Paris, 2003), a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Paris, 2005) e uma série de documentos patrimoniais constituídos de 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 tem sido capaz de acrescentar outras contribuições à discussão sobre esse conceito. Ao discorrer acerca da ideia de patrimônio arquivístico, Conrado (2014) traz uma definição mais conservadora do conceito, considerando 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” (CONRADO, 2014, p. 21). É importante frisar que a afirmativa da autora não condiz com interpretações mais contemporâneas a respeito do patrimônio na arquivologia, mesmo 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 baseando-se apenas no ponto de vista do patrimônio histórico-cultural, gerando o que Jardim (1995, p. 148) trata de “opacidade informacional”.

Para compreender a dimensão teórica a ser elucidada, propõe-se uma amplificação do conceito de *patrimônio cultural arquivístico*. Tal termo baseia-se, inicialmente, nas premissas que marcaram a evolução da arquivística ao longo do século XX, de maneira especial o desenvolvimento da ideia de “ciclo de vida” dos documentos e da teoria das três idades. Conforme tal panorama conceitual, a vida dos documentos de arquivo é marcada pela passagem por até três fases: corrente, intermediária e permanente. Essas 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 idade corrente, os documentos recém-produzidos são utilizados e gerenciados pelo próprio organismo de origem, graças ao seu valor primário de serventia à instituição produtora. Na etapa intermediária, a documentação perde utilidade para o organismo produtor e passa por um período de guarda transitória, destinado a atender a possíveis exigências jurídico-administrativas. Após esse tempo, os documentos podem ser eliminados ou então integrados ao arquivo permanente. Para que sejam conduzidos até essa última fase, entretanto, é preciso que lhes sejam atribuídos os chamados valores secundários, baseados em seu caráter histórico, identitário e/ou de valor científico, entre outros critérios. Essa atribuição dá-se pelas vias da avaliação e é, *per se*, o momento da patrimonialização cultural do documento arquivístico.

As fases do ciclo de vida dos documentos e a subsequente *avaliação* devem ser previstas pelo instrumento metodológico que fundamenta a teoria, a Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD), que prevê os prazos de guarda dos registros. A TTD é uma ferramenta produzida pelo trabalho arquivístico haja vista seu contato com outras áreas do conhecimento, de modo especial a administração, o direito e a história. Observa-se, portanto, que a arquivologia compreende a valoração dos documentos para além dos preceitos da historiografia ou da memória, incluindo-os. O patrimônio cultural arquivístico, assim, é visto na integralidade dos documentos, organizados em conjuntos (fundos) e suas relações intrínsecas. A gestão documental, processo de tratamento dos documentos que contempla também a avaliação sobre os valores a eles atribuídos, é parte fundamental nessa lógica de definição do patrimônio.

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. Como sustentam Couture e Rousseau (1988, p. 53-54):

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.

Baseado, portanto, nos valores de capital informacional e de “acervo” da experiência cultural humana (IPHAN, 2008), o patrimônio cultural 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, convém entender tal formulação teórica no escopo das lógicas de externalização de arquivos, técnica que, segundo Del Moral (1998, p. 146), “despreza a ideia de patrimônio documental”. Como consideram Balbino e Silva (2016, p. 99-100):

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 embarça 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.

A gestão eficaz dos arquivos é, pois, um dos elementos centrais para a consolidação do patrimônio cultural arquivístico em sua integralidade – da capacidade probatória dos documentos até seu impacto cultural, passando pelos aspectos mais complexos da soberania informacional e pela governança arquivística das nações⁵.

⁵ Com o conceito de soberania informacional, pretende-se abordar tal ideia 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 (1995). Segundo ele, 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, pelas associações informais e pelos grupos de gestão horizontalizada.

EXTERNALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO: A INTERDIÇÃO DA ATIVAÇÃO PATRIMONIAL

Balbino e Silva (2016) consideram que a fase intermediária do ciclo de vida dos documentos é aquela em que a externalização mais fortemente atua no setor público brasileiro. Ainda que a existência de legislação específica vede a prática (Lei Federal n.º 8.159/1991 e Resolução do Conselho Nacional de Arquivos – Conarq – n.º 6/1997), uma rápida consulta aos processos de licitação e contratos da administração pública federal, por exemplo, prova a assertiva dos autores. Não há como precisar o número de contratos comerciais entre o setor público e as empresas externalizadoras no Brasil, mas uma consulta ao Portal de Compras do Governo Federal evidencia que, em 2017, existiam ao menos 800 contratos de prestação de “serviços arquivísticos” vigentes. Tais documentos explicitam detalhes sobre os serviços contratados e permitem conhecer os valores cobrados – muitos deles milionários – pelas empresas contratadas. Mais do que isso, eles deixam antever, com nitidez, as relações entre a prática da externalização e a ausência de programas de gestão e processos de avaliação de documentos.

A título de ilustração, investigou-se o Contrato n.º 29/2013, firmado entre o Superior Tribunal Militar (STM) 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 (BRASIL, 2013). Firmado em 2013, esse acordo, no valor inicial de R\$ 1.056.999,34, foi renovado por três anos consecutivos, até 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, responsabiliza-se integralmente pela documentação e também informa o STM das tipologias documentais que constam do arquivo. Em nenhum momento são previstos o desarquivamento, a avaliação, a eliminação, ou o recolhimento dos documentos para o arquivo permanente (nesse caso, o próprio Arquivo Nacional, conforme a lei). Contratos similares a esse envolvendo outros organismos do governo federal podem ser visualizados sem dificuldades no Portal de Compras do Governo Federal.

Da perspectiva patrimonial, acordos como este admitem e possibilitam inúmeras reflexões. Em primeiro lugar, é notória a percepção de que o repasse da gestão de documentos para empresas externalizadoras configura a privatização de uma das funções específicas da 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, em geral, atendem às funções primordiais de quem os produziu. Processos judiciais, como no caso do STM, são os registros referentes às ações mais basilares na existência dessa instituição, mas também evidenciam direitos, deveres e informações sobre cidadãos e suas atuações no contexto em que se inserem. 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.

No mesmo sentido, o velado incentivo à acumulação sem triagem, seleção, eliminação nem recolhimento de arquivos permanentes, atividades que estão no escopo da avaliação de documentos, faz com que a instância de patrimonialização desses arquivos inexista. Ao passarem à custódia de empresas privadas, em contratos que não preveem a aplicação de 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. As principais empresas externalizadoras com atividades no Brasil cobram seus serviços por unidade arquivada, fazendo com que o acúmulo – e não a gestão racional – seja 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. Portanto, gasta-se muito, aparentemente se preserva tudo, mas na prática se patrimonializa pouco ou nada.

Vale dizer que o mundo ibero-americano tem como modelo de avaliação de documentos a decisão coletiva sobre quais conjuntos ou unidades arquivísticos devem ser preservados para fins históricos 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 com base na TTD. Muitos organismos públicos, sobretudo nas 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 se suas definições são, de fato, cumpridas. A julgar pelo contrato anteriormente analisado, a avaliação de documentos só ocorre quando da devolução dos arquivos à instituição produtora destes, porém dois bloqueios parecem impedir substancialmente tal prática: as informações sobre quantidades e tipologias documentais externalizadas são aferidas pela empresa contratada, não cabendo à contratante a coleta de tais informações; e a renovação consecutiva dos acordos comerciais acarreta a não devolução dos arquivos, o que faz com que os documentos não sejam avaliados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O entendimento de que os procedimentos arquivísticos constituem parte das atividades-fim de empresas, instituições governamentais e demais organismos 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 tais documentos. No entanto, como se pôde depreender do exemplo trazido neste trabalho, os processos de externalização de arquivos não só têm sido um entrave para tal, como sequer permitem o conhecimento a respeito de quais conjuntos documentais podem e devem ser recolhidos aos arquivos permanentes, na condição de patrimônio cultural.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, Antonio Paños; ALCOLEA, Pedro Garrido. Estudio del modelo de productos y servicios de las empresas de servicios documentales. **Anales de Documentación**, n. 7, 2004. ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

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.

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 custodia: soluciones privadas para la gestión de documentos. **Biblios**, n. 11, 2002.

BRASIL. **Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974.** Brasil, 1974.

BRASIL. **Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Brasil, 1991.

BRASIL. **Lei n.º 13.429, de 31 de março de 2017.** Brasil, 2017.

BRASIL. Poder Judiciário. Superior Tribunal Militar. Diretoria de Patrimônio e Material. **Contrato n.º 29/2013 celebrado entre o Superior Tribunal Militar e a 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 de documentos do Superior Tribunal Militar, de acordo com o processo n.º 149/2013.** Brasil, 2013. Disponível em https://www2.stm.jus.br/consulta_contrato/index.php/ctrl_busca/visualizar/1316_CONTRATO_PROCESSO_2013_149.pdf. Acesso em: 4 set. 2017.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal.** Brasil: Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Acesso em: 14 dez. 2021.

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

CONRADO, Flávia Helena. **Arranjo, descrição e difusão do patrimônio documental arquivístico da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. **Resolução n.º 6.** Brasília, 1997.

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

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.

EXECUTIVA OUTSOURCING. Terceirização se prepara para bater recordes em 2019. **Executiva Outsourcing**, 2019. <https://executiva.adm.br/terceirizacao-se-prepara-para-bater-recordes-em-2019>. Acesso em: 5 dez. 2019.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Patrimônio mundial: fundamentos para seu reconhecimento.** Brasília: Iphan, 2008.

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

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

NASCIMENTO, José Antônio Pereira do. **Serviços terceirizados de guarda externa de documentos: diagnóstico da utilização pela Petrobras.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

NAVARRA, Pablo Lara; USERO, José Angel Martínez. *Outsourcing* documental: organización de futuro. In: JORNADAS ESPAÑOLAS DE DOCUMENTACIÓN, Bilbao, 7., 2020. **La gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información**. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2000.

NAVARRA, Pablo Lara; USERO, José Angel Martínez. *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: Universidade de Brasília, 1997.

POULOT, Dominique. **Uma história do patrimônio no Ocidente**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

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

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.