

A INFORMAÇÃO SECUNDÁRIA NOS PARLAMENTOS

RESUMO

Maria Fernanda Lima

Rui José Pereira Costa

A Informação Secundária nos Parlamentos tem sofrido nos últimos anos uma evolução considerável.

Assumindo progressivamente características originais e integrando cada vez maior número de elementos elaborados pelos próprios Serviços produtores, procura, graças a instrumentos simultaneamente sintetizadores e descritivos, permitir o acesso a uma informação global e imediatamente apreensível, sem perda do mínimo de rigor indispensável.

Neste trabalho, procuram definir-se as características dos utilizadores – no caso específico, essencialmente Parlamentares e Comissões Especializadas – e, a partir daí, determinar o tipo ideal de produtos e o perfil do produtor, situando-o na cadeia do Apoio Parlamentar.

Por último, é traçado um rápido panorama dos produtos elaborados nos diversos Parlamentos e, quando possível, dos meios materiais e humanos envolvidos na produção e divulgação da IS.

É também dada uma breve notícia do que se tem feito em Portugal nesta área, no quadro da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 92.01.29

A INFORMAÇÃO SECUNDÁRIA/TERCIÁRIA NOS PARLAMENTOS

1- O UTILIZADOR E O CONTEXTO

A natureza das formas assumidas pela difusão da informação nos Parlamentos é largamente condicionada pelas características próprias do trabalho parlamentar, tanto nos aspectos mais conhecidos do grande público dos debates em plenário e da apresentação de iniciativas legislativas, como naqueles outros, não menos importantes e exigentes na sua preparação, que se desenrolam no âmbito das Comissões Parlamentares (Permanentes, Eventuais ou de Inquérito).

Tanto uns como outros têm a característica comum de que o seu objectivo final é o da decisão política, mesmo se ela versa sobre temas eminentemente técnicos e, em todos os casos, a decisão política é exigida, em princípio, a não especialistas.

Destinadas a reger a vida quotidiana dos cidadãos, as leis, quaisquer que elas sejam, têm incidências, que são previsíveis e que devem ser previstas, na estrutura e na evolução da sociedade.

A sua aprovação impõe, portanto, aos que as elaboram e as votam, um conhecimento, tanto quanto possível exacto, do balanço entre os custos e os benefícios sociais que elas podem vir a acarretar.

Cabe por isso aos serviços de apoio parlamentar uma responsabilidade fulcral: - a de fornecerem aos Parlamentares instrumentos eficazes que lhes permitam aceder, rapidamente e em conhecimento de causa, à capacidade de julgar sobre o objecto do seu voto ou da sua iniciativa.

No caso específico dos Serviços de Documentação e Informação Parlamentar, o desempenho destas tarefas coloca problemas que se situam essencialmente na área da difusão – como e em que moldes ela pode ser levada a cabo de maneira útil.

A evolução actual vai no sentido da difusão temática, elaborada com base em documentação pré-seleccionada, recorrendo cada vez mais a elementos originais, (como sínteses, cronologias, estruturas de conhecimento, etc.) e apresentada sob formas cada vez mais condensadas e simplificadas.

Esta evolução é, aliás, uma constante nas Bibliotecas de Instituições Políticas, como os Parlamentos, onde "os utilizadores (...) necessitam mais de informação sobre temas particulares do que de referências bibliográficas", (...) "esperando [estes] utilizadores políticos que as Bibliotecas forneçam cada vez mais informação temática, a par dos livros e artigos que eram tradicionalmente solicitados". (1)

Resultante do crescimento exponencial da informação disponível e da necessidade de "informação para a acção," característica essencial do utilizador político, que difere, assim, do investigador ou do académico, a referida evolução determina as novas exigências deste tipo de utilizador que "necessita de informação rigorosa, específica, sintética, rápida e solidamente referida a fontes acessíveis em tempo útil".

Este perfil genérico, não contempla um ponto importante – o da variedade de tipos de formação de base no universo dos utilizadores.

Esta variedade é também um factor condicionante dos produtos de informação elaborados, implicando que, além de rigoroso, o seu conteúdo seja acessível.

As características do produto de informação destinado ao utilizador final ficam assim, de certo modo, balizadas.

Mas nem toda a actividade de produção e difusão de Informação Secundária nos Parlamentos se destina directamente ao utilizador final.

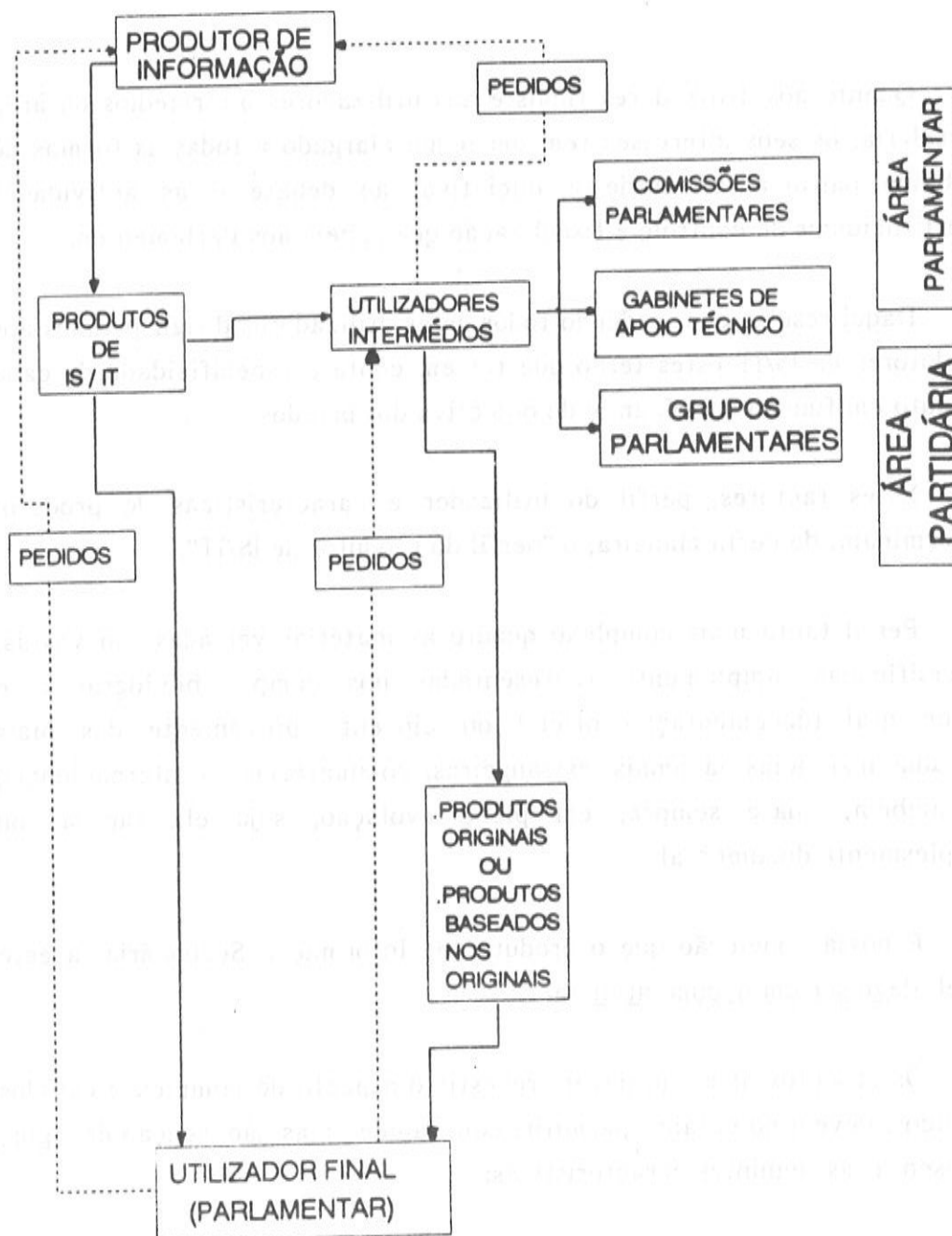
Este beneficia, em muitos casos, de estruturas de apoio e de assessorias técnicas que exigem outro tipo de informação temática. Com um carácter mais aprofundado e um âmbito mais limitado, essa informação pode assumir formas muito menos trabalhadas no plano documental. Dá origem a produtos complementares dos primeiros, no que se refere aos objectivos finais, mas destinados a universos de utilizadores mais restritos e com perfis mais homogéneos.

Estamos assim confrontados com a necessidade de difundir dois tipos de produtos:

- produtos sintéticos e muito elaborados no plano documental, destinados aos utilizadores finais; e
- produtos menos trabalhados e mais próximos do conceito tradicional de "Informação Secundária", destinados a estruturas e serviços intermédios, para servirem de base à produção de estudos técnicos.

2- O PRODUTO E O PRODUTOR

Definidos os produtos em função dos utilizadores, convém estudar as características do "produtor" deste tipo de informação, em função da natureza do produto e da localização do produtor na cadeia do apoio parlamentar.



Os produtos de informação podem ser pedidos directamente pelos utilizadores finais ou indirectamente, através de utilizadores intermédios. Estes situam-se quer na área parlamentar, quer na área partidária.

Regra geral, os utilizadores intermédios da área parlamentar produzem, com base nos produtos de IS/IT que lhes são fornecidos, textos (estudos ou pareceres) referentes a iniciativas legislativas em apreciação.

Quanto aos utilizadores finais e aos utilizadores intermédios da área partidária, os seus interesses têm um leque alargado a todas as formas do trabalho parlamentar desde a iniciativa, ao debate e às actividades constitucionais de controlo e fiscalização que cabem aos Parlamentos.

Daqui resulta que, podendo todos estes utilizadores dirigir pedidos aos produtores de IS/IT estes terão que ter em conta a especificidade de cada produto em função da origem e do objectivo dos pedidos.

Estes factores, perfil do utilizador e características do produto, determinam, de certa maneira, o "perfil do produtor de IS/IT".

Perfil tanto mais complexo quanto as matérias versadas são vastas, diversificadas, amplamente representadas nos campos bibliográfico e documental (documentação oficial ou cinzenta proveniente das mais variadas instâncias nacionais, estrangeiras, comunitárias ou internacionais) e também, quase sempre, em plena evolução, seja ela factual ou simplesmente documental.

É nossa convicção que o produtor de Informação Secundária, a este nível, deve ser um documentalista.

Os produtos, que não devem revestir o aspecto de complexos estudos técnicos, devem no entanto permitir, com rapidez mas não isenção de rigor, apresentar as seguintes características:

- situar no quadro jurídico nacional, comunitário e internacional o tema em debate e/ou a iniciativa legislativa;
- enquadrá-los no contexto nacional - histórico, geográfico, socioeconómico, cultural -;

- comparar a situação portuguesa, objecto do debate e/ou da iniciativa, com o que se passa noutros países;
- apresentar textos de apoio seleccionados, técnicos, doutrinários ou meramente descritivos, considerados de particular relevância para os temas focados.

Todas estas tarefas envolvem, essencialmente, trabalho documental:

- Em primeiro lugar, de pesquisa. Pesquisa esta que pode envolver, para além da consulta directa aos catálogos disponíveis na própria Instituição, contactos e pedidos diversos a outras entidades e instituições nacionais, estrangeiras ou internacionais.

- Em segundo lugar, de leitura e selecção de textos.

- Em terceiro lugar, de estruturação dos dados recolhidos, de elaboração de resumos, de cronologias, de sínteses, ou de estruturas de conhecimento, quando fôr caso disso.

Trata-se de técnicas de tratamento de informação e de análise documental ou, em certos aspectos específicos, de "análise documentária" (pese embora o carácter eventualmente polémico, desta distinção terminológica) que são do âmbito das Ciências Documentais.

Porém, o que se exige do documentalista que se ocupa da produção de IS/IT no quadro dos Parlamentos é que, para além do domínio dessas técnicas, ele tenha um perfeito conhecimento do funcionamento das instituições parlamentares, um sólido background cultural de largo espectro, hábitos de investigação, capacidade de decisão, isenção política na selecção de textos doutrinários e um agudo sentido da oportunidade para a apresentação do produto.

Podemos concluir que o produtor de Informação Secundária – em trânsito para (ou em cohabitação com) a Informação Terciária – não é, num Parlamento, instância onde se produzem as leis, necessariamente um jurista. Assim como não tem que ser um especialista em teoria política ou, por exemplo, em relações internacionais.

O que ele tem que ser é um documentalista, seguramente com características especiais, que saiba recorrer, quando necessário, a especialistas nas mais variadas áreas do conhecimento.

Assim como tem que ser capaz de definir políticas flexíveis de apresentação, de edição e de difusão desta informação versátil e de vida, por vezes efémera, mas essencial em toda e qualquer Instituição Parlamentar.

3- A IS/IT NOS PARLAMENTOS

Os Serviços de documentação e informação atingiram um elevado grau de desenvolvimento nos parlamentos europeus – para não falar em serviços tão impressionantes como os da Biblioteca do Congresso dos EUA.

As características dos Serviços variam de Parlamento para Parlamento, mas é um facto comum a todos o da existência de uma Biblioteca. (2)

As bibliotecas parlamentares nascem ao longo do Sec. XIX estando a sua evolução e desenvolvimento marcados pelas transformações das próprias Instituições Parlamentares.

Num primeiro momento, corresponderam ao sentido etimológico do termo. Mas na maioria dos Parlamentos a situação começa a mudar após a Segunda Guerra Mundial, quando se dá o fenómeno chamado da "explosão da informação". As técnicas da biblioteconomia tradicional deixam de ser capazes de responder aos parlamentares que começam a sentir a necessidade de "uma informação rápida, pertinente e precisa, com dados comparados". (3)

As Bibliotecas parlamentares convertem-se assim, pouco a pouco, em instituições dinâmicas, que não conservam apenas a informação mas que vão construindo e incorporando estruturas específicas destinadas à sua difusão.

Por outro lado, com o avanço da construção europeia, a troca de informação entre Parlamentos nacionais e entre estes e as Instituições Europeias (em particular, o Parlamento Europeu) torna-se uma constante e uma necessidade quotidiana.

É assim que surge o CERDP (4) – Centro Europeu de Investigação e Documentação Parlamentares –, estrutura emergente do Parlamento Europeu e da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, com o objectivo de coordenar a informação (na sua definição mais globalizante) dos Parlamentos dos Estados-Membros e das Instituições Europeias.

Os produtos de IS/IT elaborados pelos Parlamentos são divulgados através da "Lettre d'Information" distribuída pelo CERDP e as suas referências são acessíveis através da base EPOQUE.

No que se refere aos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros e ao Parlamento Europeu, praticamente todos publicam "Estudos" que são, em geral, produtos de IS/IT. Quando se trata de Parlamentos bicamerais, não raro as duas Câmaras têm produtos próprios.

Em Espanha, o Congresso dos Deputados distribui com regularidade os "Dossiers de Documentación". São muito volumosos (na sua maioria têm dois a três tomos) e limitam-se a reunir informação parlamentar e legislativa espanhola (nacional e regional), estrangeira, comunitária e internacional.

Em França é o Senado e a Delegação para as Comunidades Europeias que produzem "Estudos". Estes incluem textos originais e direito comparado.

Durante algum tempo a Câmara dos Deputados editava os "Dossiers d'Actualité", de conteúdo mais geral que ia até ao tratamento de imprensa e ao inquérito de opinião.

Em Itália, tanto o Senado como a Câmara editam estudos e "dossiers de documentação".

No Reino Unido, a Câmara dos Lordes edita com regularidade importantes estudos e dossiers temáticos, em séries numeradas de acordo com as Comissões Especializadas responsáveis pela sua produção. A Câmara dos Comuns produz dois tipos de documentos de apoio que relevam da IS/IT: os "Background Papers" e os "Reference Sheets". São complementares, procurando os primeiros descrever o quadro que eventualmente será alterado pela iniciativa a que se refere o trabalho e os segundos fornecer dados de apoio.

O próprio Parlamento Europeu mantém uma série de documentos do tipo IS/IT – a Série "WIP" (Work in Progress) –, constituída, regra geral, por estudos originais da responsabilidade dos Serviços do PE.

Ainda que só tenhamos referido alguns dos exemplos mais significativos, julgamos ter tornado clara a importância da produção de IS/IT no quadro das Instituições Parlamentares. A seguir veremos a evolução verificada nesta área no caso português.

4. O CASO PORTUGUES

4.1. Evolução dos Produtos

Na Assembleia da República, a Informação Secundária dá os "primeiros passos" no ano de 1983 e surge da necessidade de fornecer aos utilizadores (Grupos Parlamentares, Comissões Especializadas ou Deputados em nome individual) um suporte de informação organizado tematicamente.

Organizam-se então os "Dossiers de Informação", elaborados pelos serviços da Biblioteca a pedido dos utilizadores, normalmente em função das suas necessidades de apoio para a preparação de Iniciativas Legislativas ou suporte de intervenções no Debate Parlamentar.

Tais "Dossiers", mais não são que uma compilação de Documentos, que incluem textos legislativos, direito comparado, jurisprudência, textos de informação científica e técnica, notícias de imprensa e bibliografias. A inclusão destes textos depende como é óbvio da natureza dos temas em questão.

Uma vez concluídos, reproduz-se um número limitado de exemplares, ficando dois depositados na biblioteca, e os restantes enviados aos Deputados que os solicitaram.

A partir de 1985 os "Dossiers de Informação" passam a ser organizados não só a pedido expresso dos utilizadores, mas também por iniciativa dos Serviços (Biblioteca). Tal iniciativa vai ao encontro dos temas considerados mais importantes, agendados para os trabalhos parlamentares.

Nessa altura começa a sentir-se a necessidade de alterar a sua estrutura de forma a torná-los mais leves. Deixam de se introduzir os textos completos, procurando incluir apenas as partes consideradas mais relevantes para o tema que está a ser objecto de tratamento.

Ao mesmo tempo é criada uma nova Colecção – os "Pedidos de Informação". Trata-se, na verdade, de reunir e compilar textos ou colectâneas de textos sobre determinados temas, a pedido dos utilizadores.

Coexistem assim duas Colecções que se distinguem em dois aspectos essenciais:

- Os "Dossiers de Informação" estão estruturados de forma mais elaborada e sistematizada e os textos neles contidos são seleccionados e compilados de modo a permitir uma consulta mais eficaz e rápida, enquanto que os "Pedidos de Informação" contêm os textos na íntegra.
- Os "Dossiers de Informação" têm uma larga difusão, enquanto que, nos "Pedidos de Informação", a difusão é limitada ao autor ou autores do pedido e à própria Biblioteca, onde ficam depositados dois volumes.

4.2. Situação Actual

O número de pedidos de Informação Secundária vai crescendo e a especificidade dos temas que os utilizadores querem ver tratados vai-se tornando cada vez mais complexa.

Os "Dossiers de Informação" têm uma boa aceitação. No entanto, o Serviço toma consciência de que é necessário torná-los mais eficazes, isto é, permitir que eles se tornem um suporte de informação rápido, cómodo e eficiente.

Assim, em 1989, procede-se a uma reestruturação dos produtos de Informação Secundária, extinguindo-se os "Dossiers" e os "Pedidos de

Informação" e criando duas novas Colecções – Os Cadernos de Informação e os Cadernos Temáticos.

Estes Cadernos estão divididas em 12 séries, cada uma com a designação das Comissões Parlamentares Especializadas.

Os Cadernos de Informação são já um misto de informação secundária e de informação terciária. Contêm apenas informação útil para o tema em questão, com a elaboração de notas de síntese, cronologias, estruturas de conhecimento, resumos, gráficos ou quadros e, quando isso se justifica, listagens de referências bibliográficas.

A sua elaboração é feita de acordo com o agendamento dos trabalhos parlamentares, por iniciativa do Serviço ou por pedido expresso dos deputados, Comissões Especializadas ou Grupos Parlamentares.

Este produto tem já uma maior difusão, sendo reproduzidos cerca de cento e cinquenta exemplares e distribuídos às Comissões, Grupos Parlamentares e Gabinetes de Apoio. Quando a importância do tema o justifica, a reprodução é ampliada para duzentos e cinquenta exemplares, de forma a distribuir um exemplar a cada deputado.

– Os "Cadernos Temáticos" podem considerar-se "descendentes" dos "Pedidos de Informação" já que a sua filosofia de organização é sensivelmente a mesma (compilação de textos ou colectâneas de textos seleccionados).

No entanto, alguns destes "Cadernos" são organizados por iniciativa dos Serviços e resultam da compilação dos textos originais que foram objecto de tratamento na execução de um determinado Caderno de Informação.

A semelhança dos "Cadernos de Informação", os "Cadernos Temáticos" estão divididos em 12 séries com a designação das Comissões Parlamentares Especializadas, mas a sua difusão é restrita ao utilizador ou utilizadores que o solicitarem e à Biblioteca, onde ficam depositados para consulta 2 exemplares.

De salientar que o interesse por estes produtos tem vindo a aumentar, como prova o crescente número dos pedidos de consulta dos Cadernos existentes, de reedições, actualizações e também de novas solicitações para elaboração de Cadernos relativos a matérias agendadas. Pode mesmo dizer-se que a iniciativa pertence agora ao utilizador. Os Serviços deixaram de ter possibilidade de exercer a sua capacidade de iniciativa e confrontam-se agora com pedidos de organização de "Cadernos" em "fila de espera".

Pensamos tratar-se de um bom indicador. Assim tenham os Serviços capacidade para se redimensionarem de forma a poder dar uma resposta capaz e em a tempo útil a tais solicitações.

5- CONCLUSÕES

Com o aumento permanente da informação disponível em todas as áreas do conhecimento, torna-se claro que os produtos de IS/IT têm tendência a tornar-se uma constante necessidade, não apenas nos Parlamentos e outras Instituições Políticas, mas também em outras áreas, tão variadas como Institutos de Investigação, Universidades ou Empresas.

De facto, o tempo disponível de um investigador para estudar um problema, ou de um gestor ou empresário, para tomar uma decisão, por exemplo, não lhes permitem apreciar na sua totalidade a documentação existente sobre o tema que constitui o objecto do estudo ou informa a decisão. O conhecimento global daquilo a que os anglo-saxões chamam "o estado da arte" é imprescindível para o aprofundamento orientado de trabalhos de investigação ou para uma tomada de decisão seriamente fundamentada.

Nestas circunstâncias, o papel dos documentalistas na produção de IS/IT tem tendência a tornar-se cada vez mais importante e começam a aparecer como desejáveis acções de formação específica nesta área.(5)

De facto, o perfil muito especial do produtor deste tipo de informação, na ausência de uma formação adequada, só pode ser adquirido através da experiência concreta.

Se bem que a natureza dos produtos de IS/IT seja muito variável consoante os objectivos globais da Instituição em que são elaborados e difundidos e o perfil dos utilizadores, há regras gerais, decorrentes da experiência, que podem ser equacionadas com base em conhecimentos empíricos.

Julgamos que não seria descabido lançar um amigável desafio à Associação Portuguesa de BAD, terminando a nossa pequena exposição com uma Proposta. A ser aceite, é nossa convicção que a Associação viria a desempenhar um papel pioneiro nesta área, papel que seria aliás, de grande apoio para muitos documentalistas que se encontram confrontados quotidianamente com pedidos cada vez mais complexos e com problemas de difusão da informação dia a dia mais afastados dos esquemas clássicos.

Apresentamos, pois, a seguinte

PROPOSTA

1. - Que seja criado um Grupo de Trabalho para a IS/IT, com o objectivo de elaborar um "estudo de situação" no nosso país.

2. – Que o Grupo de Trabalho prepare um inquérito sobre a IS/IT, a distribuir largamente, e que estabeleça uma política de recuperação de respostas em número representativo e em tempo útil.

3. – Que as questões colocadas permitam uma leitura clara das respostas e uma avaliação sobre:

- os serviços ou entidades que produzem já IS/IT;
- os serviços ou entidades que julgam útil a difusão temática deste tipo;
- a natureza dos produtos de informação já produzidos ou considerados úteis;
- as necessidades de formação;

4. – Que a análise das respostas comporte o inventário dos produtos IS/IT actualmente elaborados, com vista ao seu estudo aprofundado e conducente a uma possível elaboração de regras gerais mínimas que possam servir de base a futuras acções de formação.

Estas regras gerais devem ter em vista, essencialmente:

- o conteúdo (técnicas de pesquisa e selecção);
- a forma de apresentação e de elaboração prática;
- a política de difusão.

5. – Que sejam definidos, com base na análise das respostas, perfis-tipo de utilizadores, que dêem pistas para a definição de alguns aspectos a privilegiar na elaboração das regras gerais propostas no número anterior.

São, obviamente, tópicos gerais susceptíveis de serem debatidos, melhorados, clarificados.

Constituem o nosso modesto contributo para uma forma aberta de encarar o papel dos documentalistas, papel que se quer em permanente evolução no mundo da informação de hoje.

A dignificação da nossa profissão não passa apenas pela adaptação às novas Tecnologias. Parece-nos fundamental imprimir uma nova dinâmica, que permita repensar a filosofia do comportamento do documentalista face aos desafios do futuro.

NOTAS

- (1) "Feasibility Study and Implementation Plan for the Eurolib Programme". Draft interim report. 15 April 1991.
- (2) Mera, Maria Vitória Fernandez
"Los Servicios de Información y Documentación en el Parlamento Británico," in Revista de Las Cortes Generales, nº 22
- (3) Englefield, Dermot. "Parliamentary Libraries and Information Services"
- (4) O Centro tem um "Correspondente" em cada Parlamento, e os seus trabalhos processam-se no quadro de Grupos de Trabalho específicos (Bibliotecas, Thesaurus, Estudos, Macroeconomia, por exemplo) nos quais participam representantes de Serviços dos Parlamentos da Comunidade e de alguns outros países, membros do Conselho da Europa.
- (5) A Associação de BAD promoveu algumas acções de formação específica em "Análise Documentária" que se revelaram extremamente frutuozas para os produtores de IS/IT que a eles acederam.