



União Interparlamentar
Pela democracia. Para todos.



Federação Internacional
de Associações e Instituições
de Bibliotecários

Orientações relativas aos serviços de estudos do parlamento



Agradecimentos

Em agosto de 2013, atendendo ao crescente interesse manifestado pelos seus membros nos serviços de estudos do parlamento, a Comissão Permanente da Secção de Bibliotecas e Serviços de Estudos nos Parlamentos da Federação Internacional de Associações e Instituições de Bibliotecários (IFLA) propôs a elaboração de orientações relativas ao desenvolvimento desses serviços. Foi criado um grupo de trabalho para dar seguimento a esta iniciativa, presidido por Sonia L'Heureux, bibliotecária parlamentar do Parlamento do Canadá. A Secção gostaria de agradecer formalmente o contributo dos membros do grupo de trabalho para este projeto.

Adolfo Furtado	Diretor do Centro de Documentação e Informação Câmara dos Deputados do Brasil Secretário Executivo da Rede de Intercâmbio dos Parlamentos da América Latina e das Caraíbas (RIPALC)
Lillian Gassie	Diretora-adjunta, Grupo de Serviços do Conhecimento, Serviço de Estudos do Congresso Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos
Dianne Heriot	Bibliotecária parlamentar Parlamento da Austrália
Sonia L'Heureux	Bibliotecária parlamentar Parlamento do Canadá
Junko Hirose	Diretora, Gabinete de Estudo e de Referência Legislativa Biblioteca da Dieta Nacional do Japão
Bryn Morgan	Diretor, Serviços de Estudos Câmara dos Comuns do Reino Unido
John Bagonza Mugabi	Diretor, Serviços de Estudos Parlamento do Uganda
Alfonso Perez	Diretor, Biblioteca do Congresso do Chile
John Pullinger	Antigo bibliotecário e diretor-geral, Serviços de Informação Câmara dos Comuns do Reino Unido
Andy Richardson	Centro de Recursos Parlamentares União Interparlamentar (UIP)
Siiri Sillajoe	Chefe-adjunta do Departamento de Estudos Chancelaria do <i>Riigikogu</i> da Estónia Coordenadora do domínio de interesse «Bibliotecas, Serviços de Estudos e Arquivos», Centro Europeu de Investigação e Documentação Parlamentares (CERDP)
Jarle Skjorestad	Antigo chefe do Serviço de Estudos Parlamento da Noruega
Raissa Teodori	Chefe do Gabinete de Legislação Comparada, Serviço de Estudos Senado de Itália Presidente da Secção de Bibliotecas e Serviços de Estudos nos Parlamentos da IFLA

Fica igualmente um agradecimento especial a Étienne Bassot, diretor dos Serviços de Estudos de Apoio aos Deputados no Parlamento Europeu, e a Ida Kelemen, chefe de departamento no Serviço de Informação aos Deputados da Assembleia Nacional Húngara, pelos seus contributos enquanto revisores externos.

As presentes Orientações foram traduzidas para a Língua Portuguesa pelo Parlamento Europeu. A tradução foi revista pelo Projecto de Reforço das capacidades técnicas e funcionais das Instituições Superiores de Controlo, Parlamentos Nacionais e Sociedade Civil para o controlo das Finanças Públicas nos PALOP e em Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC). Este projecto é inteiramente financiado pela União Europeia e diretamente administrado pelo PNUD.

Índice

Introdução	4
Síntese	6
Por que motivo dispor de um serviço de estudos?	6
Como evoluir?	7
Introdução	10
I. Pressão por um novo serviço	11
Por que motivo criar um serviço de estudos do parlamento?	11
Recorrer a serviços externos para obter informações e análises	12
Pedir um reforço do pessoal	12
Utilizar os recursos existentes	13
Criar um serviço de estudos do parlamento	13
II. Governação	14
Quem pode ficar a cargo do serviço?	14
Biblioteca parlamentar	14
Serviços dos processos legislativos	15
Entidade de estudos independente	15
III. Mandato	16
De que modo pode ser criado o serviço?	17
Que medidas podem limitar o risco de ingerência partidária?	17
Quem pode aceder ao serviço?	18
IV. Conteúdo	19
Quais os serviços e produtos a oferecer?	19
Quais os tipos de análise a fornecer?	21
Equilíbrio entre as análises gerais e personalizadas	21
Equilíbrio entre as análises pró-activas e mediante pedido	21
Equilíbrio entre confidencialidade e transparência	22
V. Funcionamento	24
Qual o modo de funcionamento do serviço?	24
Adoção de um estatuto dos serviços	24
Gestão dos pedidos através de um regulamento dos serviços	25
Partilha do conteúdo de um estatuto dos serviços	25
Quem presta os serviços?	26
Seleção de experiências profissionais diversificadas	27
Procura de competências e valores fundamentais	27
Retenção de recursos humanos de qualidade	28
VI. Elementos do serviço	29
Como garantir o controlo da qualidade?	29
Quais os elementos que apoiam o serviço?	30
A coleção	30
O ambiente digital	31
Gestão da informação	32
De que forma são promovidos e avaliados os serviços de estudos?	33
Sensibilização	33
Avaliação dos produtos e serviços	34
VII. Parcerias úteis	36
Bibliotecas parlamentares	37
Responsáveis do parlamento e agências especializadas	37
Ministérios	38
Outros serviços de estudos	38
Dentro de um ambiente parlamentar	38
Noutras jurisdições	39
No meio académico e na sociedade civil	39
Apoio interno	40
VIII. Prestação de contas ao parlamento	42
IX. Ampliação de um serviço de estudos do parlamento existente	44
X. Alguns ensinamentos tirados	45
Apêndice A	47
Apêndice B	48

Introdução

Um dos pilares fundamentais de um parlamento eficaz consiste num serviço de estudos do parlamento com recursos adequados. O valor destes serviços é incalculável enquanto fontes de análises independentes, neutras e apartidárias. Os parlamentares de todos os partidos políticos dispõem, assim, de um espaço seguro para fazer perguntas e obter respostas nas quais podem confiar. Os serviços de estudos contribuem para a autonomia dos parlamentos, permitindo um controlo factual das perspetivas apresentadas pelo poder executivo, pelos grupos de interesse e pelos meios de comunicação social. Os seus elementos de análise constituem a base informativa do trabalho legislativo e de fiscalização dos parlamentos, facultando aos deputados os dados de que necessitam para o cumprimento adequado da sua missão.

Não obstante variações significativas nas capacidades de estudo de cada parlamento, as presentes orientações destinam-se a ajudar todos os poderes legislativos a desenvolverem a sua capacidade. Descrevem os elementos constituintes de serviços de estudos do parlamento eficazes, tendo por base a experiência de quem os dirige. É minha convicção que as orientações serão particularmente úteis nos casos em que já existe abertura política para investir num reforço das capacidades de estudo. Espero que venham ainda a contribuir para persuadir todos os outros parlamentos da importância e da viabilidade desse investimento. A União Interparlamentar (UIP) vai seguramente recorrer às orientações em apreço nos seus próprios esforços para assistir os parlamentos no desenvolvimento dos seus serviços de estudos.

Concluindo, as orientações são reveladoras da vitalidade da rede de serviços de bibliotecas e estudos do parlamento. Esta rede une-se para partilhar experiências e boas práticas sob a égide da Federação Internacional de Associações e Instituições de Bibliotecários (IFLA), um organismo que tem mantido uma sólida parceria com a UIP ao longo dos anos. Recomendo vivamente que sigam estas orientações.



Martin Chungong
Secretário-Geral,
União Interparlamentar

Introdução

As atividades da Secção de Bibliotecas e Serviços de Estudos nos Parlamentos da Federação Internacional de Associações e Instituições de Bibliotecários (IFLA) convergem em duas comunidades internacionais: uma comunidade de bibliotecas, à qual a IFLA se encarrega de dar voz ao nível mundial, e uma comunidade de parlamentos, representada ao mais alto nível pela União Interparlamentar (UIP).

Ainda que difiram em termos de membros e de governação, ambas as organizações acreditam que a cooperação e a partilha de experiências são aspetos fundamentais para obter progressos e que o conhecimento é crucial para o desenvolvimento. Ambas promovem, nos seus ambientes específicos, um acesso a informações fiáveis e de elevada qualidade como um dos elementos essenciais das sociedades democráticas.

Pautados por estes valores, os membros da Secção de Bibliotecas e Serviços de Estudos nos Parlamentos têm vindo a colaborar ao longo dos anos, tornando-se «intermediários essenciais de informações» dos poderes legislativos, com capacidade para corresponder oportuna e eficientemente às necessidades dos legisladores e, sempre que possível, do grande público. No âmbito interno da Secção, cada membro passou a desempenhar um papel importante para tornar os serviços de bibliotecas e estudos do parlamento ao nível mundial mais consistentes e capazes de prestar um melhor apoio à respetiva instituição.

Num esforço coletivo, a Secção logrou, durante os decénios em que tem exercido atividades, promover o entendimento e a cooperação entre poderes legislativos, oferecendo uma plataforma através da qual os bibliotecários e investigadores podem partilhar práticas, prestar aconselhamentos e assistência e construir relações entre pares produtivas e duradouras em todo o mundo. Deste modo, a Secção construiu o seu próprio conhecimento coletivo, através do qual tem disponibilizado atividades, documentos e publicações importantes, no intuito de melhorar as competências profissionais e os métodos de trabalho dos colegas. Com o passar do tempo, esta colaboração traduziu-se na criação de um conjunto de referências sólidas para a inovação.

As presentes *orientações relativas aos serviços de estudos do parlamento* constituem uma nova etapa destinada a refletir o nosso conhecimento coletivo. Redigida para satisfazer os apelos persistentes dos membros da Secção para a disponibilização de diretrizes sobre um reforço dos serviços de estudos dos parlamentos, a presente publicação exemplifica a forma como podemos alcançar resultados com um trabalho conjunto e um apoio recíproco nas nossas tarefas profissionais. As orientações baseiam-se no trabalho realizado diariamente por bibliotecários e investigadores, na realidade que se lhes depara quando servem a instituição em que estão integrados e nos conhecimentos e experiência adquiridos de forma coletiva pela Secção através da cooperação, da colaboração e da troca de ideias.

O documento resultante leva em linha de conta diferentes realidades, contextos parlamentares, capacidades e níveis de desenvolvimento, estruturas organizacionais e ambientes institucionais. Tal como salienta a presente publicação, são vários os aspetos que podem moldar o desenvolvimento de um serviço de estudos do parlamento. As considerações esboçadas no presente documento não devem ser interpretadas como receitas a aplicar de forma rigorosa. No fim de contas, devem ser avaliadas e postas em prática no respeito da cultura e do contexto em que cada serviço de estudos do parlamento é criado.

As *orientações relativas aos serviços de estudos do parlamento* são o resultado do trabalho de um grupo de profissionais que dedicaram o seu tempo e conhecimento, apoiando os objetivos da Secção. É a eles que endereço os meus agradecimentos, pelo excelente trabalho realizado, bem como à UIP e à IFLA, por terem possibilitado esta publicação.



Raissa Teodori
Presidente da Secção da IFLA
Serviços de Bibliotecas e Estudos nos Parlamentos

Síntese

Alguns representantes de gestões parlamentares em todo o mundo manifestaram interesse em saber mais acerca dos elementos a considerar no desenvolvimento ou na ampliação de um serviço de estudos do parlamento. Em resposta a esta procura crescente, os diretores das bibliotecas e serviços de estudos dos parlamentos representados na Federação Internacional de Associações e Instituições de Bibliotecários (IFLA) decidiram publicar as presentes orientações destinadas ao desenvolvimento de serviços de estudos, em cooperação com a União Interparlamentar (UIP).

A capacidade de investigação parlamentar no seio dos próprios parlamentos varia significativamente em todo o mundo. Num extremo do espectro, existe uma oferta de serviços abrangentes nas nações que consolidaram os seus serviços de estudos do parlamento ao longo de várias décadas. No extremo oposto, muitos parlamentos pretendem criar ou ampliar essa função no seio da sua instituição, mas sentem dificuldades em identificar o caminho a seguir, geralmente devido à falta de recursos e/ou aos desafios que enfrentam na criação de instituições democráticas.

É necessário um certo grau de estabilidade institucional para criar as condições subjacentes à implantação de um serviço de estudos. Convém que já existam alguns elementos de fundo, como uma constituição nacional ou regras e procedimentos aplicáveis ao funcionamento do parlamento. De qualquer modo, a experiência em vários parlamentos sugere que os serviços de estudos do parlamento são capazes de apoiar o desenvolvimento da democracia, ao promoverem um melhor acesso à informação e uma perceção mais exata do impacto da legislação e das políticas públicas propostas. Uma capacidade autónoma de investigação contribui para reforçar a função parlamentar nas suas relações com as demais instituições que fazem parte de um sistema de governo democrático.

Este documento não se dirige a um grupo específico inserido nesse espectro, apresentando antes linhas gerais fundamentadas pelas práticas de jurisdições com tradição na prestação de serviços de estudos do parlamento.

Por que motivo dispor de um serviço de estudos?

A finalidade da criação de um serviço de estudos do parlamento é proporcionar uma análise apartidária e equilibrada, que se ajuste às necessidades dos deputados.

Em todo o mundo, uma das missões essenciais dos deputados é elaborar, examinar e votar diplomas legislativos. Adicionalmente, compete-lhes exigir aos governos a prestação de contas. Os deputados podem igualmente ser chamados a fiscalizar as atividades dos governos, certificando-se de que os mesmos estão a aplicar as decisões dos parlamentos. A sua capacidade para cumprir estas missões ao longo de todo o ciclo político e legislativo depende do seu acesso a informações credíveis e fiáveis.

Assim, a preparação para as atividades parlamentares confronta os deputados com a tarefa extremamente árdua de tentarem aceder a materiais credíveis e concisos que apresentem sínteses e análises dos factos relevantes, os quais são indispensáveis para que tenham uma intervenção eficaz (geralmente, num prazo apertado) em questões de políticas públicas tratadas no parlamento. Por norma, a gestão do parlamento é a entidade mais indicada para solicitar assistência apartidária. Muitos deputados recorrem aos secretários-gerais dos parlamentos para indagar as instâncias que podem ajudá-los com os estudos de que necessitam. Um serviço de estudos do parlamento pode prestar assistência através da preparação de sínteses e análises das propostas legislativas, políticas ou programáticas examinadas pelo parlamento. As suas atividades podem incluir a preparação de apreciações factuais, a emissão de segundos pareceres sobre as informações prestadas pelo governo ou, inclusivamente, avaliações do cumprimento efetivo pelo governo dos compromissos que tiver assumido.

O papel do serviço de estudos é fornecer análises que abranjam todo o espectro de perspetivas, mediante produtos e serviços que sejam isentos da representação de interesses, partidários e facultados tanto ao partido ou partidos no poder como aos partidos da oposição. O trabalho analítico deve centrar-se numa sintetização de factos e numa apresentação de informações, de forma equilibrada quer em termos políticos quer nas abordagens que adotar.

Para ser eficaz, um serviço de estudos deve estar ciente dos produtos e serviços úteis para os deputados. Um serviço de estudos capaz de explicar a forma como adapta o seu funcionamento às necessidades dos deputados está em melhores condições de demonstrar a sua pertinência.

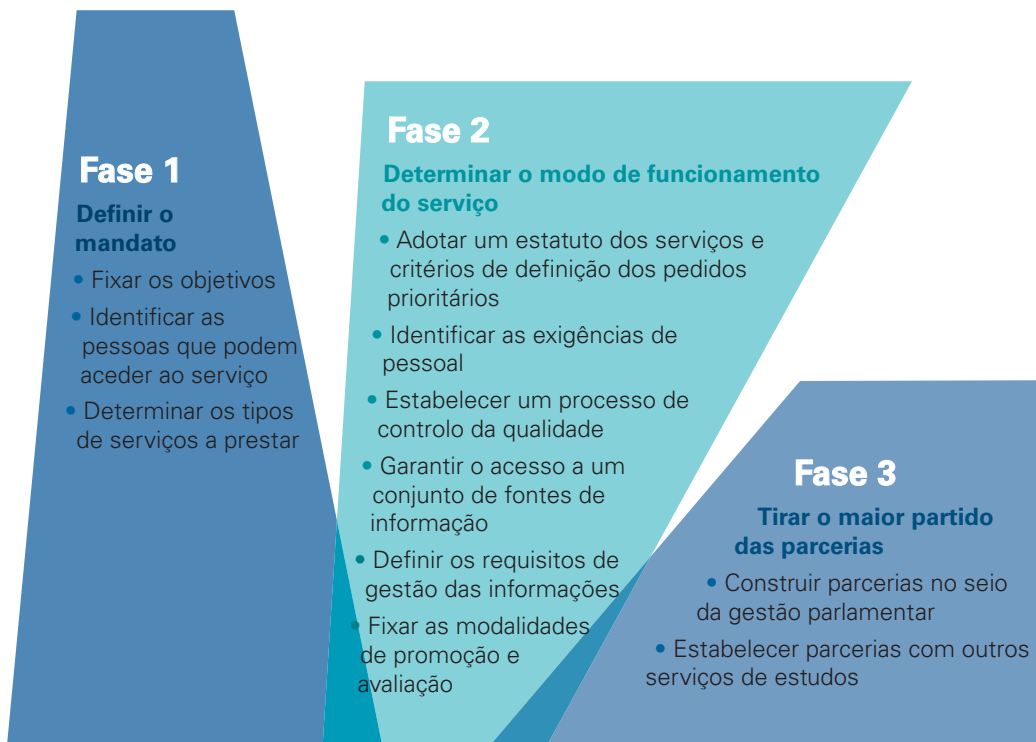
Como evoluir?

Os serviços de estudos do parlamento existentes não foram criados de um dia para o outro. Pelo contrário, este tipo de serviço surge de forma gradual, à medida que melhora a perceção da necessidade de apoio analítico e que são garantidos os orçamentos operacionais. Trata-se de um exercício deveras iterativo.

Os serviços de estudos do parlamento são moldados pela cultura e pelas tradições do contexto em que emergem. Não há uma 'receita' única. No entanto, a planificação de um futuro serviço de estudos abrange algumas medidas comumente aceites, as quais apoiarão os esforços dos diretores no seu desenvolvimento. Tal como ilustra a figura 1, os diretores devem inicialmente definir o mandato que procuram cumprir, determinar o modo de funcionamento do serviço e, por último, estudar as formas de tirar o maior partido das eventuais parcerias.

Figura 1

Criação de um serviço de estudos do parlamento: principais fases



O presente documento sublinha os diversos aspetos associados às fases de planificação em apreço, que serão resumidos nas próximas páginas.

Orientações relativas ao desenvolvimento de um serviço de estudos do parlamento

- É necessário um certo grau de estabilidade institucional para criar as condições subjacentes à implantação de um serviço.

Definir o mandato

- O serviço de estudos não deve liderar o debate, mas antes empenhar-se em contribuir com informações para o debate parlamentar e público sobre questões abordadas no parlamento. Os deputados valorizam um serviço que explicita um tema e analise os impactos das propostas legislativas, políticas e programáticas examinadas pelo parlamento.
- Existem diferentes modelos organizacionais para criar ou ampliar um serviço de estudos. O modelo selecionado deve conciliar os aspetos relativos aos custos, ao acesso a apoio interno e à responsabilidade administrativa.
- Os instrumentos parlamentares (p. ex., uma lei ou moção) que permitem criar ou ampliar um serviço de estudos definem, por norma, o âmbito do serviço previsto. Um mandato mal formulado ou demasiado geral atendendo aos recursos disponíveis estará condenado ao fracasso.
- As instâncias parlamentares, tais como as comissões ou associações parlamentares, e os deputados tanto do ou dos partidos no poder como dos partidos da oposição têm geralmente direito ao apoio do serviço de estudos. O apoio através de estudos não é, por norma, extensível a organizações políticas ou de outra índole fora do parlamento.
- Ainda que alguns valorizem o acesso a análises aprofundadas de questões complexas de política pública, a larga maioria dos deputados prefere ter um acesso oportuno a material sucinto que apoie o seu trabalho parlamentar.
- Existe uma procura de análises tanto personalizadas como gerais. Quando os recursos são escassos, as prioridades devem ser ponderadas a fim de gerir:
 - pedidos individuais de trabalho personalizado;
 - pedidos de análises para instâncias parlamentares multipartidárias; e
 - a necessidade de análises gerais para facultar a todos os deputados melhores informações sobre determinado assunto.
- O serviço de estudos deve ser um porto seguro em que os deputados estejam à vontade para fazer perguntas sem recearem ser julgados pelo alcance (ou inexistência) do seu entendimento de uma questão de política pública. A confidencialidade das suas interações com o serviço de estudos é um aspeto importante.

Definir o modo de funcionamento do serviço

- Um estatuto dos serviços é uma ferramenta útil que ajuda a refletir o âmbito dos serviços disponíveis e a gerir as expectativas.
- O conhecimento especializado nos domínios jurídico e económico é essencial para instaurar um serviço de estudos do parlamento. Contudo, a progressiva disponibilização de mais recursos exigirá um conhecimento de um maior leque de domínios de política pública. Com o passar do tempo, os diretores dos serviços de estudos terão de determinar um equilíbrio entre o conhecimento especializado e o saber genérico dos quais terão de dispor para dar a melhor resposta às necessidades de análises dos deputados.
- Os produtos devem ser oportunos e fáceis de encontrar e as análises devem ser de fácil compreensão. Os produtos devem estar situados nos locais onde os deputados consagram o seu tempo, tanto no que se refere aos espaços físicos como às ferramentas eletrónicas *Web*.
- Independentemente da localização do serviço de estudos no seio da organização, é necessário que os investigadores acedam a uma coleção de materiais de referência. Os investigadores parlamentares vão naturalmente precisar de materiais adequados a análises exaustivas.

- Mais do que nas estruturas físicas, as bibliotecas parlamentares que estabelecem parcerias com serviços de estudos devem fazer os possíveis para conseguirem aceder rapidamente a conhecimentos e experiências que apoiem as atividades de investigação.
- Um sistema eletrónico de gestão de pedidos e registos dos clientes poderá ser uma das ferramentas internas de um serviço de estudos, com o objetivo de apoiar uma melhor utilização dos recursos disponíveis.

Construir parcerias úteis

- Um serviço de estudos do parlamento deve desenvolver parcerias com:
 - colegas dos serviços processuais e administrativos;
 - bibliotecas parlamentares;
 - bibliotecas nacionais e outras bibliotecas que desenvolvam estudos (p. ex., bibliotecas de direito e bibliotecas universitárias);
 - responsáveis do parlamento e agências especializadas; e
 - redes de colegas de estudos do parlamento noutras jurisdições.
- Podem participar diferentes entidades no apoio à análise de questões de política pública pelos deputados. Devem ser envidados esforços para evitar a duplicação e integrar conhecimentos externos sempre que for caso disso.
- Procurar aconselhamento junto de:
 - editores e artistas gráficos, na preparação de produtos de elevado impacto;
 - peritos em comunicação, na conceção de modelos de sensibilização para os serviços disponíveis nos serviços de estudos; e
 - profissionais de gestão da informação/tecnologias da informação, a fim de explorar ao máximo as oportunidades proporcionadas pela tecnologia.

Dar conta da forma como o serviço de estudos responde às necessidades dos deputados

- Um serviço de estudos capaz de explicar a forma como adapta o seu funcionamento às necessidades dos deputados está em melhores condições de demonstrar a sua pertinência. Estas explicações podem assumir a forma de:
 - relatórios anuais;
 - apresentações às comissões parlamentares;
 - reuniões informais com líderes de grupos parlamentares; e
 - relatórios sobre as observações recebidas.

Introdução

No âmbito das suas conferências anuais, a Secção de Bibliotecas e Serviços de Estudos nos Parlamentos da Federação Internacional de Associações e Instituições de Bibliotecários (IFLA) organiza uma série de atividades durante as quais os delegados de gestões do parlamento partilham os seus desafios e as suas iniciativas bem-sucedidas. Nos últimos anos, tem aumentado o número de participantes que manifestaram interesse em saber mais acerca dos fatores a considerar no desenvolvimento ou na ampliação de um serviço de estudos do parlamento.

A Secção conta felizmente com membros de alguns dos principais serviços de estudos do parlamento da cena internacional. Em resposta à crescente procura de informação sobre boas práticas, a Secção recorreu ao capital de conhecimentos dos membros para publicar as presentes orientações destinadas ao desenvolvimento de serviços de estudos nos parlamentos.

Alguns pontos devem ser tomados em consideração ao examinar as orientações. Em primeiro lugar, é necessário um certo grau de estabilidade institucional para criar as condições subjacentes à implantação de um serviço de estudos. Alguns elementos de fundo, como a adoção de uma constituição nacional, regras e procedimentos aplicáveis ao funcionamento do parlamento, processos internos de gestão e conservação de documentos parlamentares essenciais (p. ex., debates e diplomas legislativos) ou até um sítio *Web* para partilhar com os cidadãos informação sobre o que vai acontecendo no parlamento, são por vezes privilegiados numa lista de prioridades em relação ao desenvolvimento de um serviço de estudos do parlamento. No entanto, uma capacidade autónoma de investigação contribui para o reforço das instituições parlamentares num regime democrático, em que tanto o poder legislativo como o poder executivo devem dispor dos recursos necessários para o desempenho das funções respetivas.

Em segundo lugar, as informações facultadas nas orientações em apreço não devem ser encaradas como uma «receita» para criar ou ampliar um serviço de estudos do parlamento. Os ingredientes a utilizar variam de país para país, dado que também a capacidade de investigação parlamentar no seio dos próprios parlamentos varia significativamente em todo o mundo. Num extremo do espetro, as nações com um longo historial de formas de governo democráticas oferecem frequentemente serviços abrangentes. Consolidaram os seus serviços de estudos do parlamento ao longo de várias décadas. No extremo oposto, muitas democracias emergentes pretendem dar os primeiros passos na criação dessa função no seio do parlamento, mas sentem dificuldades em identificar o caminho a seguir, geralmente devido à falta de recursos e/ou aos desafios que enfrentam na criação ou no fortalecimento de instituições democráticas. Porém, um grande número de parlamentos situa-se no meio desse espetro, acalentando a expectativa de reforçar os recursos limitados que, por ora, oferecem aos seus deputados.

O nível de recursos disponíveis para um parlamento repercute-se igualmente na dimensão de um serviço de estudos. Os parlamentos de nações mais ricas, com acesso a orçamentos mais elevados, poderão presumivelmente contar com gestões de maior dimensão e ser capazes de financiar serviços de estudos mais apetrechados. As grandes unidades de investigação terão melhores condições para oferecer uma gama abrangente de produtos e serviços. Uma opção mais realista para os parlamentos com recursos mais modestos poderá passar por privilegiar um número mais reduzido de produtos de elevada qualidade.

Este documento não se dirige a um grupo específico inserido nesse espetro, apresentando antes linhas gerais fundamentadas pelas práticas de jurisdições com tradição na prestação de serviços de estudos do parlamento. Além disso, destaca os aspetos a tomar em consideração pelos deputados e diretores de gestões parlamentares nos seus progressos de construção de uma capacidade de investigação parlamentar.



©AFP/Daniel Roland

I. Pressão por um novo serviço

Por que motivo criar um serviço de estudos do parlamento?

Os deputados são responsáveis por propor e votar diplomas legislativos que abrangem variadíssimas questões. Compete-lhes igualmente exigir aos governos a prestação de contas. Além disso, são chamados a fiscalizar as atividades dos governos, certificando-se de que os mesmos estão a aplicar as decisões dos parlamentos. Porém, não são especialistas em todos os domínios de política pública sobre os quais são instados a pronunciarem-se. Estes temas são cada vez mais complexos, exigindo um conhecimento especializado para determinar os vários fatores em causa. A capacidade dos deputados para cumprir estas missões ao longo do ciclo político e legislativo depende do seu acesso a informações credíveis e fiáveis.

Acresce que, muitas vezes, as condições dos deputados para obter informação pertinente não são equitativas. O poder executivo tende a dispor de um maior leque de informações do que o poder legislativo, as quais são frequentemente obtidas por meio das atividades administrativas do executivo e geralmente confidenciais.

Assim, a preparação para as funções parlamentares confronta os deputados com a tarefa extremamente árdua de identificarem informações pertinentes e credíveis. Os deputados devem determinar as partes interessadas em várias questões e as opiniões respetivas. É necessário que percebam o significado dessas questões nos planos político, legislativo, económico, local, etc. Além de terem de recolher essa informação, devem também, em muitos casos, intervir num prazo apertado, acompanhando o tratamento das questões de política pública no seio dos parlamentos.

A fim de dar resposta a estas exigências, os deputados necessitam de aceder a um espaço seguro no qual possam fazer perguntas tanto básicas como complexas para entenderem melhor

Os deputados necessitam de aceder a um espaço seguro no qual possam fazer perguntas tanto básicas como complexas para entenderem melhor as questões de política pública, sem recearem ser julgados ou sujeitos a pressões de grupos de interesses.

as questões de política pública, sem recearem ser julgados ou sujeitos a pressões de interesses. Para desenvolverem um trabalho eficaz, devem poder obter rapidamente sínteses e análises concisas dos factos relevantes.

Os secretários-gerais dos parlamentos estão cientes de que o bom funcionamento dessas instituições requer um conjunto sólido de regras e procedimentos e um grande número de parlamentos criou serviços destinados a apoiar o processo legislativo. Infelizmente, estas regras e procedimentos não costumam providenciar aos deputados as informações e análises das questões de políticas públicas tratadas pelos parlamentos. Devem ser tomadas outras medidas para garantir um acesso a esses dados. As secções que se seguem exploram possíveis formas de colocar serviços de estudos à disposição dos deputados.

Recorrer a serviços externos para obter informações e análises

Os deputados que procurem informações e análises são frequentemente entregues a si próprios e não sabem exatamente a quem devem pedir auxílio.

Estão disponíveis muitas fontes externas aos parlamentos, tais como universidades, partidos políticos, organizações da sociedade civil e representantes de grupos de interesses, mas, na sua maioria, seguem uma agenda específica. As análises levadas a cabo por fontes externas podem estar alinhadas com o interesse da pessoa ou do grupo que as efetuam e, muitas vezes, poderão não atender ao contexto parlamentar.

- As análises fornecidas por partidos políticos podem oferecer argumentos que realcem apenas elementos alinhados com as posições políticas dos partidos.
- A investigação académica pode ser demasiado complexa ou teórica. Os deputados podem ter dificuldade em relacionar o trabalho académico com os conteúdos específicos dos diplomas legislativos, políticas ou programas propostos. Além disso, os investigadores académicos são convidados a emitirem o seu parecer profissional, em vez de salientarem de forma equilibrada as diferentes abordagens aplicáveis a uma questão de política pública.
- Os governos prestam geralmente informações sobre o raciocínio subjacente a um ato legislativo, política ou programa por si proposto, mas estas informações tendem a seguir a mesma linha das perspetivas do partido ou partidos no governo.

Pedir um reforço do pessoal

Por norma, a gestão do parlamento é a entidade mais indicada para solicitar assistência apartidária e equilibrada. Muitos deputados recorrem ao secretário-geral do parlamento para indagar as instâncias que podem ajudá-los com os estudos de que necessitam.

Por vezes, a forma mais rápida e simples à disposição dos deputados é procurarem verbas para reforçar a sua própria equipa de apoio político. No entanto, estes funcionários acabam, na prática, por serem muitas vezes redirigidos para tarefas centradas na reeleição do respetivo deputado. Em muitos casos, é efetuado um pedido adicional de verbas para contratar consultores encarregados de efetuarem as análises destinadas aos deputados. Todavia, esta abordagem não deixa de acarretar problemas específicos.

- Pode existir uma tendência para a contratação de «amigos do regime» ou para a oferta de contratos como favor político. A análise realizada pode não ser tão abrangente e apartidária quanto possível.
- Trata-se de uma abordagem pouco sustentável para os parlamentos, uma vez que a rede de consultores é extinta sempre que mudam os responsáveis políticos eleitos. Há, pois, uma perda do conhecimento interno de apoio aos debates parlamentares, que deve ser novamente adquirido.
- Por norma, os consultores cobram tarifas mais altas do que os valores que seriam despendidos com funcionários permanentes, os quais não têm de cobrar despesas gerais administrativas se estiverem integrados na gestão do parlamento.

No final, podem ser gastos recursos sem que sejam alcançados os resultados esperados. Os deputados continuariam a ter dificuldades para obter um quadro completo e exato da questão de política pública que precisam de tratar, uma vez que não dispõem do tempo necessário para sintetizarem as informações por sua própria iniciativa ou não dispõem de um conhecimento suficientemente aprofundado para levar a cabo essa tarefa.

Utilizar os recursos existentes

A maioria dos deputados tem acesso a uma biblioteca parlamentar. Apesar de os recursos disponíveis poderem ser limitados, dificultando o alcance dos serviços prestados pelas bibliotecas parlamentares, os bibliotecários de referência têm a formação adequada para encontrar rapidamente informações fiáveis e credíveis. No entanto, a maior parte dos bibliotecários não tem formação para sintetizar e analisar várias questões de política pública de uma forma que fundamente as tomadas de decisões. A título de exemplo, os bibliotecários não estão geralmente habilitados para explicar a finalidade e os efeitos de uma proposta de lei ou para avaliar o impacto económico de medidas constantes do orçamento anual apresentado pelo governo.

Os funcionários das unidades de serviços legislativos são peritos na elaboração de atos legislativos e especializados em apoiar um processo que converta ideias em textos legislativos, seguindo os trâmites adequados. Porém, a sua esfera de competências não abarca, por norma, a avaliação dos impactos (económico, social, ambiental, etc.) das políticas públicas apresentadas em sede parlamentar.

Criar um serviço de estudos do parlamento

Um serviço de estudos do parlamento pode prestar assistência aos deputados através da preparação de sínteses e análises das propostas legislativas, políticas ou programáticas em exame no parlamento. Os seus funcionários podem facultar:

- apreciações factuais das diferentes perspetivas de uma questão de política pública ou de uma proposta de lei, que sejam concisas e oportunas para uma intervenção de um deputado na assembleia ou em comissão parlamentar;
- um segundo parecer sobre as informações prestadas pelo governo – englobando a realização de avaliações do impacto das políticas ou dos programas propostos pelos governos, fundamentadas por uma síntese das diversas perspetivas expressas quanto a uma questão de política pública; e
- avaliações do cumprimento efetivo pelos governos dos compromissos que tiverem assumido.

O papel do serviço de estudos é fornecer análises neutras que abranjam todo o espectro de perspetivas, mediante produtos e serviços que sejam apartidários e facultados tanto ao partido ou partidos no poder como aos partidos da oposição. O trabalho analítico incide numa sintetização de factos e numa apresentação de informações de forma equilibrada.

Um serviço de estudos não lidera o debate, mas empenha-se antes em contribuir com informações para o debate parlamentar e público sobre questões abordadas no parlamento. Muito embora os investigadores possam ser instados a apresentar as principais conclusões resultantes das sínteses e dos trabalhos analíticos, não participam no debate público, seja na comunicação social, seja nos trâmites parlamentares (p. ex., durante deliberações numa audição em comissão parlamentar ou até nas análises que publicam). É aos deputados que compete a responsabilidade e o mandato de representar democraticamente os cidadãos.

Geralmente, os vários tipos de estudos de apoio solicitados pelos deputados são mais bem assegurados por um serviço de investigação que integre uma gestão parlamentar apartidária. Os investigadores são uma fonte fiável para a utilização de argumentos bem fundamentados e consensuais, desenvolvendo linhas de investigação enquanto assistem os deputados no âmbito das suas atividades. Enquanto membros profissionais da gestão, também estão mais bem posicionados para disponibilizarem explicações de aspetos mais complexos das análises realizadas, caso seja necessário.

À medida que aumentam o alcance e a complexidade das questões debatidas nos parlamentos, algumas gestões são convidadas a criar unidades de estudos especializadas, a fim de gerir aspetos particulares do trabalho legislativo. Foram, por exemplo, criadas algumas unidades para analisar os direitos humanos e as dimensões de género neste contexto.

Um serviço de estudos do parlamento presta um apoio apartidário e equilibrado aos deputados que procuram informações fiáveis, com vista a ajudá-los a responder de forma conveniente às exigências parlamentares. As secções que se sequelem destacam os aspetos a considerar na criação de um serviço dessa natureza.

Um serviço de estudos não lidera o debate, mas empenha-se antes em contribuir com informações para o debate parlamentar e público sobre questões abordadas no parlamento.



©AFP/Dibyangshu Sarkar

II. Governação

Quem pode ficar a cargo do serviço?

A localização do serviço de estudos no seio da organização é uma importante equação. Há diferentes modelos em todo o mundo, os quais proporcionam diferentes tipos de acesso aos recursos existentes e geram diferentes expectativas. Os modelos mais comuns incluem:

- serviços integrados na biblioteca parlamentar;
- uma estrutura de estudos inserida nos serviços dos processos legislativos; e
- uma entidade de serviços de estudos independente.

Biblioteca parlamentar

É prática corrente criar serviços de estudos do parlamento associados a uma biblioteca parlamentar ou a um centro de documentação e informação. Um centro deste género pode ser uma ajuda preciosa para um serviço de estudos, uma vez que tem geralmente a missão de manter uma coleção de registos parlamentares, estando ao dispor dos utilizadores parlamentares para encontrar informações. Os seus funcionários recolhem e transmitem de uma forma organizada informações bibliográficas, documentais, legislativas, legais e estatísticas a pedido dos deputados, do pessoal parlamentar e, nalgumas jurisdições, dos cidadãos.

Nos casos em que o serviço de estudos está integrado na biblioteca, os seus funcionários podem beneficiar diretamente do capital de informações de que essa biblioteca dispõe. Por norma, um pedido de um deputado parte de uma necessidade de obter informações sobre determinado assunto. Os bibliotecários dão geralmente uma resposta mais adequada a esse pedido, dado que, enquanto especialistas das ciências da informação, estão preparados para encontrar prontamente informações credíveis e fiáveis.

Muitas vezes, esse pedido dá rapidamente lugar a uma necessidade de sintetizar e analisar as informações prestadas, no sentido de responder a questões específicas ou de apoiar uma medida que o deputado pretenda tomar. As atividades dos bibliotecários estão centradas na recolha das informações existentes, pelo que as análises são geralmente realizadas pelos funcionários encarregados dos estudos. Atendendo à sequência de trabalho, desde uma referência à investigação, a criação ou o reforço de uma unidade em que sejam integrados a biblioteca e os serviços de estudos afigura-se a melhor solução para os deputados. Desta forma, reduz-se o risco de serem enviados pedidos para uma unidade menos indicada, já que, havendo apenas uma unidade, as tarefas pertinentes são tratadas pelos funcionários adequados.

Nos casos em que o serviço de estudos está integrado na biblioteca, os seus funcionários podem beneficiar diretamente do capital de informações de que essa biblioteca dispõe.

Além disso, o serviço de estudos pode beneficiar da assistência de elementos da infraestrutura interna já existente para auxiliar a administração da biblioteca, designadamente recursos humanos e gestão financeira, bem como de apoio informático.

Serviços dos processos legislativos

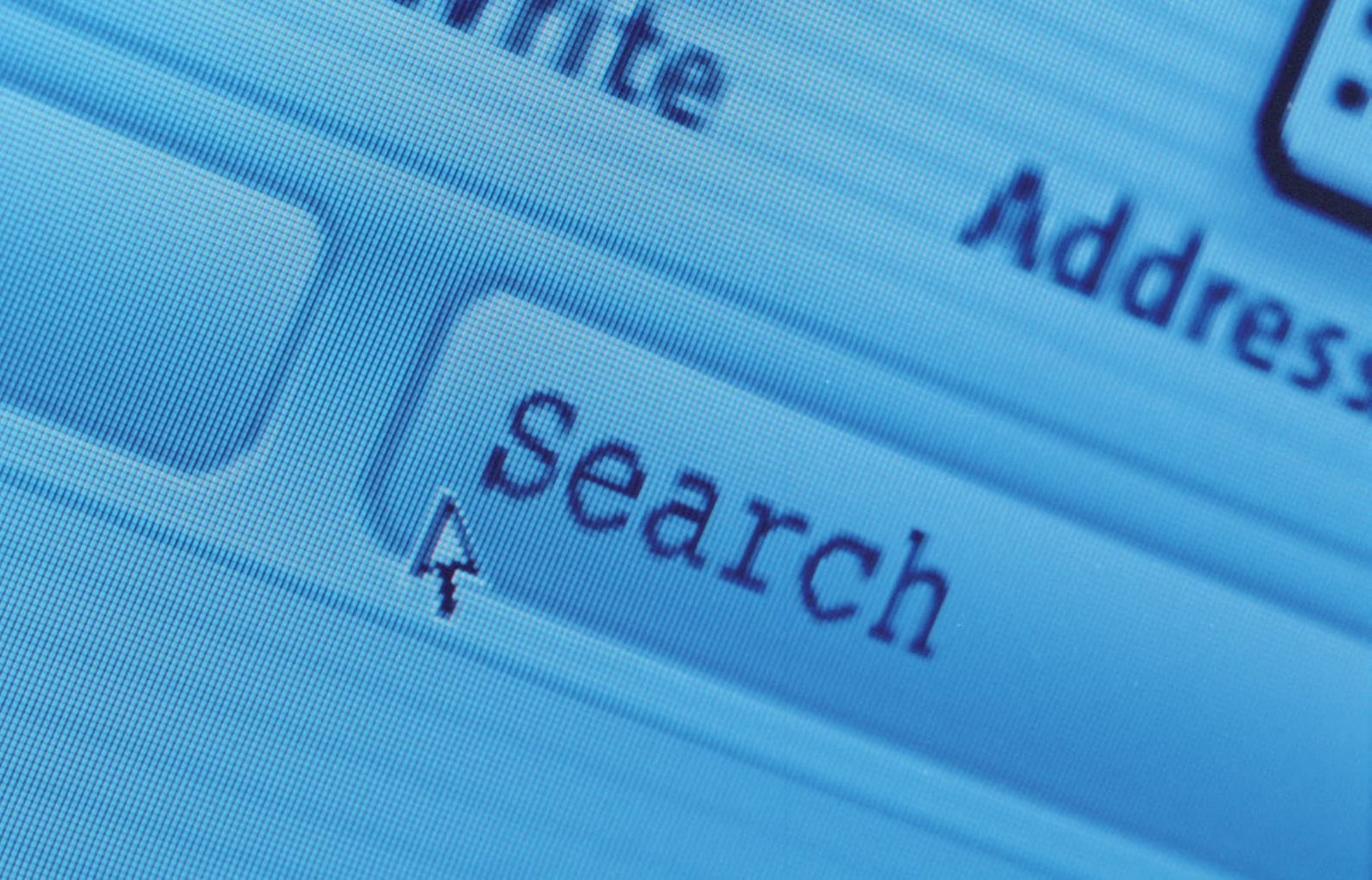
Em alternativa, alguns parlamentos alargam o âmbito de responsabilidades dos funcionários com funções processuais (p. ex., os responsáveis administrativos das comissões), atribuindo-lhes tarefas de investigação. Este modelo tem a vantagem de proporcionar um quadro de maior previsibilidade do contexto e das atividades parlamentares. No entanto, a necessidade de assegurar oportuna e eficientemente o funcionamento das sessões plenárias e das comissões pode limitar o tempo de que os responsáveis processuais dispõem para efetuar um trabalho analítico. A fim de evitar um cenário em que o trabalho analítico mereça apenas uma atenção marginal, os diretores devem contratar funcionários especificamente encarregados dessa missão, em detrimento das questões processuais.

De forma geral, as competências de um responsável processual diferem das competências de um investigador. Os deputados consideram que o trabalho analítico é fiável e de boa qualidade quando os funcionários encarregados dessas tarefas dão mostras de ter o leque de competências e os conhecimentos adequados para o tipo de estudo pretendido. Por conseguinte, os serviços dos processos legislativos requerem funcionários com experiências profissionais variadas e diretores com as qualificações necessárias para supervisionar as competências quer processuais quer analíticas. O presente documento exemplifica mais adiante as experiências profissionais e as competências habitualmente pretendidas num serviço de estudos.

Entidade de estudos independente

Alguns parlamentos preferem criar uma entidade totalmente distinta, que presta diretamente contas à gestão superior do parlamento. Este modelo permite que o serviço de estudos tenha uma interligação mais direta e visível com um secretário-geral ou um responsável administrativo. Uma estrutura desta natureza é eficiente se lograr manter uma colaboração eficaz com a biblioteca, a fim de aceder à sua coleção, influenciar as suas compras de acordo com as necessidades dos investigadores que efetuam análises para os deputados e partilhar os serviços dos técnicos de gestão da informação. De outro modo, a gestão corre o risco de criar pressão orçamental e duplicações ineficientes caso o serviço de estudos tenha de adquirir informações e bases de dados semelhantes para efetuar um trabalho analítico.

Os desafios supramencionados são intensificados nos parlamentos com duas câmaras legislativas. Regra geral, os parlamentos dispõem de recursos limitados e não podem consentir uma duplicação de atividades pelas diversas unidades. Os parlamentos cuja estrutura de governação assenta em serviços partilhados (p. ex., biblioteca, segurança, serviços informáticos, gestão dos edifícios e serviços de restauração) podem ser mais eficazes se puderem contar com um único serviço de estudos do parlamento para ambas as câmaras. Por outro lado, é possível que cada câmara pretenda manter o controlo das atividades de assistência administrativa prestada pelo serviço de estudos.



©AFP/Owen Smith

III. Mandato

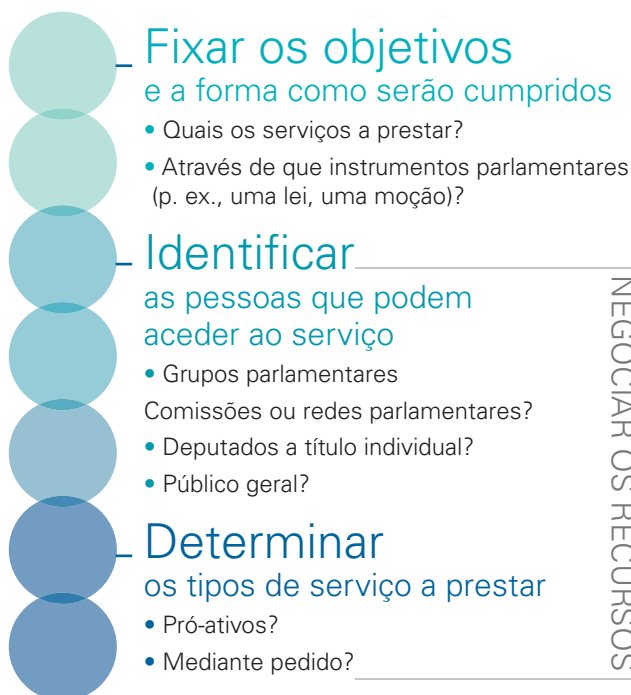
A estrutura de um serviço de estudos do parlamento, os seus produtos, os seus utilizadores e os seus recursos são determinados pelos objetivos que o serviço se propõe alcançar. Antes de escolherem os instrumentos necessários para o funcionamento do serviço, os partidos políticos devem procurar chegar a acordo para criar esse serviço, bem como um consenso sobre os tipos de apoio a prestar pelo mesmo, o que ajudará à definição das expectativas e à identificação dos instrumentos parlamentares (p. ex., uma lei ou moção) necessários para corresponder às mesmas.

O mandato do serviço de estudos e o seu público-alvo devem ser inequívocos, por forma a limitar as pressões durante o exercício das atividades políticas. O estabelecimento de um mandato preciso deverá contribuir para que as expectativas sejam ajustadas aos recursos de que o serviço de estudos dispõe. Com o tempo, o mandato será provavelmente reajustado à medida que os deputados se familiarizarem com o valor do serviço prestado e dos recursos disponíveis para o exercício das suas atividades.

A figura 2 ilustra os principais elementos a ter em conta na determinação do mandato de um serviço de estudos do parlamento.

Figura 2

Criação de um serviço de estudos do parlamento Fase 1 – Definir o mandato



NEGOCIAR OS RECURSOS

De que modo pode ser criado o serviço?

São várias as formas de criar um serviço de estudos, incluindo uma referência numa lei aplicável à gestão parlamentar, uma moção sob proposta de uma câmara ou uma recomendação de uma comissão parlamentar. Todavia, os parlamentos devem resistir à tentação de legislar a criação de um novo serviço de estudos antes de o seu âmbito de atividades ser inequívoco.

Outra opção é instituir o serviço de forma progressiva, por intermédio de um trabalho desenvolvido por subgrupos de deputados com o apoio de investigadores parlamentares. As moções relativas a um serviço podem ser aprovadas em câmara ou ser votadas em comissão parlamentar, no âmbito de comissões especiais ou de Estruturas multipartidárias. Por norma, as expectativas do mandato e das atividades de um serviço de estudos evoluem à medida que os deputados aprendem a utilizar o serviço e que os orçamentos disponíveis são garantidos. Uma maior clarificação do tipo de estudos que os deputados esperam e dos desafios enfrentados pela gestão torna mais fácil identificar a melhor forma de criar um serviço de estudos.

A forma adotada por um parlamento na criação de um serviço de estudos do parlamento pode afetar a capacidade de os seus investigadores acederem à informação necessária para levar a cabo as análises solicitadas pelos deputados. Em muitas situações, um bom apoio analítico pode ser prestado por investigadores profissionais qualificados com base na informação publicamente disponível ou acessível na literatura especializada e em bases de dados.

No entanto, é cada vez mais frequente os deputados terem de tomar decisões que requerem um acesso a informações «em estado bruto» provenientes de departamentos do governo. É, por exemplo, o caso das matérias para as quais os serviços de estudos devem fiscalizar orçamentos ou avaliar o custo de vários programas ou políticas em vigor ou propostos pelos governos. Uma análise realizada a partir de dados brutos proporciona aos deputados uma solução mais eficaz para tirarem as suas próprias ilações sobre questões de política pública do que as análises facultadas pelo governo.

Nos países cuja legislação garante um acesso livre às informações governamentais, podem ser estabelecidos protocolos que permitam ao serviço de estudos, através de dados abertos, ter acesso às informações em estado bruto que estejam armazenadas nas bases de dados do governo. Trata-se, no entanto, de uma tarefa particularmente difícil nos casos em que os deputados esperam do serviço de estudos a emissão de um segundo parecer sobre informações detidas exclusivamente pelo executivo e inacessíveis ao abrigo da legislação do acesso livre. Neste sentido, os parlamentos podem ter de aprovar leis ou moções que consagrem o seu direito de acesso a informações específicas.

Formas possíveis de criar um serviço de estudos do parlamento

- Referência numa lei
- Moção sob proposta de uma câmara legislativa
- Recomendação de uma comissão parlamentar

Que medidas podem limitar o risco de ingerência partidária?

Os partidos no governo e o poder executivo podem tentar restringir o impacto ou a capacidade de um serviço de estudos do parlamento efetuar um trabalho analítico. Um serviço de estudos do parlamento inclui nas suas características fundamentais a independência em relação aos partidos no governo e ao poder executivo. Através de intervenções subtis com o intuito de retardar ou dificultar o acesso pelo serviço de estudos a informações ou recursos, é possível inviabilizar as análises solicitadas pelos deputados.

Podem ser tomadas medidas para facilitar a realização de análises independentes e isentas de ingerência partidária.

- Um alto funcionário do parlamento (p. ex., um presidente, secretário-geral, bibliotecário parlamentar ou diretor da informação) poderia ter a missão de garantir que o serviço de estudos estivesse à disposição de todos os deputados e responsabilizar-se pelo seu funcionamento apartidário no quotidiano.

Os parlamentos devem resistir à tentação de legislar a criação de um novo serviço de estudos antes de o seu âmbito de atividades ser inequívoco.

Geralmente, os serviços de estudos do parlamento prestam serviços analíticos a deputados individuais tanto do ou dos partidos no poder como dos partidos da oposição e a instâncias parlamentares oficialmente reconhecidas.

- Poderia ser afetado à gestão parlamentar um orçamento específico que desse resposta às moções parlamentares de pedido de apoio à investigação.
- Os direitos de acesso a informações específicas poderiam ser inscritos na legislação ou em moções parlamentares, cuja redação poderia igualmente incluir pedidos para a atribuição de trabalho analítico ao pessoal de investigação parlamentar.
- Uma comissão de supervisão parlamentar em representação de deputados tanto do ou dos partidos no poder como dos partidos da oposição poderia ser encarregada de avaliar todos os anos o funcionamento global do serviço de estudos. Ainda assim, haveria que zelar por cingir o mandato dessa comissão à transmissão de pontos de vista sobre a orientação geral do serviço de estudos, dispensando considerações sobre o conteúdo específico das análises levadas a cabo em apoio aos deputados. Este tipo de consideração provocaria essencialmente uma politização do conteúdo das análises elaboradas.
- O processo de recrutamento de pessoal para o serviço de estudos deve ser transparente, no sentido de promover o caráter apartidário do serviço e de restringir a influência do executivo sobre o pessoal.

A dimensão do enquadramento que os parlamentos pretenderão fornecer à gestão dos serviços de estudos do parlamento diferirá de acordo com as tradições e a cultura de cada parlamento e com o êxito alcançado por cada parlamento graças ao apoio apartidário.

Quem pode aceder ao serviço?

Os serviços prestados por um gabinete de estudos do parlamento são norteados pelas pessoas a quem se destina. A finalidade da criação ou do reforço de um serviço de estudos do parlamento é proporcionar uma análise que se ajuste às necessidades dos deputados e se abstenha de tentar influenciar o debate ou as decisões. Apesar de haver atualmente muita informação disponível, especialmente através da Internet e das redes sociais, a mesma pode não ser credível ou objetiva no tratamento que faz das questões de política pública.

As interações com entidades políticas como partidos políticos ou grupos de interesse são comuns num ambiente parlamentar. No entanto, os serviços de estudos do parlamento não oferecem, por norma, serviços analíticos a organizações políticas ou de outra índole fora do parlamento. Pelo contrário, os serviços de estudos são geralmente prestados apenas a deputados individuais tanto do ou dos partidos no poder como dos partidos da oposição e a instâncias do parlamento oficialmente reconhecidas. Oferecendo as mesmas possibilidades de apoio tanto ao partido ou partidos no poder como aos partidos da oposição, é atenuado o risco de afetar a capacidade do serviço para apoiar o conjunto do parlamento de uma forma neutra, objetiva e fidedigna.

Assim, o público-alvo de um serviço de estudos do parlamento deve naturalmente incluir:

- instâncias parlamentares multipartidárias, tais como as comissões ou associações parlamentares;
- deputados a título individual ou grupos parlamentares; e
- o público, mediante publicações gerais.

A assistência a comissões ou grupos multipartidários de deputados responsáveis por realizar estudos aprofundados proporciona uma plataforma através da qual um serviço de estudos pode demonstrar a sua capacidade para oferecer um trabalho analítico apartidário. A disponibilidade de produtos gerais para todos os deputados e de produtos analíticos personalizados para os membros de todo o espectro político contribuirá para promover a necessária credibilidade.

Além disso, muitos serviços de estudos do parlamento disponibilizam séries de publicações sobre questões de política pública abordada pelos parlamentos. Apesar de serem, antes de mais, redigidas para os deputados, estas publicações estão amiúde disponíveis para o público através de um sítio *Web* do parlamento. Contudo, alguns serviços de estudos não partilham todas as análises com o público. Esta abordagem tem a vantagem de reservar aos deputados todas as interações no domínio público. Porém, mesmo neste modelo, é comum os deputados partilharem material preparado por serviços de estudos com os seus eleitores ou com outros membros do público. Trata-se de uma forma de demonstrar que as suas posições sobre as questões de política pública são fundamentadas e têm por base uma análise de factos rigorosa. Em última instância, as tradições e a cultura de cada parlamento determinam se as análises podem ser divulgadas ao público.¹

Um serviço de estudos do parlamento inclui nas suas características fundamentais a independência em relação aos partidos no governo e ao poder executivo.

¹ Os Parlamentos dos Estados membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) partilham algumas especificidades resultantes dos seus sistemas eleitorais, tratando-se na sua maioria de legislaturas constituídas na base do sistema de representação proporcional de lista partidária fechada e de uma cultura parlamentar fortemente concentrada nos partidos políticos e respectivos grupos parlamentares e menos no papel individual dos deputados, "partidocracias".



©Ria Novosti/Vladimir Vyatkin

IV. Conteúdo

Quais os serviços e produtos a oferecer?

Os deputados são confrontados com grandes quantidades de informação. Devido às suas funções enquanto legisladores e decisores políticos, são expostos a pressões de interesses num vasto leque de questões de política pública.

É cada vez mais fácil os deputados acederem a informações, uma vez que é frequentemente possível encontrar na internet as perspetivas de representantes da sociedade civil, círculos académicos ou grupos políticos e de interesse. Todavia, é necessário um conhecimento mais especializado para avaliar essas perspetivas em relação às disposições específicas das leis, políticas ou programas em processo de exame pelos parlamentos e para tomar em consideração a realidade do país em que é efetuado esse processo. Uma análise politicamente neutra dessas perspetivas e dos efeitos e repercussões das diversas opções de tratamento de questões de política pública é o serviço precioso que um serviço de estudos do parlamento pode prestar aos deputados.

A gama de serviços e produtos oferecidos é determinada em função dos recursos disponíveis e do apoio analítico esperado da parte do serviço de estudos. Por norma, essa gama inclui alguns dos produtos e serviços enumerados a seguir.

- Produtos gerais:
 - resumos/análises concisas das propostas de lei (disponíveis a tempo do debate);
 - pacotes informativos para reuniões parlamentares específicas (p. ex., comissões, associações parlamentares, reuniões de organizações internacionais);
 - fichas informativas (p. ex., uma apresentação dos temas através de sínteses de factos);
 - estudos de base;
 - perfis estatísticos;
 - produtos de sistemas de informação geográfica (SIG) e de cartografia; e
 - formações, seminários e material pedagógico (*kits* de ferramentas, cursos de literacia no domínio da informação).

O acesso à informação pode ser mais simples do que no passado, é necessário um conhecimento mais especializado para avaliar essa informação e analisar os efeitos e repercussões das diversas opções de tratamento de questões de política pública. Este precioso serviço pode ser prestado aos deputados por um serviço de estudos do parlamento.

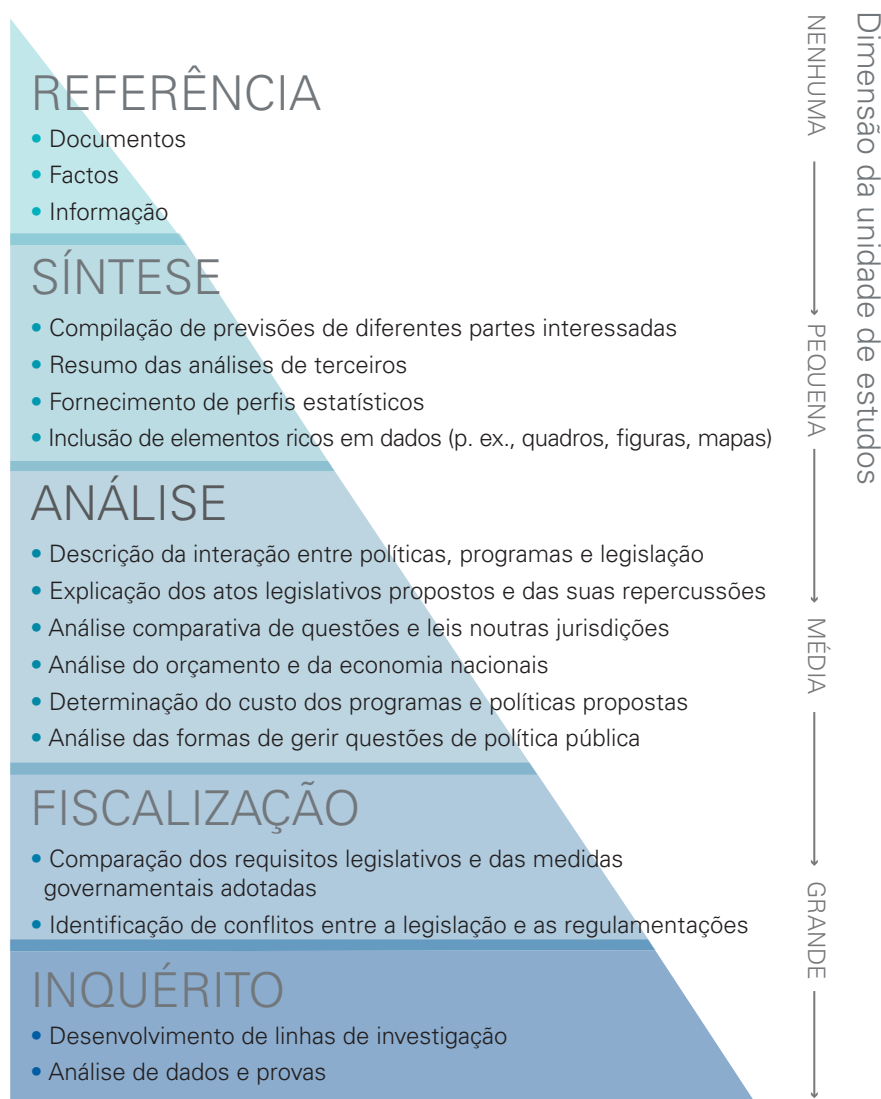
- Produtos personalizados:
 - análises sucintas por escrito em resposta a pedidos específicos de deputados ou grupos de deputados; e
 - sessões de esclarecimento presenciais para destinatários individuais ou grupos.
- Assistência na elaboração de atos legislativos.
- Assistência nos inquéritos e investigações parlamentares multipartidários.

Ao aumento do orçamento da unidade de estudos e da complexidade do trabalho por si realizado corresponderá uma evolução do âmbito de produtos e serviços oferecidos. A figura 3 apresenta a gama de produtos que poderá ser oferecida em resposta às diversas funções pretendidas da unidade de estudos.

Uma unidade de pequena dimensão incidirá presumivelmente em sínteses, mas à medida que ganhar uma maior dimensão, poderá gradualmente expandir a sua oferta abrangendo produtos mais analíticos. Por exemplo, uma pequena unidade com menos de cinco funcionários pode fornecer sínteses de perspetivas diferentes sobre uma série de questões de política pública que sejam do interesse do parlamento, complementadas por algumas análises de atos legislativos ou iniciativas políticas relevantes. No entanto, a disponibilização sistemática de análises para todas as propostas de lei, orçamentos e iniciativas políticas pode ser garantida de forma mais realista por uma unidade de dimensão média, isto é, com, 15 a 25 colaboradores. Caso a unidade de estudos seja igualmente incumbida de responder a pedidos de deputados individuais ou de instâncias do parlamento, designadamente comissões, serão provavelmente necessários mais recursos.

Figura 3

Gama de serviços de apoio analítico oferecidos pelos serviços de estudos do parlamento



Ao conceberem os produtos a oferecer, os diretores dos serviços de estudos têm de conciliar a necessidade de análises aprofundadas com a necessidade de produzir material de fácil utilização. Os deputados valorizam o acesso imediato a análises fiáveis quando surgem dúvidas no seu trabalho quotidiano. As atividades devem corresponder às expectativas dos deputados e ser adaptadas à sua forma de trabalhar. Ainda que alguns valorizem o acesso a análises aprofundadas de questões complexas de política pública, grande parte dos deputados prefere igualmente ter um acesso oportuno a material sucinto que apoie o seu trabalho parlamentar. A título de exemplo, nas suas intervenções parlamentares, em audições durante o exame de propostas legislativas ou programáticas e nas suas interações com os respetivos eleitores, os deputados têm geralmente pouco tempo para transmitir a sua mensagem ou fazer perguntas. Na preparação dessas intervenções, os deputados apoiam-se em produtos concisos, assertivos e facilmente perceptíveis. Os serviços de estudos devem poder fornecer produtos com factos essenciais que possam auxiliar os deputados através de informação pronta para ser utilizada.

Quais os tipos de análise a fornecer?

Equilíbrio entre as análises gerais e personalizadas

Tanto as publicações gerais como as análises personalizadas são preciosas, suprimindo diferentes necessidades. As publicações gerais consistem em documentos elaborados, por norma, de forma próativa, os quais estão disponíveis para todos os deputados e, ocasionalmente, para o público. Por sua vez, as análises personalizadas são geralmente produzidas mediante pedido de um deputado a título individual ou de uma instância parlamentar. Na maioria dos casos, estão exclusivamente ao dispor do deputado ou da instância parlamentar que as solicitaram.

Ante uma escassez de recursos, poderá ser difícil dar permanentemente resposta a todos os pedidos destes dois tipos de produtos e serviços. Para efeitos de eficiência, os diretores do serviço de estudos devem tentar alcançar um equilíbrio entre os dois tipos, a fim de cumprir prioridades concorrentes nos casos em que os recursos não são suficientes para dar resposta a todos os pedidos.

No final, o âmbito de uma análise realizada por uma pequena equipa – com menos de cinco investigadores, por exemplo – exigiria um equilíbrio diferente do que aquele que seria proporcionado por um serviço com recursos substancialmente maiores. Seja qual for o nível de recursos disponíveis, o trabalho desenvolvido por um serviço de estudos do parlamento centra-se em fundamentar a forma como os recursos humanos disponíveis serão utilizados para satisfazer as necessidades dos utilizadores.

Quando os recursos disponíveis não são suficientes para oferecer quer análises gerais quer análises personalizadas, o serviço de estudos deve ser claro quanto aos serviços que presta, num esforço de gestão das expectativas. Tal como mencionado mais abaixo no presente documento, um estatuto dos serviços aprovado por um presidente ou por um secretário-geral pode ajudar a gerir situações desta natureza.

Equilíbrio entre as análises pró-activas e mediante pedido

Alguns deputados recebem com agrado informações pertinentes e de fácil assimilação sobre um tema que seja do seu interesse. Outros sentem-se inundados com informação e descartam tudo o que não tiver especificamente solicitado. Os diretores dos serviços de estudos têm de alcançar um equilíbrio adequado, de acordo com as tradições e a cultura no seio do respetivo parlamento e o êxito do material produzido.

Com vista a não transmitirem a ideia de estarem a liderar o debate público, alguns serviços de estudos conduzem análises unicamente a pedido. Mediante esta abordagem, o serviço responde apenas a pedidos específicos de análises por parte dos deputados. No entanto, este modo de funcionamento pode suscitar problemas. O acesso a análises poderá estar limitado a quem as solicita. Os deputados que hesitam em solicitar análises por receio de parecerem incompetentes, ou que não solicitam análises de temas que extravasam o seu pelouro, podem estar a perder informação potencialmente útil enquanto se preparam para votar uma proposta de lei. Na maior parte dos parlamentos, os deputados especializam-se e concentram-se em questões específicas.

Ainda que alguns valorizem o acesso a análises aprofundadas de questões complexas de política pública, grande parte dos deputados prefere igualmente ter um acesso oportuno a material sucinto que apoie o seu trabalho parlamentar.

Contudo, os deputados votam todas as questões tratadas pelo parlamento nas sessões plenárias e podem ser chamados a dirigirem-se à comunicação social e aos eleitores acerca de questões que ultrapassam o pelouro que lhes foi atribuído. Além do mais, a prestação de informações apenas mediante pedido não atende à possibilidade de os deputados «desconhecerem aquilo que não sabem» e de não estarem cientes das diferentes questões de política pública que podem estar interligadas, ignorando, por conseguinte, aquilo que devem indagar.

Um serviço exclusivamente «a pedido» acarreta também o risco de correr sempre atrás do debate e de não fornecer análises oportunas. Os parlamentos seguem calendários em que certas atividades são previsíveis. O serviço de estudos pode saber de antemão o tipo de análises que os deputados vão solicitar em fases diferentes do ano parlamentar, podendo optar por levar a cabo algumas análises próativamente. Esta tomada de iniciativa permite elaborar análises mais exaustivas a tempo das atividades agendadas. Através de produtos elaborados de forma pró-ativa, o serviço de estudos pode igualmente demonstrar aos deputados os tipos de análise à sua disposição e o conjunto de matérias que os seus investigadores podem examinar. A oferta pró-ativa de produtos também pode ser útil após uma eleição geral, num momento em que parte dos representantes eleitos pode não estar a par da disponibilidade de serviços de estudos do parlamento.

As atividades pró-activas podem incluir:

- as publicações gerais sobre temas frequentemente debatidos (p. ex., sínteses de propostas legislativas);
- fichas informativas sobre temas que despertem especial interesse (p. ex., se mais de cinco ou dez deputados solicitarem informações sobre o mesmo tema); estas fichas podem ter a vantagem acrescida de reduzir as duplicações; e
- uma análise de fundo especial sobre circunstâncias ou questões recorrentes de ano para ano (p. ex., um documento sucinto que explique o regime fiscal durante o período de preenchimento das declarações fiscais ou seminários informativos antes da divulgação dos orçamentos anuais).

No sentido de evitar críticas negativas sobre a escolha dos temas e o momento da sua publicação, seria importante zelar por uma análise equilibrada do material e por um controlo rigoroso da sua qualidade. O presente documento versa noutras secções sobre as medidas passíveis de apoiar o controlo da qualidade.

Mais do que tentar liderar os debates sobre questões de política pública, um trabalho pró-ativo do serviço de estudos é materializado na identificação das questões emergentes que o parlamento terá provavelmente de abordar no curto e médio prazo.

Equilíbrio entre confidencialidade e transparência

Os responsáveis por projetar a unidade de estudos terão de estabelecer um equilíbrio entre o valor da confidencialidade para os deputados e as expectativas de transparência das pessoas que esses deputados representam.

Um serviço de estudos deve ser um porto seguro em que os deputados estejam à vontade para fazer perguntas sem recearem ser julgados pelo alcance (ou inexistência) do seu entendimento de uma questão de política pública. Os deputados têm geralmente origens sociais diferentes, seja do ponto de vista geográfico, cultural ou profissional. Não é razoável exigir-lhes que dominem todos os assuntos tratados pelo parlamento. Por isso, os deputados apreciam a possibilidade de dirigir perguntas a profissionais capazes de explicar de forma simples as diversas vertentes das questões de política pública debatida no parlamento.

A confidencialidade das interações com o serviço de estudos é um aspeto importante para grande parte dos deputados. Assim, os serviços de estudos devem abster-se de partilhar as seguintes informações com outros deputados ou com pessoas estranhas ao serviço de estudos:

- o autor de um pedido;
- as informações solicitadas;
- o formato em que foram transmitidas; e
- o objetivo para o qual foram solicitadas;

Apenas os funcionários do serviço de estudos devem conhecer em pormenor as interações com

Os responsáveis por projetar a unidade de estudos terão de estabelecer um equilíbrio entre o valor da confidencialidade para os deputados e as expectativas de transparência das pessoas que esses deputados representam.

deputados. Trata-se de um conhecimento importante para o serviço, por dois motivos:

- assegurar o fornecimento de uma análise pertinente; e
- registar a interação, de modo que o serviço já conheça o processo caso um novo pedido de análise seja apresentado.

As expectativas dos deputados devem igualmente ser conciliadas com as pressões do grande público.

Em algumas jurisdições, os serviços de estudos podem ser pressionados a divulgar dados sobre os pedidos de informação dos deputados, em resultado da tendência de promoção da transparência verificada à escala mundial. Preconiza-se que, enquanto entidade apartidária cujas atividades são financiadas pelos contribuintes, o serviço de estudos disponibilize o seu trabalho aos deputados ou, inclusivamente, ao público.

Outros serviços de estudos divulgam informações sobre os pedidos com o consentimento dos deputados que os submeteram. Outra abordagem consiste em referir claramente que as informações relativas aos pedidos (incluindo, nalguns casos, a análise apresentada) serão divulgadas após um determinado período. Por exemplo, todas as análises personalizadas podem ser tornadas públicas 90 dias ou um ano após terem sido fornecidas aos deputados requerentes ou no caso de os deputados as tornarem públicas.

A cultura de cada parlamento influencia a forma como é alcançado um equilíbrio e, em última análise, o quadro jurídico em vigor determina o tratamento que é dado ao material. Por exemplo, nalguns países, o parlamento é regido por uma legislação relativa à liberdade de informação. O serviço de estudos pode ter de respeitar disposições legislativas quando determina os dados que devem ser divulgados ou continuar a ser confidenciais. De igual modo, algumas informações necessárias para levar a cabo as análises podem ser abrangidas por disposições de confidencialidade, as quais, por seu turno, poderão restringir a natureza dos conteúdos passíveis de serem divulgados ao público.



©ABO

V. Funcionamento

Qual o modo de funcionamento do serviço?

Um dos principais elementos do processo de lançamento ou reforço de um serviço de estudos do parlamento consiste em garantir o apoio multipartidário e das autoridades parlamentares (p. ex., através de leis e moções) necessário para a disponibilização de orçamentos. No entanto, os deputados e a gestão poderão ter conceções divergentes da natureza e do alcance dos serviços a prestar pelo serviço de estudos. A criação de um estatuto dos serviços poderá ajudar a diminuir os mal-entendidos, ao explicitar formalmente o âmbito dos serviços disponíveis.

Adoção de um estatuto dos serviços

Um estatuto dos serviços é um documento que indica aquilo que o serviço de estudos se compromete a fornecer aos seus destinatários parlamentares, incluindo os parâmetros destinados a orientar a forma de disponibilizar os produtos e serviços. Por norma, especifica os serviços oferecidos, os seus destinatários e as suas modalidades de prestação. O apêndice A exemplifica alguns dos elementos a incluir num estatuto dos serviços. Deles fazem parte os princípios de funcionamento e descrições daquilo que pode ser inserido – ou não – no âmbito do serviço de estudos. Com base no estatuto, deve tornar-se claro que:

- o serviço de estudos é disponibilizado no intuito de apoiar apenas funções parlamentares;
- não é prestada assistência a atividades ligadas à carreira educativa ou académica dos deputados (ou dos seus familiares ou colaboradores); e
- não é prestado aconselhamento financeiro, médico ou jurídico a título pessoal.

As funções parlamentares englobam geralmente atividades como a proposta, o debate e a aprovação de leis e orçamentos, a fiscalização de atividades do poder executivo, a representação dos eleitores e a representação do parlamento. A gama de serviços de apoio analítico varia, portanto, de acordo com as atividades executadas pelos deputados aquando de uma sessão parlamentar.

Um regulamento dos serviços pode refletir o âmbito dos serviços disponíveis e ajudar a gerir as expectativas.

Regra geral, os serviços de estudos evitam apoiar atividades que possam ser encaradas como de cariz político, designadamente a redação de discursos e de respostas diretas a perguntas por parte daqueles que elegeram os deputados. Em contrapartida, os serviços de estudos podem facultar a informação factual de que os deputados necessitam para elaborar um discurso ou preparar uma resposta a um eleitor. É ao deputado ou a um membro do seu gabinete que compete moldar o tom ou a visão do seu discurso, bem como interagir diretamente com os eleitores.

A reprodução dos principais princípios de funcionamento no estatuto dos serviços permite aos diretores e funcionários do serviço de estudos assegurar a coerência da forma como interagem com os destinatários parlamentares, bem como gerir as expectativas. Sempre que se justifique, o estatuto dos serviços poderá incluir observações sobre os tipos de serviços esperados e a respetiva qualidade. A título de exemplo, uma resposta a uma pergunta complexa que tenha de ser elaborada num prazo de 24 horas não terá a mesma qualidade que uma análise comparativa de um tópico multifacetado para a qual o serviço de estudos disponha de três semanas. Por norma, há um compromisso entre o tempo disponível para efetuar uma análise e a exaustividade da análise de uma questão. A elaboração de um estatuto dos serviços pode sensibilizar os destinatários parlamentares para esta realidade.

Gestão dos pedidos através de um regulamento dos serviços

Um regulamento dos serviços também pode ajudar a gerir os pedidos. À medida que a unidade de estudos se torna mais conhecida e utilizada pelos deputados, a gestão dos pedidos assume-se como um desafio crescente. Partindo do princípio de que todos os deputados têm um acesso equitativo ao serviço de estudos, haverá períodos em que os recursos serão insuficientes para dar resposta a todos os pedidos. Os diretores das unidades de estudos devem determinar a ordem de tratamento dos pedidos por parte dos investigadores.

Os parâmetros devem ser claros, já que nem todos os deputados estarão de acordo com a ordem de distribuição de tarefas dos diretores, entendendo que os pedidos por si realizados devem ser tratados em primeiro lugar. A coerência na definição das prioridades é essencial para gerir este tipo de situação. Por exemplo, o regulamento dos serviços deve indicar claramente se os pedidos de um grupo de deputados, designadamente uma comissão parlamentar, são prioritários em relação aos pedidos a título individual.

Se uma parte do trabalho efetuado pelo serviço de estudos for a determinação do custo de programas e políticas, poderá ser conveniente fixar um «limite de impacto financeiro», ao qual o impacto financeiro previsto deverá ser superior para ser conduzida uma análise. Atendendo aos recursos presumivelmente limitados do serviço, a adoção desse limite permitir-lhe-ia concentrar a sua atenção em iniciativas mais relevantes.

Partilha do conteúdo de um estatuto dos serviços

Determinadas gestões parlamentares podem querer fazer do estatuto dos serviços um documento formal, à disposição de um conjunto de pessoas, ao passo que outras gestões podem desejar mantê-lo como um documento interno de orientação das operações. Os mais propensos à formalização do estatuto dos serviços dispõem de diversas opções para determinar as pessoas responsáveis pelo seu conteúdo.

- Um grupo de deputados responsável pela supervisão do funcionamento da gestão parlamentar pode ser consultado ou incumbido de aprovar um estatuto dos serviços.
- Um presidente ou um secretário-geral pode ficar a cargo do estatuto dos serviços.

O estatuto dos serviços pode ser partilhado com os deputados, numa ótica de maior transparência e de gestão das expectativas.

No caso das jurisdições com tradição na prestação de serviços de estudos do parlamento, um estatuto dos serviços poderá não ser necessário para comunicar aos deputados o âmbito de serviços disponíveis. Todavia, a gestão deve encontrar uma forma de refletir os principais elementos que seriam incluídos num estatuto e partilhar essa informação com os novos deputados desde a sua entrada em funções.

Mesmo sendo um documento exclusivamente interno, o estatuto dos serviços pode ser uma ferramenta informativa que oriente os novos funcionários durante a sua integração no serviço de estudos. Um estatuto dos serviços ajudaria o novo pessoal recrutado a assimilar os princípios de funcionamento e os valores da organização, bem como a adotar posturas consentâneas com a tradição do serviço de estudos do parlamento.

Quem presta os serviços?

A gama de produtos e serviços disponibilizados por um serviço de estudos aos seus destinatários parlamentares é determinada pelos recursos de que a correspondente unidade dispõe. Para ser eficaz, é necessário que o serviço disponha de funcionários qualificados, acesso a uma coleção de obras, publicações e bases de dados pertinentes, bem como apoio tecnológico e à gestão da informação. A figura 4 ilustra os principais elementos necessários para o funcionamento de um serviço de estudos.

Figura 4

Criação de um serviço de estudos do parlamento

Fase 2 – Determinar o modo de funcionamento do serviço



A qualidade dos funcionários contratados será essencial para criar ou ampliar um serviço de estudos do parlamento. Poderá haver a tentação de recrutar pessoal de acordo com relações pessoais. No entanto, a credibilidade do serviço de estudos será fortemente afetada se os novos trabalhadores não tiverem a experiência profissional necessária para o desempenho das tarefas. Este cenário seria ainda mais grave se os funcionários fossem antigos funcionários parlamentares ou familiares de parlamentares ou de dirigentes administrativos, gerando uma falta de confiança na imparcialidade do serviço de estudos.

A qualidade dos funcionários contratados será essencial para criar ou ampliar um serviço de estudos do parlamento.

Naturalmente, poderá haver uma concorrência do setor privado ou de outros empregadores na procura de profissionais altamente qualificados, com os parlamentos a terem dificuldades para oferecer salários equivalentes aos do setor privado. Deste modo, será importante basear o recrutamento não só na experiência profissional, mas também nas competências. Excetuando as funções mais especializadas, todas as tarefas podem ser aprendidas. Neste sentido, a formação constitui um elemento importante do desenvolvimento de um serviço de estudos profissional, tanto para manter o pessoal como para promover a sua qualidade.

Além disso, uma equipa estável é vantajosa para os destinatários parlamentares, uma vez que o pessoal do serviço de estudos desenvolve um conhecimento parlamentar de forma gradual, contribuindo para fornecer aos deputados análises que correspondem melhor às exigências do trabalho parlamentar.

Seleção de experiências profissionais diversificadas

A atividade legislativa e a gestão económica de um país são matérias importantes para a quase totalidade dos deputados. Por conseguinte, atendendo à possibilidade de o serviço ter recursos limitados no seu arranque, a contratação inicial de analistas com diplomas em Direito e Economia permitirá ao serviço responder prontamente às necessidades de apoio analítico mais prementes.

Quando o serviço de estudos ganhar credibilidade e o seu público-alvo for mais exigente, poderá dispor de mais recursos. Será nesse momento que os diretores poderão procurar contratar funcionários com experiências profissionais mais diversificadas, nomeadamente nos domínios das ciências sociais, dos assuntos internacionais, da administração pública, da gestão de recursos naturais e dos estudos ambientais. Uma equipa com um amplo leque de experiências profissionais permite ao serviço dar resposta a solicitações multidisciplinares. As pastas atribuídas às comissões parlamentares podem ajudar a identificar o leque de matérias debatidas com maior frequência pelos deputados e, conseqüentemente, a experiência profissional necessária para a elaboração do respetivo trabalho analítico.

Outra questão pertinente na determinação do tipo de investigador a recrutar diz respeito à natureza do trabalho que deve ser levado a cabo. Em alguns parlamentos, por exemplo, apenas o poder executivo pode apresentar projetos de lei, ao contrário de outros em que os deputados podem propor projetos de lei sobre um vasto conjunto de matérias. Neste último caso, os deputados precisam de aceder a um leque de competências analíticas mais abrangente, por forma a definir melhor as propostas políticas que pretendam transformar em leis.

Por seu lado, os diretores dos serviços de estudos pretendem alcançar um equilíbrio entre funcionários com profundos conhecimentos em temas recorrentes nas atividades dos deputados e funcionários capazes de abordar múltiplos domínios, não obstante um saber-fazer provavelmente menos especializado.

A exigência de aptidões profissionais como requisito de recrutamento contribui para a credibilidade da unidade de estudos. Se possível, devem ser privilegiados os titulares de cursos do ensino superior. O serviço pode recorrer a estagiários ou a estudantes para complementar o trabalho dos seus profissionais de investigação.

Por último, os funcionários capazes de exercer atividades em línguas de importância mundial podem ser uma mais-valia. Com o seu contributo, o serviço fica mais bem apetrechado para realizar análises comparativas de matérias estudadas em vários países e para integrar nas suas análises pesquisas de fontes internacionais.

Procura de competências e valores fundamentais

As aptidões profissionais constituem apenas um aspeto das características que um diretor deve procurar ao recrutar pessoal de investigação. A forma como os funcionários realizam o seu trabalho é tão importante quanto as suas qualificações académicas. Entre as principais competências procuradas pelos diretores ao recrutarem colaboradores, contam-se, de modo geral:

- a capacidade de comunicar de forma simples, quer oralmente quer por escrito;
- a capacidade de sintetizar ideias complexas;
- a capacidade de encontrar e extrair informações pertinentes;
- o conhecimento de metodologias de investigação;
- a capacidade de apresentar análises de modo equilibrado;
- a capacidade de interagir com os deputados de uma forma apartidária;
- as noções políticas e um entendimento das culturas políticas e do processo político;
- o entendimento das leis e dos sistemas jurídicos, assim como do processo legislativo;
- o entendimento de uma cultura de serviço ao cliente;
- a adaptabilidade;
- a capacidade de negociar com os clientes e de resolver conflitos; e
- as competências tecnológicas.

A contratação inicial de analistas com diplomas em Direito e Economia permitirá ao serviço responder prontamente às necessidades de apoio analítico mais prementes. Quando o serviço de estudos ganhar credibilidade e o seu público-alvo for mais exigente, poderá dispor de mais recursos. Será nesse momento que os diretores poderão procurar contratar funcionários com experiências profissionais mais diversificadas.

Os valores pelos quais os funcionários se regem influenciam igualmente a credibilidade de um serviço de estudos do parlamento. Regra geral, os valores como a imparcialidade, a utilização de informação fidedigna, a confidencialidade das interações com os deputados a título individual e o profissionalismo, materializados quer nas interações quer no material analítico produzido, ajudam a promover um respeito pelo serviço de estudos.

Nalguns parlamentos, os funcionários encarregados dos estudos podem ser chamados a estar fisicamente presentes em reuniões de comissões ou em sessões da câmara para esclarecer pontos relativos aos projetos de lei em debate. Ainda que, por norma, caiba aos deputados intervir nessas sessões, os funcionários encarregados dos estudos poderão ser chamados a comunicar análises ou explicações diretamente a deputados individuais durante os debates. É importante que os funcionários do serviço de estudos do parlamento cinjam as suas intervenções à partilha de factos informativos para o debate parlamentar, não tomando parte no próprio debate. Paralelamente, os investigadores abstêm-se geralmente de debater com comentadores (p. ex., deputados, comunicação social ou grande público), que podem solicitar receitas políticas com base no trabalho analítico que os investigadores realizaram.

É particularmente difícil para os investigadores encarregados de um estudo de apoio a deputados evitar participar nos debates. Quando os deputados não têm poderes para conduzir inquéritos, podem solicitar assistência a uma unidade de estudos para o desenvolvimento de questões. Nestes casos, não basta limitar a análise a uma síntese do espectro de perspetivas. O objetivo nestas situações não é tanto fornecer um espectro de perspetivas equilibrado, mas sim apoiar os deputados nas suas funções de inquérito.

Retenção de recursos humanos de qualidade

Ao recrutamento de colaboradores de qualidade deve aliar-se uma medida destinada a preservar os analistas competentes que o serviço tenha contratado. Devem ser envidados esforços no sentido de gerir as carreiras destes profissionais, com vista a garantir uma constante atualização das suas competências.

Os colaboradores terão gradualmente de aumentar os seus conhecimentos e de poder acompanhar os novos desenvolvimentos na sua área de especialização. Serão provavelmente confrontados com a necessidade de aprender novas técnicas para executar análises ou comunicar os resultados correspondentes. Deverão igualmente reforçar as suas competências à medida que assumirem mais responsabilidades ou tiverem de utilizar novas ferramentas no seu trabalho.

Alguns desses trabalhadores têm uma propensão natural para procurar novos conhecimentos ou aprender novas ferramentas por iniciativa própria. Outros podem não dispor dos recursos ou do tempo necessários para seguir formações fora do contexto laboral. Porém, estes últimos podem ser funcionários competentes para os quais faria sentido investir-se em formação, no sentido de lhes permitir um aumento da produtividade.

O serviço de estudos deve destinar alguns recursos à atualização contínua das competências dos funcionários, os quais não necessitam todos do mesmo tipo de formação. Alguns beneficiariam sobretudo da participação em conferências, ao passo que outros tirariam melhor partido de cursos individuais. Em certos casos, seria mais adequado ministrar uma formação interna a um grupo de funcionários ou mesmo oferecer programas de orientação. Uma abordagem assente em múltiplas opções afigura-se preferível se o objetivo pretendido for um alinhamento das necessidades dos funcionários com as necessidades do serviço de estudos.



©AFP/Picture Alliance/Karsten Lemm

VI. Elementos do serviço

Como garantir o controlo da qualidade?

A credibilidade do serviço de estudos e, indiretamente, a reputação do parlamento podem ser afetadas por uma falta de rigor na avaliação de questões de política pública. Uma pequena percentagem de expectativas não correspondidas ou um desequilíbrio aparente nas análises podem bastar para dar origem a uma crise de confiança. É, pois, crucial estabelecer sistemas internos que permitam um controlo da qualidade dos produtos fornecidos aos deputados.

Aspetos relativos à qualidade

Os materiais devem ser:

- factuais
- devidamente documentados
- equilibrados

Deve haver o cuidado de fornecer produtos factuais, devidamente documentados e equilibrados. Os deputados dos vários quadrantes políticos devem poder dar uso às análises que recebem, o que proporcionará uma valorização do serviço de estudos. Poderão ser necessárias várias tentativas para encontrar o formato adequado e um nível de pormenor que dê o mote para gerar a confiança no trabalho elaborado pelo serviço de estudos.

Dependendo da dimensão da unidade, a responsabilidade de examinar a qualidade das respostas às solicitações pode caber a um investigador principal, um gestor ou mesmo o diretor do controlo da qualidade. Contudo, a qualidade do trabalho é, em última análise, uma responsabilidade partilhada pelo analista que prepara o material e pelo supervisor que autoriza a sua transmissão ao destinatário parlamentar. Neste sentido, o serviço de estudos deve elaborar ferramentas como uma lista de controlo e ministrar formações, a fim de assegurar que os seus colaboradores tenham consciência das expectativas relativas à produção de uma análise que possa ser considerada credível e apartidária. O apêndice B exemplifica alguns dos elementos a incluir numa lista de controlo. Por outro lado, os manuais internos que facultam informação sobre o âmbito dos requisitos de forma e conteúdo a aplicar aos diversos produtos analíticos são suscetíveis de auxiliar os investigadores

Uma pequena percentagem de expectativas não correspondidas ou um desequilíbrio aparente nas análises podem bastar para dar origem a uma crise de confiança.

na elaboração de materiais em conformidade com as normas a que o serviço de estudos deve cingir-se. Trata-se, por exemplo, de informação acerca da extensão prevista para os diferentes produtos, do tipo de informação a prestar ou do modo de citação das fontes. Estes manuais são especialmente úteis para os novos funcionários, que os utilizam para aprender e adotar métodos coerentes com as práticas aceites pelo serviço de estudos.

A realização de análises de forma equilibrada pode constituir um desafio para os investigadores, que, enquanto funcionários da gestão de um parlamento, têm um interesse particular nos debates parlamentares. Estando repetidamente expostos a debates sobre questões de política pública, podem formar opiniões pessoais sobre as matérias tratadas em sede parlamentar. Como tal, a fim de não abalar a confiança depositada nas análises que fornecem, devem assegurar que os seus próprios pontos de vista não colidem com o seu trabalho. Um serviço de estudos funcional exige, portanto, a criação de normas de qualidade para os produtos informativos, cuja aplicação deve ser assegurada.

Nos parlamentos com mais do que uma língua de trabalho, convém atentar na coerência das informações prestadas nas diferentes línguas. O serviço de estudos poderá ter de recorrer a tradutores e a editores para garantir que o material facultado em diversas línguas comporta a mesma informação, com as mesmas cambiantes, independentemente da língua utilizada.

Outro aspeto a considerar diz respeito à importância de observar os direitos de autor e de licença. Os plágios e as utilizações não autorizadas de obras são ilegais num grande número de países. Acresce que estas atividades minam a credibilidade do serviço de estudos.

Quais os elementos que apoiam o serviço?

A coleção

É necessário que os investigadores tenham acesso à informação para serem eficazes no seu trabalho. As bibliotecas parlamentares destacam-se entre as diversas fontes de informação disponíveis. Os respetivos bibliotecários estão perfeitamente a par da forma de elaborar e gerir uma coleção que responda às necessidades dos destinatários parlamentares. Normalmente, os investigadores parlamentares recorrem em larga medida a essa coleção.

Se uma biblioteca parlamentar tiver sido criada antes do serviço de estudos, a capacidade da coleção da biblioteca poderá ter de ser atualizada, com vista a dar resposta às necessidades dos investigadores parlamentares. No que respeita, por exemplo, ao conteúdo da coleção, importa mencionar os seguintes aspetos:

- a coleção deve ser considerada uma fonte de informações relevantes e credíveis. Cumpra atender às necessidades do serviço de estudos na constituição das coleções, na compra de bases de dados e no desenvolvimento de serviços, dando primazia ao direito, à história e às ciências políticas. São igualmente úteis os documentos de organizações internacionais com os quais o parlamento interage (p. ex., Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial) ou dos países/entidades com os quais mantém relações oficiais (p. ex., União Europeia);
- é necessário que os investigadores tenham acesso a publicações académicas ou de setores altamente especializados, fascículos de publicação periódica, tais como relatórios e boletins informativos, e documentação técnica e legal;
- os investigadores recorrem frequentemente a dados históricos para demonstrar os ciclos de longo prazo (p. ex., dados económicos e estatísticos), pelo que são necessárias coleções com uma abrangência temporal mais alargada;
- tanto os investigadores como os utilizadores parlamentares que analisem tópicos menos familiares necessitam de aceder a produtos destinados ao grande público, nomeadamente obras de referência gerais, jornais, artigos de revistas/jornais e monografias. É importante dispor de documentação adaptada a um leque variado de utilizadores, uma vez que os analistas especializados num determinado domínio podem ser convidados a recomendar bibliografias adequadas para complementar os textos que tenham redigido para os deputados;
- é igualmente necessária uma coleção principal de obras de referência para assistir os investigadores nos casos em que devem satisfazer pedidos que vão além dos seus domínios de especialização, a fim de poderem contar com uma base informativa inicial.

É necessário que os investigadores tenham acesso à informação para serem eficazes no seu trabalho. As bibliotecas parlamentares destacam-se entre as diversas fontes de informação disponíveis.

A elaboração de uma coleção deve assentar numa comunicação eficaz entre os administradores das coleções e os investigadores, no sentido de otimizar os orçamentos disponíveis aos serviços a deputados. Em termos mais concretos:

- as coleções utilizadas pelos investigadores devem estar acessíveis numa localização conveniente, quer estejam em formato impresso ou eletrónico. Por exemplo, podem ser disponibilizados exemplares dos serviços e autorizações para os dados frequentemente consultados;
- a pertinência da coleção para os investigadores vale-se de uma consulta regular entre os bibliotecários responsáveis pelo desenvolvimento da coleção e os investigadores, de modo que os bibliotecários possam ter uma noção mais exata das necessidades específicas dos investigadores e sejam informados das novas áreas de estudo;
- é fundamental que os bibliotecários responsáveis pelo desenvolvimento da coleção que apoiam o trabalho de um serviço de estudos do parlamento estejam a par da atualidade, por forma a procurar recursos sobre temáticas de interesse emergente e possivelmente pouco cobertas pela coleção geral da biblioteca;
- ao serem aditadas obras à coleção, os bibliotecários devem informar os investigadores das aquisições correspondentes aos seus domínios de estudo;
- o desenvolvimento da coleção deve ser equilibrado e centrar-se nas necessidades conjuntas dos deputados e do serviço de estudos, e não tanto nos interesses ou nas convicções pessoais dos investigadores.

O ambiente digital

A capacidade de encontrar informações rapidamente é cada vez mais importante. Assim, mais do que atentarem nas estruturas físicas, as bibliotecas parlamentares devem fazer os possíveis para conseguirem aceder rapidamente a conhecimentos e experiências. Para o efeito, devem potenciar as tecnologias².

A tendência para o recurso a formatos digitais apresenta algumas vantagens fulcrais para o serviço de estudos, tendo especialmente em conta a possibilidade de a coleção impressa da biblioteca estar alojada em diversos locais ou indisponível no imediato. As licenças que permitem o acesso de vários utilizadores concorrentes aos materiais facilitam uma utilização mais rápida e alargada dos recursos da biblioteca. Quando a recolha das informações requer menos tempo, os investigadores estão em condições de entregar o seu trabalho de forma mais atempada aos destinatários parlamentares.

A capacidade de digitalizar documentos do domínio público mediante pedido pode ser extremamente útil aos investigadores que trabalham nas comissões parlamentares. Através da digitalização, é possível partilhar simultaneamente um único exemplar impresso com todos os membros de uma comissão.

Os investigadores e os deputados podem indistintamente aceder a um volume crescente de textos, que rapidamente ficam disponíveis em formato eletrónico, incluindo materiais governamentais, informação aberta e dados abertos, bem como conjuntos substanciais de dados e ferramentas de soluções de apoio empresarial, os quais permitem uma prospeção de dados de maior escala.

As bibliotecas parlamentares podem dar acesso a fontes de informação deste tipo, importando recordar que já proporcionam igualmente acesso a profissionais de gestão da informação, tais como os bibliotecários. Apesar de os investigadores conseguirem cada vez melhor encontrar as informações por sua iniciativa, não devem hesitar em colaborar com os bibliotecários para tirar o máximo partido das suas pesquisas de informação. Aliás, os investigadores são essencialmente recrutados pelas suas competências analíticas e não tanto pelas suas aptidões em matéria de gestão da informação.

Lamentavelmente, os formatos digitais podem originar algumas dificuldades. Os produtos digitais têm geralmente um preço mais elevado do que os produtos impressos. As licenças e as restrições tecnológicas, tais como os acessos pagos a materiais, podem impedir a biblioteca de redistribuir

Mais do que atentarem nas estruturas físicas, as bibliotecas parlamentares devem fazer os possíveis para conseguirem aceder rapidamente a conhecimentos e experiências. Para o efeito, devem potenciar as tecnologias.

² As bibliotecas parlamentares têm a possibilidade de utilizar as tecnologias para melhorarem os seus serviços, beneficiando a instituição parlamentar no seu todo. O manual intitulado *Information and communication technologies in parliamentary libraries* («tecnologias da informação e da comunicação nas bibliotecas parlamentares»), elaborado pelo Centro Mundial das TIC no Parlamento e publicado em 2012, fornece uma síntese dos programas informáticos, sistemas e serviços que as bibliotecas parlamentares podem adotar. Pode ser consultado na seguinte hiperligação: <http://www.ipu.org/english/handbks.htm#ict>.

os conteúdos e de os disponibilizar aos utilizadores, inclusivamente aos funcionários da biblioteca e do serviço de estudos. O acesso à maioria dos produtos digitais pagos pelas bibliotecas é feito por subscrição, havendo o receio de, no caso de uma biblioteca não poder continuar a comportar os respetivos custos, estar em causa o acesso aos elementos históricos da coleção no futuro. Devido em parte à ideia de que o material pode ser facilmente obtido num ambiente digital, verificam-se pressões crescentes para que os deputados tenham acesso às informações e aos conjuntos de dados na posse do poder executivo, quer estejam ou não em formato eletrónico. Determinados países preveem nos direitos legislativos dos parlamentos disposições em matéria de acesso, melhorando, deste modo, o acesso do serviço de estudos às bases de dados estatísticas na posse do executivo. No entanto, muitos outros países recorrem a mecanismos menos formais com uma aplicação geralmente difícil, o que torna o acesso aos materiais um dado menos adquirido.

Gestão da informação

Um serviço de estudos do parlamento ativo pode ter muitas interações individuais com os destinatários parlamentares. A fim de garantir a coerência no tratamento dos seus destinatários e análises, afigura-se necessário que o serviço de estudos disponha de processos internos para gerir as informações que faculta.

Monitorização dos pedidos

Afigura-se necessário que o serviço de estudos monitorize os destinatários parlamentares e das respetivas análises solicitadas, bem como dos prazos, juntamente com os detalhes do serviço a ser efetivamente prestado. Importa também que evite a duplicação de esforços, através da manutenção de registos adequados das análises já efetuadas, no sentido de potenciar ao máximo os seus recursos, alterando ou partindo do material que já tiver elaborado (sempre que possível). Por conseguinte, um sistema eletrónico de gestão de pedidos e registos dos clientes poderá ser uma das ferramentas do serviço de estudos, com o objetivo de apoiar uma melhor utilização dos recursos disponíveis.

Tal como referido anteriormente, se o serviço de estudos respeitar um princípio de confidencialidade rigoroso nos serviços que presta aos destinatários parlamentares, terá igualmente de equacionar uma configuração que acautele a divulgação accidental de informações. Poderá ser necessário integrar na conceção do sistema interno de gestão da informação direitos de acesso e normas relativas ao momento em que certas informações podem ser tornadas públicas. Uma capacidade de automatizar as proteções e os alertas ajudaria a reduzir as possibilidades de erros na gestão da confidencialidade da informação.

Criação de um sistema interno de gestão documental

As exigências da gestão da informação vão além das interações individuais com os destinatários parlamentares. O serviço de estudos poderá vir a tornar-se a memória interna do trabalho analítico do parlamento. Uma manutenção de registos adequados das análises efetuadas em anos anteriores pode revelar-se essencial na consolidação da credibilidade e da responsabilidade pública do serviço de estudos. Um serviço de estudos capaz de prestar rapidamente, e de forma fiável e apartidária, informações sobre o trabalho analítico realizado por anteriores legislaturas promove uma melhoria dos seus serviços.

Os diretores do serviço de estudos devem aconselhar-se junto de profissionais de gestão da informação, tais como os bibliotecários, quanto às formas de estabelecerem o seu sistema interno de gestão documental, com vista a garantir um acesso e uma recuperação rápidos e eficientes do seu trabalho analítico. Tendo em conta que este volume de trabalho aumenta todos os anos, a ferramenta escolhida poderá ter de integrar uma taxonomia e um dispositivo de pesquisa conexo intuitivo.

Por norma, os profissionais de gestão da informação, geralmente familiarizados com as plataformas digitais concebidas para as bibliotecas, estão em condições de recomendar o melhor programa informático de gestão da informação. Por exemplo, não obstante a disponibilidade de vários programas de código aberto para gerir documentos, os departamentos informáticos de alguns parlamentos podem impor restrições por questões de segurança informática. Teoricamente, os profissionais de gestão da informação são capazes de ajudar a identificar as necessidades e as possíveis soluções.

De que forma são promovidos e avaliados os serviços de estudos?

Os deputados podem expressar interesse pelos serviços de estudos, mas não é previsível que disponham do tempo, dos recursos e dos conhecimentos necessários para descobrirem os serviços à sua disposição. Por conseguinte, o serviço de estudos deve avaliar a forma de disponibilizar os seus produtos e serviços especializados aos deputados e respetivas equipas.

Habitualmente, as atividades relativas ao funcionamento das sessões plenárias e das comissões permanentes são fortemente estruturadas. Os deputados devem procurar de forma pró-ativa uma interação com os funcionários dos serviços dos processos legislativos, no sentido de prosseguirem com qualquer medida que pretendam apresentar durante as sessões plenárias ou reuniões das comissões. Por seu turno, os serviços de estudos exercem atividades num ambiente mais competitivo, em que os contributos analíticos podem provir de diversas fontes, quer dentro quer fora dos parlamentos. Os serviços de estudos devem, portanto, realizar um particular esforço no sentido de assegurar que os seus produtos e serviços não sejam apenas reputados como fontes de informações apartidárias e equilibradas, mas também como fontes facilmente acessíveis e identificáveis como documentos do serviço de estudos do parlamento.

Sensibilização

A maioria dos parlamentos organiza ações específicas de orientação dirigidas aos novos deputados, na sequência de uma eleição geral. Por meio de sessões especiais de formação, seminários, feiras temáticas sobre serviços, jornadas especiais de acolhimento ou visitas individuais, são facultadas aos deputados informações sobre os serviços e o apoio à sua disposição para o exercício das respetivas funções parlamentares. Ao participar nesse tipo de atividade, o serviço de estudos pode encetar uma divulgação dos seus produtos e serviços.

Mesmo no caso de a gestão parlamentar não oferecer ações de orientação, o serviço de estudos deve preparar material de orientação que indique o tipo de serviços ao dispor dos deputados, a gama de produtos oferecidos, os princípios que regem o seu trabalho e informação sobre as modalidades de contacto do serviço de estudos. A título de exemplo, esses dados de contacto devem incluir o horário de funcionamento, números de telefone e endereços eletrónicos, bem como hiperligações para as páginas intranet e Internet onde os estudos podem ser encontrados. Ainda que seja sobretudo relevante nas semanas a seguir a uma eleição, este material é útil ao longo de toda uma legislatura.

Identidade visual

A apresentação e o caráter dos produtos de um serviço de estudos devem ser cativantes. O serviço de estudos deve conferir aos seus produtos uma apresentação e um caráter comuns. Um estilo, uma apresentação visual e um logótipo dos produtos que sejam claramente reveladores da sua origem no serviço de estudos ajudam à construção da imagem desse mesmo serviço. A adoção de modelos específicos nos produtos de investigação contribuirá para definir e aplicar uma identidade visual normalizada do serviço de estudos.

Nalguns parlamentos, é possível determinar uma identidade visual para toda a gestão parlamentar e os seus documentos parlamentares oficiais, o que impede o serviço de estudos de adotar a sua própria identidade visual. Porém, mesmo nestas circunstâncias, é geralmente possível utilizar cabeçalhos, títulos e notas de rodapé que indiquem de forma clara que os produtos proveem do serviço de estudos do parlamento. À medida que a autoria dos produtos do serviço de estudos ganhar reconhecimento, a apresentação e o caráter desses produtos poderão ajudar a que sejam encarados como materiais apartidários e profissionais.

Conteúdo intuitivo

Todavia, a sensibilização através da imagem de marca não pode depender apenas da identidade visual. A qualidade do conteúdo e a facilidade de utilização dos materiais por parte dos deputados são características essenciais.

Para os mais atarefados, uma apresentação que combine texto, imagens e elementos audiovisuais é muitas vezes o melhor formato.

Regra geral, a informação relativa aos serviços e produtos oferecidos pelo serviço de estudos deve ser oportuna e fácil de encontrar.

Algumas medidas quantitativas podem ajudar a identificar os produtos mais procurados pelos destinatários parlamentares. ... A finalidade é perceber o momento e a forma como o serviço de estudos acrescenta valor às atividades diárias dos deputados e das respetivas equipas.

O tempo de que os deputados dispõem é cada vez mais escasso, pelo que esperam informações apresentadas de uma forma intuitiva e, sempre que possível, acompanhadas de elementos visuais, tais como quadros, gráficos e imagens. Os vídeos e a pós-difusão áudio podem ser boas opções para transmitir informação. Para os mais atarefados, uma apresentação que combine texto, imagens e elementos audiovisuais é muitas vezes o melhor formato. Por norma, tendo em conta a vontade da maioria dos deputados de consultar materiais concisos e fáceis de assimilar, o desafio passa por apresentar conteúdos num formato que permita aos utilizadores perceber rapidamente os principais aspetos de uma questão.

Acesso facilitado

Regra geral, a informação relativa aos serviços e produtos oferecidos pelo serviço de estudos deve ser oportuna e fácil de encontrar.

Uma análise das ferramentas utilizadas pelos deputados nas suas atividades diárias pode ser utilizada para determinar o modo como o serviço de estudos deve promover e disseminar os seus serviços e produtos, os quais devem estar situados nos locais onde os deputados consagram o seu tempo.

- A instalação de um quiosque ou de um gabinete nas proximidades de uma cantina ou de uma sala de leitura utilizada pelos deputados e pelas respetivas equipas pode ser uma ideia interessante. A disponibilização nesses locais de publicações dos serviços de estudos em formato impresso ou eletrónico, a par da eventual presença de funcionários para prestar esclarecimentos, poderia ajudar a dar a conhecer o serviço.
- A maioria das gestões parlamentares gere páginas intranet e sítios *Web* públicos. Os produtos de natureza geral preparados pelo serviço de estudos do parlamento devem estar disponíveis nesses portais.
- A publicação regular de boletins informativos eletrónicos sobre os novos produtos de investigação, com hiperligações para a publicação eletrónica e as informações correlatas, poderia facilitar o acesso a produtos particulares, além de dar a conhecer o serviço na íntegra.
- As redes sociais podem constituir os recursos utilizados pelos deputados e pelas respetivas equipas para pesquisar informação. Caso recorram ao *Twitter*, *Facebook*, *YouTube*, mensagens de texto e outras redes sociais para aceder a informações, o serviço de estudos deverá equacionar a disponibilização dos seus produtos através dos referidos canais. As hiperligações para publicações ou ficheiros em pós-difusão áudio podem ser divulgadas por intermédio desses canais, com custos relativamente baixos.

Algumas formas de avaliar os produtos

Monitorizar:

- o número de deputados e colaboradores apoiados
- a quantidade de vezes que um produto é utilizado
- o tempo necessário para responder aos pedidos

Avaliação dos produtos e serviços

Para ser eficaz, um serviço de estudos deve estar ciente dos produtos e serviços úteis para os deputados. É necessário que conheça os métodos que resultam, ou não, e para quem. Ao desenhar a forma como vai avaliar as suas ofertas de serviços, o serviço de estudos deve tomar em consideração as necessidades tanto dos deputados como das equipas que os apoiam.

Algumas medidas quantitativas podem ajudar a identificar os produtos mais procurados pelos destinatários parlamentares. Por norma, o serviço de estudos monitoriza o número de deputados e colaboradores apoiados, bem como o número de produtos de investigação e a sua frequência de utilização. Poderá haver outros elementos, tais como o tempo decorrido entre um pedido e o fornecimento de uma resposta, que sirvam para indicar até que ponto o serviço dá resposta às necessidades dos deputados.

Existem tecnologias de monitorização da utilização de produtos eletrónicos, designadamente a contagem de visitas dos sítios *Web* (intranet e Internet), com a indicação da origem destas visitas (mesmo endereço ou endereços diferentes). Analogamente, é possível monitorizar a quantidade de vezes que um produto é solicitado ou a quantidade de vezes que um *twit* com uma hiperligação para uma publicação é *re-twitado*.

Outra medida consiste em monitorizar o número de vezes que são referidas informações oriundas do serviço de estudos durante debates nas sessões plenárias ou nas comissões. Esta informação pode ser obtida mediante um exame dos relatos integrais dos debates.

No entanto, é cada vez mais difícil recolher medições qualitativas do valor dos produtos de investigação, as quais exigem, invariavelmente, uma conversa com os utilizadores finais (geralmente, os deputados e os seus colaboradores). Devem ser elaboradas perguntas que afirmam a utilidade dos produtos e serviços, a exemplo das seguintes:

- Que produto/serviço utiliza todas as semanas?
- Que produto/serviço fez uma diferença positiva neste último mês?
- Encontra exemplos de produtos/serviços inadequados?

É possível criar uma extensa lista de perguntas desta natureza. A finalidade é perceber o momento e a forma como o serviço de estudos acrescenta valor às atividades diárias dos deputados e das respetivas equipas. Aliás, determinadas unidades de estudos solicitam a possibilidade de um representante do seu serviço acompanhar um membro da equipa de um deputado durante um dia, a fim de ter uma melhor perceção das necessidades. Pode tratar-se de uma forma muito prática de obter um conhecimento em primeira mão daquilo que é necessário, quando e em que formato.



©Rieger Bertrand/Hemis.fr

VII. Parcerias úteis

Independentemente da sua dimensão, os serviços de estudos do parlamento necessitam de fazer apelo a recursos externos, que os ajudem a servir os seus destinatários parlamentares. A procura de parcerias com organizações que possuam informação suscetível de reforçar o seu trabalho analítico é vantajosa para os serviços de estudos.

Pode já existir num determinado país um saber-fazer específico que, todavia, não é canalizado de um modo útil para os destinatários parlamentares. No intuito de consolidarem o conteúdo substantivo da sua oferta de serviços, os investigadores parlamentares podem tentar estabelecer parcerias com um conjunto de fontes alheias ao serviço, com capacidade para proporcionar acesso ao referido saber-fazer.

O recurso a colegas de outras unidades administrativas com um saber-fazer em matéria de serviços parlamentares ou internos afigura-se igualmente útil, designadamente na produção ou prestação de serviços de estudos aos destinatários parlamentares.

A figura 5 apresenta parcerias que podem ser exploradas na procura de informação e contextualização adicionais, com vista a enriquecer as análises facultadas aos deputados.

Figura 5

Criação de um serviço de estudos do parlamento Fase 3 – Tirar o maior partido das parcerias



Bibliotecas parlamentares

A maior parte dos parlamentos recorre aos serviços de uma biblioteca parlamentar para obter as informações necessárias. Estas bibliotecas contam geralmente com funcionários especializados em encontrar e gerir as informações que os deputados e as respetivas equipas procuram ao exercerem as suas atividades parlamentares. Tal como referido acima, o serviço de estudos pode ser integrado na biblioteca ou ser uma entidade distinta associada à biblioteca através de uma estreita parceria. Seja qual for o modelo adotado, o serviço de estudos pode melhorar a sua relação custo-eficácia com o desenvolvimento de uma parceria bem-sucedida entre os investigadores e os profissionais bibliotecários.

Onde quer que o serviço de estudos esteja localizado no seio da estrutura organizacional, é necessário que os investigadores acedam a uma coleção de materiais de referência. No entanto, é impossível para qualquer biblioteca dispor de todas as publicações solicitadas pelos investigadores. Neste sentido, os bibliotecários devem tirar partido da criação de parcerias com outras bibliotecas e instituições especializadas que estejam dispostas a ceder ou fornecer oportunamente exemplares das informações solicitadas.

Podem igualmente ser tomadas diligências com vista a aceder à biblioteca nacional (formalmente, através de legislação, ou informalmente). O estabelecimento de parcerias com outras bibliotecas (p. ex., bibliotecas estatais/regionais, bibliotecas de direito, bibliotecas universitárias, bibliotecas associadas a grupos de reflexão) que tenham em sua posse informação inexistente na biblioteca parlamentar é igualmente uma forma de aumentar as fontes de informação disponíveis.

Paralelamente, os investigadores precisam amiúde de documentos não publicados, cuja obtenção pode exigir contactos pessoais ou mais tempo. Nestes casos particulares, a rede pessoal dos funcionários é frequentemente um fator decisivo para aceder às informações pertinentes.

Responsáveis do parlamento e agências especializadas

Existe a possibilidade de os serviços de estudos do parlamento serem instados a analisar matérias frequentemente comentadas por responsáveis do parlamento ou representantes de agências especializadas. A fim de realizarem um trabalho eficaz, os serviços de estudos poderão tirar proveito da criação de parcerias com estas entidades, nas quais se incluem gabinetes dos auditores gerais, comissários da informação, responsáveis orçamentais e institutos de estatística. Este tipo de parceria facilitaria os intercâmbios de informação, com um apoio analítico aos parlamentos coletivo e mais atuante. Ainda assim, importa manter uma atenção adequada às divergências em matéria de mandatos e de obrigações de confidencialidade.

Os mecanismos institucionais entre as diversas entidades que apoiam os parlamentos variam consoante a jurisdição. A identificação de uma abordagem única otimizada poderá não ser a melhor opção. Obviamente, a finalidade não deve ser uma partilha de informação cujo intercâmbio é proibido pela legislação nem a sua divulgação além dos parâmetros definidos. Ao invés, os diretores dos serviços de estudos devem aferir se é vantajoso partilhar boas práticas nos casos em que os deputados fazem perguntas idênticas às das diferentes entidades ou nos casos em que todas as entidades se veem confrontadas com problemas semelhantes no acesso à informação. Uma vez que estas instâncias também facultam informações aos deputados, o serviço de estudos pode extrair ensinamentos respeitantes às suas boas práticas.

- Os auditores gerais e os responsáveis orçamentais efetuam geralmente análises em domínios específicos e de acordo com calendários anuais ou bianuais. Uma consulta regular destes gabinetes pode ajudar o serviço de estudos a evitar duplicações.
- Os comissários da informação podem conhecer técnicas ou terem acesso privilegiado a informações passíveis de ajudar o serviço de estudos a delinear a sua própria abordagem de acesso a informações de entidades mais relutantes em partilhar as mesmas.
- Os institutos de estatística podem estar dispostos a desenvolver mecanismos administrativos que concedam acesso a dados ou a compilações de dados específicos a custos preferenciais.

Independentemente da sua dimensão, os serviços de estudos do parlamento necessitam de fazer apelo a recursos externos, que os ajudem a servir os seus destinatários parlamentares.

Podem ser vantajoso partilhar boas práticas nos casos em que os deputados fazem perguntas idênticas às das diferentes entidades ou nos casos em que todas as entidades se veem confrontadas com problemas semelhantes no acesso à informação.

É necessário que os vários serviços parlamentares estejam conscientes das respetivas funções e responsabilidades e que colaborem no sentido de assegurar que os deputados não «batam à porta errada» quando acedem aos serviços de estudos.

A manutenção de uma rede de contactos profissionais individuais poderá igualmente ajudar o serviço de estudos a acompanhar os desenvolvimentos que sejam do interesse dos deputados. Por exemplo, os deputados podem ter um interesse particular na contratação pública e na alienação de ativos públicos. Estas atividades podem englobar montantes monetários significativos e/ou exercer um forte impacto nas circunscrições representadas por cada deputado. Para os investigadores, poderá ser benéfico adquirir, junto das entidades responsáveis pela contratação pública, um sólido conhecimento das informações disponíveis sobre a compra ou a alienação de ativos, dado que os deputados poderão fazer perguntas sobre estas operações.

Ministérios

De igual modo, os investigadores especializados em domínios de política pública específicos pretenderão eventualmente nutrir boas relações com os conselheiros parlamentares incumbidos dos mesmos dossiês nos ministérios pertinentes. Estes conselheiros são geralmente encarregados de assegurar que os procedimentos parlamentares e legais sejam tomados em consideração pelos ministérios que elaboram políticas ou programas destinados a serem apresentados pelos respetivos ministros ao parlamento.

Os investigadores podem ser regularmente incumbidos de preparar material analítico que explique os objetivos e efeitos dos programas e políticas propostas. Um investigador que tenha uma boa relação com os conselheiros parlamentares ministeriais pode ser rapidamente encaminhado para as informações pertinentes. Mesmo que a informação seja pública, o seu acesso pode ser mais eficaz se o investigador tiver contactos no seio do ministério, o que pode revelar-se particularmente útil no caso de o investigador dispor de pouco tempo para preparar a análise.

Ainda que seja muitas vezes necessário os funcionários do parlamento procurarem informação sobre políticas e programas governamentais, é fundamental preservar uma clara separação entre o trabalho dos funcionários parlamentares e o dos seus homólogos no executivo. Tendo em conta a necessidade de o parlamento fazer a sua própria apreciação das questões de política pública, não seria adequado que os funcionários governamentais impusessem ou revissem as análises efetuadas pelos investigadores parlamentares antes de serem disponibilizadas aos deputados.

Também os conselheiros nos ministérios podem beneficiar das referidas relações. Podem, por exemplo, solicitar a um investigador quais os aspetos que os deputados desejem ver abordados pelo ministro ou por altos funcionários durante uma audição parlamentar. Esta comunicação, que teria de salvaguardar a relação confidencial do investigador com a comissão parlamentar, abrangeria dados sobre a natureza geral ou a finalidade da audição.

Naturalmente, haveria que acautelar um eventual controlo pelos conselheiros, enquanto representantes do poder executivo, das ações dos investigadores ou dos conteúdos das suas análises. Em determinadas jurisdições, os conselheiros parlamentares ministeriais exercem ativamente influência na escolha dos membros das comissões, nas listas de pessoas convocadas para inquéritos ou nas informações partilhadas com as comissões parlamentares. Os investigadores poderão ter de filtrar os dados que partilham com os conselheiros. No sentido de evitar uma perceção de conflito de interesses, os investigadores devem igualmente zelar por não dar a ideia de que mantêm uma relação demasiado estreita com os ministérios.

Outros serviços de estudos

Dentro de um ambiente parlamentar

Outras entidades poderão apoiar a análise de questões de política pública pelos deputados. A título de exemplo, os colegas inseridos nos serviços dos processos legislativos podem apoiar o trabalho das comissões parlamentares, podendo já existir unidades de análise legislativa ou um gabinete orçamental parlamentar. Os colegas em causa podem ser parceiros valiosos na elaboração e distribuição de produtos analíticos destinados a assistir os trabalhos das comissões. É sabido que alguns deputados fazem a mesma pergunta a diferentes unidades de uma gestão parlamentar, podendo suscitar debates e desafios internos eventualmente traduzidos em conselhos mais rigorosos. Contudo, se as normas de confidencialidade o permitirem, devem ser realizados esforços para consultar outros serviços e, assim, evitar duplicações de tarefas passíveis de gerar um desperdício de recursos.

Fundamentalmente, um serviço de estudos deve empenhar-se em conhecer o contexto de um pedido de trabalho analítico. Uma vez que os deputados não fazem, por norma, uma distinção entre o pessoal afeto à gestão administrativa, biblioteca, serviços dos processos legislativos ou serviços de estudos, é possível que não enviem os seus pedidos ao departamento indicado. É necessário que os vários serviços parlamentares estejam conscientes das respetivas funções e responsabilidades e que colaborem no sentido de assegurar que os deputados não «batam à porta errada» quando acedem aos serviços de estudos. A definição «nos bastidores» de orientações, acordos ou memorandos de entendimento poderá contribuir para evitar um desperdício de tempo e energia na procura das pessoas competentes para determinadas tarefas. O objetivo é concluir as tarefas atribuídas o mais depressa possível, evitando perder tempo a discutir quem deve executá-las.

A manutenção de relações de trabalho saudáveis e próximas com as unidades administrativas e dos processos legislativos contribui para uma otimização das competências e dos recursos, desde que se verifiquem os seguintes pontos.

- A missão de propor e realizar estudos sobre políticas públicas, que dão geralmente lugar a iniciativas legislativas, pode ser confiada a comissões ou grupos selecionados de deputados. Os investigadores podem cooperar com os assistentes destas comissões ou grupos, assumindo-se como os principais fornecedores de estudos de apoio.
- Os deputados podem solicitar externamente a realização de artigos e estudos para universidades e grupos de reflexão, mas podem igualmente solicitar aos investigadores parlamentares que facilitem este processo e que acedam ao trabalho rececionado do exterior.
- Uma unidade distinta do serviço de estudos elabora, por norma, os projetos de lei. No entanto, os investigadores podem prestar assistência à unidade na elaboração de conceitos destinados a serem convertidos em legislação. Os redatores de legislação podem transmitir conselhos acerca da elaboração de um determinado projeto de lei ou analisar um projeto de lei introduzido por outro deputado, pelo executivo, pelo poder judicial ou por grupos de cidadãos. Sempre que o fizerem, os redatores de legislação deverão avaliar se a proposta original é constitucional, legal e tecnicamente adequada, podendo, durante este processo, colaborar com um investigador na análise dos efeitos legais, económicos e sociais dos diplomas legislativos.

A somar aos conhecimentos e à assistência de colegas de outras jurisdições, o saber-fazer específico que não esteja imediatamente disponível no seio de um serviço de estudos do parlamento poderá estar acessível no meio académico e na sociedade civil, através de grupos de reflexão.

Noutras jurisdições

Também é possível encontrar um saber-fazer específico nos serviços de estudos do parlamento de outras jurisdições. Os deputados solicitam frequentemente análises comparativas das questões de política pública ou das leis relativas a outras jurisdições. Estas análises podem, aliás, ser importantes num mundo globalizado. As redes internacionais e regionais de serviços de estudos do parlamento podem constituir uma importante fonte de apoio ao fornecimento de produtos de investigação. A experiência num grande número de parlamentos sugere que o intercâmbio de documentos, os processos de revisão pelos pares e as videoconferências entre investigadores de diferentes parlamentos contribuem para consolidar as análises facultadas aos deputados.

Além de as redes terem um estatuto importante há vários anos, a cooperação parlamentar internacional tem vindo a aprofundar-se. Entre as principais redes, destacam-se a Secção de Bibliotecas e Serviços de Estudos nos Parlamentos da IFLA, o Centro Europeu de Investigação e Documentação Parlamentares (CERDP) e a Rede de Intercâmbio dos Parlamentos da América Latina e das Caraíbas (RIPALC). Existem outras redes de índole regional nos países nórdicos, em África, na Australásia, na região da Ásia-Pacífico e nos países árabes. Apesar de abrangerem menos países e de serem mais recentes, estas novas redes regionais podem constituir bons parceiros na elaboração de material analítico destinado a parlamentos com tradições e contextos semelhantes. Além disso, estas redes organizam regularmente seminários e sessões de formação dirigidas aos seus membros.

No meio académico e na sociedade civil

A somar aos conhecimentos e à assistência de colegas de outras jurisdições, o saber-fazer específico que não esteja imediatamente disponível no seio de um serviço de estudos do parlamento poderá estar acessível no meio académico e na sociedade civil, através de grupos de reflexão. Porém, a interação com investigadores oriundos de universidades e grupos de

A capacidade de transmitir uma mensagem de um modo simples e conciso pode ser reforçada graças a serviços editoriais e gráficos. Um acesso a competências promocionais pode ainda contribuir para a eficácia do fornecimento de materiais por parte do serviço de estudos.

reflexão exige uma atenção especial, porquanto o seu trabalho não reflete necessariamente uma abordagem apartidária. Não raras vezes, tecem publicamente comentários sobre questões políticas, podendo estar ligados a determinados elementos de plataformas de partidos políticos. Ainda que as suas análises sejam tendencialmente baseadas em provas, estes investigadores não deixam, muitas vezes, de perseguir resultados concretos em matéria de políticas públicas e de procurar contactar diretamente com deputados habilitados a adotar leis ou medidas suscetíveis de aprofundar os resultados dos seus estudos.

Os serviços de estudos do parlamento devem, portanto, contrabalançar o valor do conhecimento especializado presente no meio académico e nos grupos de reflexão com o risco de associação a ambições partidárias. Uma forma de atenuar esse risco consiste em limitar as possibilidades de interação direta entre estes peritos externos e os deputados, enquadrando-as numa configuração multipartidária e bem estruturada. Por exemplo, afigura-se preferível recorrer a estes peritos convocando-os para audições parlamentares dedicadas a um domínio de estudo específico.

Alternativamente, os serviços de estudos do parlamento podem convidar académicos com perspetivas divergentes a redigir artigos sobre temas específicos de uma questão de política pública pertinente para os deputados.

Os artigos podem ser posteriormente sintetizados pelo serviço de estudos para os deputados, sendo devidamente mencionado o contributo dos académicos. Outra opção é realizar seminários e mesarredondas com peritos externos, cujos registos vídeo ou resumos por escrito poderão ser postos à disposição dos deputados.

Apoio interno

Enquanto consumidores de produtos analíticos, os deputados dão preferência a material de fácil utilização, conveniente e visualmente agradável. Com vista a produzir material com estas características, não será descabido os serviços de estudos equacionarem a criação de parcerias com colegas ou grupos externos que possam auxiliá-los na vertente de produção da sua oferta de serviços.

A capacidade de transmitir uma mensagem de um modo simples e conciso pode ser reforçada graças a serviços editoriais e gráficos. Existe a possibilidade de os serviços de estudos de menor dimensão não disporem deste tipo de competências. Contudo, poderão equacionar o recurso a assistência nesta matéria sempre que realizarem um produto «emblemático» ou de «elevado impacto», por exemplo, uma publicação facultada a todos os deputados durante um evento de orientação após uma eleição geral.

Além disso, um acesso a competências promocionais pode contribuir para a eficácia do fornecimento de materiais por parte do serviço de estudos. O recurso a colaboradores com excelentes competências analíticas não será sinónimo de êxito se os deputados não estiverem a par dos produtos e serviços disponíveis. Quando inundados pelas suas tarefas parlamentares, mesmo os deputados com as melhores das intenções podem perder de vista os produtos e serviços fornecidos pelo serviço de estudos. Neste sentido, é recomendável pedir conselhos aos peritos em comunicação pertencentes à gestão parlamentar para a elaboração de produtos ou de métodos destinados a dar a conhecer aos destinatários parlamentares os serviços disponíveis no serviço de estudos. É essencial informar de forma pró-ativa os deputados e as respetivas equipas das atividades deste serviço, especialmente nos casos em que há uma grande rotação das equipas que assistem diretamente os deputados nas suas atividades diárias.

Outro aspeto a ter em conta é o facto de os destinatários parlamentares esperarem que o material esteja disponível em formato digital através de aplicações *Web*. Para corresponder a esta expectativa, deve ser dada prioridade ao desenvolvimento de laços com parceiros que tenham um saber-fazer especializado na conceção e gestão de conteúdos *Web*. Não é necessário desenvolver uma capacidade informática integral no seio do serviço de estudos. O objetivo não é adquirir tecnologia e dar uma imagem de modernidade através da distribuição de computadores e de dispositivos eletrónicos como telemóveis inteligentes e tabletes. A tecnologia deve ser um facilitador e não um fim em si. Como tal, o objetivo é explorar as oportunidades proporcionadas

pelo acesso digital para facultar aos deputados material analítico de apoio.

A tecnologia deve ser utilizada para apresentar informações de forma intuitiva, em moldes que correspondam às expectativas dos deputados. Na sua vida pessoal, dependem muitas vezes da tecnologia para executar uma série de operações – por exemplo, quando preparam viagens, consultam bibliotecas públicas, fazem compras em linha e leem documentos em linha. A sua experiência enquanto utilizadores durante estas operações acaba por criar expectativas relativamente à forma como serão apoiados no contexto das suas atividades parlamentares. Uma infraestrutura sólida de informática e gestão da informação, somada ao saber-fazer das pessoas que podem conceber e gerir aplicações *Web* centradas nos utilizadores, seria uma mais-valia para o serviço de estudos. Por outro lado, contribuiria para uma integração eficiente das ofertas de serviços de estudos, a par dos restantes serviços em linha prestados aos poderes legislativos.

VIII. Prestação de contas ao parlamento

Por norma, o funcionamento dos serviços de estudos do parlamento depende de recursos financiados pelos contribuintes, ainda que, nalguns países, estes serviços sejam desenvolvidos com a ajuda financeira de doadores externos. Em ambas as situações, cabe às gestões parlamentares responsabilizarem-se pela utilização de verbas públicas, seja perante o grande público, seja perante um organismo que represente os seus interesses, por exemplo, uma comissão de supervisão parlamentar. Tendo a possibilidade de prestar diretamente contas ao parlamento, o serviço de estudos poderá demonstrar a sua imparcialidade política e manter uma atitude transparente quanto ao papel que desempenha no apoio à referida instituição. Esta medida poderá ser determinante para conquistar o respeito dos deputados.

A abordagem de prestação de contas é norteada pela estrutura de governação do serviço de estudos e pelo instrumento parlamentar que instituiu o serviço. Nalguns parlamentos, os requisitos de prestação de contas podem ser explicitados na lei ou moção que tiver determinado a criação ou ampliação do serviço de estudos. Se, por exemplo, uma lei tiver redundado na criação do serviço de estudos ou da unidade administrativa que o alberga, a gestão poderá ter de responder formalmente a uma comissão de supervisão. Poderão ainda ser exigidos relatórios anuais oficiais sobre as atividades do serviço e a aplicação do seu orçamento. Habitualmente, a elaboração destes relatórios de atividades compete a um determinado alto funcionário do parlamento, designadamente um secretário-geral ou responsável administrativo, um bibliotecário parlamentar ou um diretor da informação.

Possíveis formas de prestar contas ao parlamento

- Relatórios anuais dirigidos ao parlamento
- Apresentações às comissões parlamentares
- Reuniões informais com líderes de grupos parlamentares
- Relatórios sobre as observações recebidas

No âmbito desse processo legislativo formal, o alto funcionário do parlamento pode ser chamado a participar numa audição de uma comissão de supervisão parlamentar multipartidária, com o objetivo de partilhar informações relativas às atividades genéricas do serviço de estudos. A audição centra-se preferencialmente num exame do tipo de atividades realizadas durante o ano, bem como da aplicação do orçamento e das prioridades para o ano seguinte. Estes dados são, em princípio, incorporados no relatório da unidade administrativa global, tais como a gestão do conjunto da câmara ou a gestão da biblioteca parlamentar, dependendo da posição do serviço de estudos no seio da organização. Esta fase ocorre, por norma, durante o processo de dotação orçamental.

Mesmo na ausência de processos de prestação formalizados de contas, não deixa de ser vantajoso comunicar de forma organizada aos deputados informações sobre as atividades e os desafios. O serviço de estudos consegue mais facilmente apoios quando os destinatários parlamentares estão mais cientes do trabalho que realizam. Um serviço de estudos capaz de explicar a forma como adapta o seu funcionamento às necessidades dos deputados está em melhores condições de demonstrar a sua pertinência.

A prestação de contas ao parlamento pode assumir diversas formas. Pode ser realizada, por exemplo, mediante relatórios anuais tornados públicos ou submetidos ao parlamento, apresentações às comissões parlamentares e aos presidentes, consultas com instâncias parlamentares multipartidárias, reuniões informais com os líderes do ou dos partidos no poder e dos partidos da oposição, ou, inclusivamente, a divulgação dos resultados das sondagens anuais efetuadas junto dos destinatários parlamentares.

A cultura de cada gestão parlamentar e os instrumentos parlamentares utilizados para criar ou reforçar o serviço determinam o tipo de informação comunicado ao parlamento, que, por norma, inclui o seguinte:

- mandato do serviço de estudos;
- a dimensão do orçamento e o número de trabalhadores;
- as atividades levadas a cabo pelo serviço de estudos, por exemplo:
 - número de publicações elaboradas,
 - número de pedidos atendidos dos deputados,
 - número de instâncias parlamentares multipartidárias apoiadas pelo serviço de estudos, e
 - número de sessões de formação ministradas;
- destaques de projetos especiais, investimentos ou eventos principais;
- destaques das observações transmitidas pelos destinatários parlamentares; e
- uma medição de desempenho de acordo com critérios especialmente relevantes para a gestão parlamentar (p. ex., normas dos serviços, metas orçamentais, conclusão dos projetos especiais).

O processo aplicável às modalidades de transmissão de relatórios de atividades pelo serviço de estudos aos altos funcionários do parlamento e/ou aos deputados permite avaliar se os recursos afetados ao serviço são consentâneos com o mandato que lhe é conferido. Permite igualmente aferir se o âmbito das atividades previstas no mandato deve ser alterado. Uma avaliação anual das informações facultadas e da reação dos altos funcionários do parlamento e deputados deverá contribuir para encontrar formas de os diretores e respetivas equipas melhorarem o serviço de estudos.

Um serviço de estudos capaz de explicar a forma como adapta o seu funcionamento às necessidades dos deputados está em melhores condições de demonstrar a sua pertinência.

IX. Ampliação de um serviço de estudos do parlamento existente

Os aspetos salientados no presente documento são, em boa parte, relevantes para os parlamentos que já dispõem de um serviço de estudos com uma dimensão modesta. Os desafios geralmente enfrentados pelos diretores desses serviços respeitam à elaboração de fundamentações económicas para recursos suplementares, que ajudariam a fornecer uma gama de produtos e serviços mais completa, dando resposta às solicitações cada vez mais numerosas dos destinatários parlamentares.

Tal como referido anteriormente, um serviço dotado de maiores recursos terá melhores condições para fornecer:

- tanto sínteses como análises;
 - produtos gerais e personalizados;
 - serviços destinados a deputados individuais e a instâncias parlamentares;
 - análises de um conjunto mais amplo de propostas legislativas, políticas e programáticas examinadas pelo parlamento; e
 - um conhecimento especializado num maior leque de domínios de política pública.
- Não obstante a utilidade de qualquer um destes serviços alargados, estarão a concorrer pelos recursos limitados de que a gestão parlamentar dispõe no seu conjunto. A demonstração da utilidade para o serviço será necessária, mas provavelmente insuficiente.

No mínimo, os diretores dos serviços existentes devem zelar por prestar contas ao parlamento quanto à utilização dos recursos disponíveis. Adicionalmente, e dado que beneficiam de uma experiência concreta junto dos deputados, os diretores devem identificar as necessidades dos deputados que os atuais níveis de recursos não permitem satisfazer, transmitindo aos decisores opções viáveis para suprir as referidas necessidades. A proposta de um novo produto ou serviço em guisa de projeto-piloto pode contribuir para a elaboração de uma fundamentação económica para recursos suplementares, mediante uma recolha de dados sobre o custo e a procura reais desse produto ou serviço.

Em última análise, as impressões gerais sobre o serviço de estudos também contam. O serviço deve ser encarado como uma unidade credível que disponibiliza de forma permanente apoio apartidário e de qualidade. Os deputados e decisores que tenham, enquanto utilizadores, experiências positivas com a unidade de estudos estarão, presumivelmente, mais recetivos a pedidos da unidade, nomeadamente se a mesma for considerada um parceiro valioso de outras unidades incluídas na esfera da gestão parlamentar.

X. Alguns ensinamentos tirados

Ao longo dos anos, os membros da Secção de Bibliotecas e Serviços de Estudos nos Parlamentos da IFLA tiraram ensinamentos importantes sobre as práticas, posturas e atividades mais suscetíveis de garantir um funcionamento positivo das respetivas organizações. Seguem-se algumas observações gerais assentes nas suas experiências coletivas.

Indiscutivelmente, os desafios mais comuns são a falta de recursos e o aumento da concorrência pelos orçamentos limitados. Por este motivo, é extremamente importante demonstrar constantemente o valioso contributo dos serviços de estudos para o desempenho eficaz das tarefas parlamentares diárias dos deputados.

Os funcionários dos serviços de estudos do parlamento devem, acima de tudo, criar uma base de credibilidade e confiança junto dos destinatários parlamentares. Para o efeito, importa que os serviços recorram a profissionais adequados e competentes, que forneçam produtos e serviços fiáveis e pertinentes.

Deparados com um crescente número de fontes de informação, os deputados precisam de ajuda para filtrar o material e, particularmente, para navegar por fontes de informação eletrónicas concorrentes e contraditórias. O serviço de estudos está numa posição única para ser encarregado dessa missão, inteiramente dedicada aos deputados, dado que conhece muito bem o ambiente em transformação do parlamento e pode fornecer aos deputados os produtos e serviços de que necessitam. As observações apresentadas a seguir, baseadas na experiência de serviços de estudos do parlamento com desempenhos positivos, visam ajudar os serviços de estudos a alcançar esse objetivo.

- A interação humana, por meio de conversas telefónicas ou de encontros presenciais, é essencial para gerar confiança, apesar de a larga maioria das interações ser feita por via eletrónica (p. ex., através de correio eletrónico ou mensagens de textos).
- Uma pronta entrada em contacto após o pedido de um deputado ajuda a demonstrar o empenho do serviço de estudos em perceber o pedido e em servir adequadamente esse destinatário parlamentar.
- Os diretores devem conciliar a necessidade de os investigadores estarem fisicamente próximos dos seus destinatários parlamentares com a necessidade de manter uma distância respeitosa, evitando passar uma imagem de afinidade política com os deputados.
- Os produtos preparados para os destinatários parlamentares devem ser revistos no intuito de garantir a sua objetividade e exatidão. Os materiais não devem incluir conselhos políticos, mas antes incidir em factos provenientes de fontes adequadas.
- As competências dos funcionários devem ser continuamente atualizadas, sendo disponibilizados recursos para o desenvolvimento profissional. Seria, por exemplo, benéfico aceder à coleção de uma biblioteca por meio da compra ou da utilização autorizada de materiais de desenvolvimento profissional. Estes recursos devem igualmente estar disponíveis para facilitar a presença dos investigadores em seminários e conferências, ou ainda a prossecução da sua carreira educativa.
- É importante não só pedir, mas também dar resposta a observações dos utilizadores quanto à qualidade e pertinência dos serviços, por meio de avaliações formais e de conversas regulares e informais. Uma rápida entrada em contacto após a receção de um pedido é uma forma de receber observações num plano informal. Importa não só que as observações sejam devidamente atendidas, mas também que os utilizadores estejam cientes deste facto.
- A comunicação interna não deve ser relegada para segundo plano. Todos os colaboradores devem estar em sintonia, partilhando um entendimento comum das suas missões, princípios de funcionamento e abordagem de serviço ao cliente. Uma pequena percentagem de operações que não correspondam às expectativas dos deputados pode bastar para propiciar uma crise de confiança.

Os funcionários dos serviços de estudos do parlamento devem, acima de tudo, criar uma base de credibilidade e confiança junto dos destinatários parlamentares. Para o efeito, importa que os serviços recorram a profissionais adequados e competentes, que forneçam produtos e serviços fiáveis e pertinentes.

- O serviço de estudos deve enveredar por uma abordagem «livre de surpresas» nas suas atividades. Apesar de todas as salvaguardas eventualmente instituídas pela gestão, os conflitos e as situações difíceis são inevitáveis. É indispensável comunicar de forma adequada com o alto funcionário responsável pelo serviço de estudos (p. ex., o presidente ou o secretário-geral), bem como mantê-lo informado das atividades do serviço, a fim de obter a assistência do seu gabinete sempre que se verificarem situações difíceis.

São vários os aspetos que podem moldar o desenvolvimento de um serviço de estudos do parlamento. As considerações esboçadas no presente documento não devem ser interpretadas como receitas a aplicar de forma rigorosa. No fim de contas, devem ser avaliadas e postas em prática no respeito da cultura e do contexto em que cada serviço de estudos do parlamento é criado.

Apêndice A

Elementos de amostra de um regulamento dos serviços

A criação de um serviço de estudos do parlamento pode gerar um conjunto de expectativas quanto às atividades que vai desempenhar e à forma como vai responder às necessidades dos deputados. Num ambiente amiúde caracterizado por um forte partidarismo, algumas jurisdições poderão vislumbrar vantagens na elaboração de um estatuto dos serviços que oriente o funcionamento do serviço de estudos do parlamento. Seguem-se alguns exemplos dos elementos que podem ser incluídos num estatuto dos serviços.

- Valores adotados pela organização
- Âmbito dos serviços ao dispor dos deputados e das respetivas equipas:
 - serviços de estudos disponibilizados no intuito de apoiar apenas funções parlamentares
 - exclusão das atividades partidárias (p. ex., redação de discursos para eventos políticos)
 - exclusão do apoio à carreira educativa dos deputados
 - exclusão do aconselhamento financeiro, médico ou jurídico de natureza pessoal
- Descrições das pessoas habilitadas a aceder aos serviços de estudos, por exemplo:
 - deputados a título individual
 - instâncias parlamentares multipartidárias (p. ex., comissões de supervisão, comissões ou associações parlamentares)
 - grupos parlamentares
 - altos funcionários do parlamento
 - imprensa parlamentar
 - público geral
- Os princípios de funcionamento devem ter em conta:
 - o facto de o serviço de estudos elaborar análises de forma pró-ativa
 - as normas de confidencialidade
 - os parâmetros utilizados na definição dos pedidos a tratar com carácter prioritário
 - as normas dos serviços, nomeadamente:
 - as exigências relativas à produção de material em determinadas línguas
 - os prazos para atender aos diversos tipos de pedido
 - o formato do material elaborado (p. ex., a compatibilidade com determinados dispositivos eletrónicos)
- Respeito dos direitos de autor e de licença

Apêndice B

Modelo de lista de controlo da qualidade

Tom

- O tom é adequado ao público-alvo e ao objetivo.
- A resposta é equilibrada, imparcial e isenta de influência política, tanto efetiva como aparente.
- A resposta contribui para informar o destinatário parlamentar de forma adequada.

Estilo e formato

- O estilo e o formato são adequados ao público-alvo e ao objetivo.
- Os argumentos e raciocínios apresentados são analiticamente corretos, claros, lógicos e devidamente documentados.
- O título indica o contexto.
- O parágrafo introdutório indica as questões tratadas.
- A resposta aborda todos os elementos importantes do tema.
- Os títulos, títulos intercalares, figuras e quadros são ordenados por números ou letras.
- Existem no texto remissões para os quadros, as figuras, etc.
- São utilizados um índice, títulos intercalares, listas, quadros, figuras e um glossário para fins de clarificação.
- As notas de rodapé, referências bibliográficas, maiúsculas e abreviaturas são completas e exatas.

Linguagem

- A linguagem é adequada ao público-alvo e ao objetivo; é clara e acessível.
- O texto está na voz ativa.
- Não há erros gramaticais, ortográficos e de pontuação.
- Na sua primeira ocorrência, as abreviaturas são precedidas pela indicação do que representam.
- As frases e os parágrafos são curtos.
- São removidos os atributos excessivos e redundantes, as repetições, os contextos irrelevantes e os pormenores desnecessários.
- O jargão e a terminologia técnica são utilizados de forma moderada e claramente explicados.

Exatidão

- Os documentos de referência utilizados para preparar a resposta são oportunos, pertinentes e credíveis.
- Os factos, as citações, os elementos reproduzidos, os quadros e as figuras são exatos e as fontes estão corretamente citadas.
- As datas e números são coerentes.
- Os dados numéricos e as unidades de medida são congruentes.
- Os cálculos estão corretos.
- Os dados discrepantes são explicados.
- As hiperligações estão ativas e são atuais.

Direitos de autor © União Interparlamentar (UIP) e Federação Internacional de Associações e Instituições de Bibliotecários (IFLA), 2015.

A reprodução total ou parcial da presente publicação é autorizada para fins estritamente pessoais e não comerciais, desde que referenciados os direitos de autor e a fonte, sem alterações do texto. A utilização de conteúdos da presente publicação deve ser comunicada à UIP e à IFLA.

ISBN 078-92-9142-630-0 (UIP)

Versão original: inglês

Conceção gráfica da capa e configuração: Ludovica Cavallari

Impresso em França por: Imprimerie Courand et Associés



União Interparlamentar

Pela democracia. Para todos.



+41 22 919 41 50



+41 22 919 41 60



postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Geneva – Suíça
www.ipu.org



Federação Internacional
de Associações e Instituições
de Bibliotecários



+31 70 3140884



+31 70 3834827



ifla@ifla.org

P.O. Box 95312
2509 CH Den Haag
Países Baixos
www.ifla.org