

AUTOMAÇÃO E FORMAÇÃO DE UMA REDE DE INFORMAÇÕES JURÍDICO-LEGISLATIVAS: EXPERIÊNCIA NO SENADO FEDERAL

YAMIL E SOUSA DUTRA

Subsecretaria de Análise do Senado Federal, Brasília, D.F.

Esta comunicação historia brevemente a criação da Subsecretaria de Análise do Senado Federal, caracteriza seu acervo documental e competências organizacionais, e acentua vantagens na computarização do sistema de informação legislativa. São mencionados os condicionantes do método de indexação desenvolvido, especialmente as variáveis relacionadas aos usuários. É descrita e qualificada a rede que está sendo criada. Conclui-se que a experiência já permitiu a criação de um formato e de linguagem de acesso controlados, a padronização do comportamento de análise e a participação construtiva dos elementos da rede.

1. HISTÓRICO

Início da automação dos dados jurídicos no Senado Federal.

O trabalho de automatização de dados legislativos no Senado Federal teve seu início em 1972, através da Resolução nº 58, de 10/11/72, com a criação do Centro de Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN) e com a transformação da Seção de Referência Legislativa da Biblioteca em Subsecretaria de Análise, órgão componente da Secretaria de Documentação e Informação.

Coube, pelo Regulamento Administrativo, à Subsecretaria de Análise, a manutenção, o desenvolvimento e a coordenação de bancos de dados jurídico-legislativos, devendo para isto estruturar uma metodologia de análise e recuperação dos documentos envolvidos.

1.2. O acervo inicial e o fichário da legislação federal brasileira

Em sua transformação a Subsecretaria de Análise herdou, como instrumental de trabalho, o acervo de Diários Oficiais e um importante fichário contendo referências

à legislação brasileira de hierarquia superior a partir de 1945. Do ponto de vista formal o arquivo subdividia-se em dois grandes setores: a) fichas arquivadas por tipo de norma legal, organizadas internamente em ordem cronológica; b) fichas arquivadas por assunto, organizadas internamente em ordem alfabética e trazendo referência à ficha-mestra localizada no arquivo cronológico.

1.3. Transposição para os arquivos eletrônicos

Após a criação do PRODASEN foi dado início à transposição dos dados existentes nos fichários acima mencionados para os arquivos eletrônicos, utilizando-se o convênio existente entre o Senado Federal e o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e o contrato com a subsidiária brasileira da International Business Machines (IBM).

Instalada definitivamente a Subsecretaria de Análise, em janeiro de 1973, ficou definido que entre os seus encargos mais importantes estava o de padronizar formal e textualmente os documentos implantados no sistema.

1.4. Comparação entre o sistema manual e o sistema computarizado

As vantagens, a puro nível formal, resultantes da transposição de um sistema de fichário para um sistema computarizado de acesso à informação legislativa, localizam-se em diferentes domínios, mas podemos constatar especificamente os seguintes:

Sistema Manual

- a) Necessidade de criação de arquivos separados para os ordenamentos cronológicos e por assunto;
- b) limitação do número de referências sobre assuntos em função da multiplicidade de fichas a serem criadas;
- c) necessidade de pré-coordenação dos assuntos, impossibilitando relacionamentos sintagmáticos mais difusos ou utilização da lógica *booleana*;
- d) dificuldade de proceder correções, tendo em vista que certas alterações poderão provocar modificações em todas as fichas correspondentes a uma norma legal;

Sistema Computarizado

- a) Um só arquivo dá acesso a tipo, número, cronologia e assunto;
- b) as referências ou descritores podem ser ampliados sem determinar multiplicação de documentos;
- c) os assuntos podem ser pré ou pós-coordenados; a lógica *booleana* pode ser amplamente utilizada através das funções operacionais disponíveis no sistema;
- d) correções e alterações podem ser executadas de maneira fácil e segura, pois a cada norma corresponde um só documento no sistema;

- e) pesquisas que abrangem tipos diferentes de normas ampliam grandemente o trabalho de levantamento e controle sobre o arquivo cronológico, determinando um aprazamento na obtenção das informações necessárias;
- f) os pontos de acesso são reduzidos e há impossibilidade prática de desenvolver certas correlações importantes;
- g) as reproduções das fichas exige um trabalho manual e de controle acentuado sobre os arquivos e meios de reprografia.
- e) pesquisas complexas realizam-se de maneira instantânea e o ordenamento dos resultados depende apenas das necessidades do usuário;
- f) os pontos do acesso aos documentos são inúmeros e há uma possibilidade bastante avantajada de desenvolver correlações entre os dados;
- g) as reproduções dos documentos referenciais são rápidas e o sistema permite sua produção através de diferentes formas e meios.

RECURSOS E METODOLOGIA

2.1. Recursos Humanos

Em termos de pessoal a Subsecretaria contava inicialmente com pessoal treinado e experimentado no campo da informação legislativa e recebeu como suporte complementar a cooperação e assistência de um grupo de assessores, que trazia especialização em diferentes áreas do Direito, além de treinamento e prática em outras ciências, tais como Economia, Sociologia, História, Lingüística e Biblioteconomia.

Deveremos também incluir aqui recursos humanos indiretos, ou seja, o pessoal de análise de sistema, programação e operação colocado à disposição da Subsecretaria de Análise pelo PRODASEN.

2.2. Recursos materiais e computacionais

Além dos arquivos de referência e o acervo das coleções de Diários Oficiais, mencionados anteriormente, a Subsecretaria de Análise contava com os recursos computacionais do PRODASEN. Em termos de *hardware* a Subsecretaria poderia dispor do Sistema IBM/370-158.

Em termos de *software* o principal instrumento oferecido era o Programa-Produto STAIRS, consistindo de três grupos básicos de programas: utilitários que criavam os bancos de dados; utilitários que executavam tarefas de manutenção dos bancos de dados; e o sistema AQUARIUS, que fornecia as funções operacionais que, por permitirem a recuperação e organização dos dados, condicionaram as soluções documentais.

2.3. Condicionantes da metodologia

A metodologia do trabalho desenvolvida pela Subsecretaria de Análise estava então condicionada a cinco variáveis:

- a) O material herdado da Seção de Referência Legislativa, o qual, no caso dos fichários, já internalizava uma forma de análise, uma linguagem de indexação e um método de pesquisa;
- b) o pessoal originariamente disponível e aquele integrado posteriormente, determinando uma heterogeneidade em níveis de treinamento e áreas de interesse;
- c) os meios computacionais (hard e software) disponíveis com suas possibilidades;
- d) os objetivos formais da organização.

A Resolução do Senado Federal nº 58, de 1972, em seus artigos 137 e 140, define a estrutura e competências da Subsecretaria e indica sua responsabilidade em coordenar, planejar e controlar as informações relativas às normas jurídicas, às decisões jurisprudenciais e aos pronunciamentos de parlamentares e autoridades. A resolução prevê, ainda, que estes objetivos sejam alcançados através do registro, classificação e catalogação dos dados, implantação dos mesmos nos bancos de dados, do desenvolvimento de um *Thesaurus* para as leis e demais normas jurídicas e do acompanhamento, através de estudos e pesquisas, sobre as características das normas jurídicas, do processo legislativo e de metodologia de recuperação de dados.

e) Características dos usuários:

Quanto aos usuários prioritários do sistema, os parlamentares, dever-se-ia ter em conta certas importantes características:

- a) diversidade de interesses;
- b) diversidade de treinamentos;
- c) inteligibilidade do produto informativo;
- d) rapidez no acesso à informação referencial e ao documento original; e
- e) possibilidade de ampliação e complementação de informação.

Do ponto de vista de treinamento acadêmico e da experiência profissional os parlamentares apresentam um quadro heterogêneo, no qual as áreas e níveis de especialização são bastante diferenciadas. Isto faz com que no desenvolvimento de qualquer produto informativo, convencional ou computarizado, deve ser tomado como parâmetro um nível médio ideal de inteligibilidade, que permita o acesso e a compreen-

são dos documentos referenciais, tanto por especialistas como por pessoas leigas sobre um determinado assunto. Este tipo de necessidade deve ser refletida especialmente na linguagem de acesso, bem como no próprio formato dos documentos recuperáveis. As palavras-chave aqui são simplicidade e clareza.

Rapidez no acesso é uma característica de extrema importância e que deve ser considerada prioritariamente num ambiente legislativo. A atividade parlamentar cria para seus participantes condições das mais inesperadas: uma crítica repentina, uma discussão sobre assuntos marginais à ordem do dia, um fato social ou político emergente. Estas e outras são situações que requerem informação imediata, seja na área de informação bibliográfica ou na área de informação jurídico-legislativa. Desta forma o documento referencial deve apresentar-se não apenas como um simples indicador do documento original, mas também possibilitar a avaliação de sua relevância em função da demanda de informação. Isto permite uma economia sensível de material e principalmente do tempo do legislador, recurso dos mais escassos na atividade parlamentar.

A atividade principal do parlamentar, a de negociar e produzir peças legislativas, determina a um sistema de informação uma constante ampliação e atualização, já que a tomada de decisão legislativa deve ser envolvida e qualificada por dados completos e que abranjam diferentes aspectos dos assuntos em pauta. Esta necessidade mostra-se ainda mais aguda na área da informação jurídica, a qual deve não só estar atualizada, mas também abranger os diferentes níveis e setores competentes para normatizar o comportamento social.

Estas duas últimas variáveis indicam, por um lado, como são ambiciosos os objetivos regulamentares impostos à Subsecretaria de Análise e, por outro lado, a complexidade exigida do sistema com o fim de atender aos usuários prioritários. Dentro deste quadro, o órgão traçou como sua prioridade inicial a criação de uma linguagem controlada para indexação e acesso aos documentos referenciais.

2.4. Aspectos na escolha do léxico

Na fase inicial criaram-se tendências diferentes: os analistas treinados em Direito viam como solução a referenciação dos documentos seguindo a classificação do Direito; os analistas cuja formação era próxima da Documentação ou Biblioteconomia, encontravam a melhor solução na aplicação de classificações gerais como a CDU, a Decimal de Dewey ou aquela utilizada pela Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos; aqueles já habituados ao sistema de indexação existente na Seção de Referência Legislativa da Biblioteca tendiam a manter a terminologia que vinham utilizando. Entretanto, as três alternativas mostravam-se inadequadas, pois nenhuma delas respondia ao conjunto de aspectos abaixo:

— alto nível de combinação e pós-coordenação;

- proximidade da linguagem natural; e
- familiaridade por parte dos usuários.

2.4.1 — *Desenvolvimento de linguagem controlada*

Com esses parâmetros foi dado início ao trabalho através do qual foi criada uma linguagem orientada: a) pela terminologia documental; b) pelo discernimento do analista; c) pela terminologia já existente no sistema, a qual, por sua própria tradição, tivera uma função didática, tanto junto aos analistas como junto aos usuários; d) pela normatização do comportamento de análise através da *Norma Experimental para Extração de Descritores*, que condensou em um documento os problemas e respectivas soluções encontradas durante o trabalho de indexação.

2.4.2 — *Tendência à hierarquização*

De uma listagem inicial de 2.600 (dois mil e seiscentos) termos atingiu-se hoje uma lista de 13.166 (treze mil e cento e sessenta e seis) termos, a qual está organizada alfabeticamente e permite ao analista e ao pesquisador, através das anotações existentes, levantar os termos autorizados (USE), os termos sinônimos não autorizados (UP), bem como termos relacionados (TR). Além disto, esse Índice Controlado fornece notas explicativas (NOTA), as quais podem explicar os limites da utilização do termo autorizado e/ou informação situacional, cronológica ou estrutural sobre o mesmo.

Esse léxico será a matéria-prima básica sobre a qual será desenvolvido um Thesaurus da terminologia jurídica brasileira, projeto da maior prioridade para a Subsecretaria de Análise.

3. FORMAÇÃO DA REDE

3.1. *Ampliação do universo documental*

Desde o início da interpelação entre o PRODASEN e a Subsecretaria de Análise ficou estabelecido que deveria ser mantido algum tipo de modelo através do qual outros órgãos da Administração pudessem participar ativamente no desenvolvimento do sistema de informação jurídica. Esta participação permitiria, por um lado, a utilização, pelos órgãos da Administração Pública, dos dados disponíveis nos bancos de dados e, por outro, a ampliação complementar desses dados na medida em que esses órgãos passassem a implantar no sistema dados normativos e outros referentes às suas respectivas áreas de atuação. Além desses aspectos que indicam um benefício recíproco, colocava-se a possibilidade de, pela primeira vez no Brasil, criar-se um arquivo nacional de informação jurídico-legislativa, no qual a formação dos documentos e o léxico utilizado para a análise fossem homogêneos, independentemente do órgão que os tivesse originado.

3.2. *Participação na rede*

Do ponto de vista legal os órgãos interessados em participar da rede assinam, junto ao PRODASEN, um convênio no qual são definidos os objetivos, obrigações e

responsabilidades das partes. Entre os objetivos estão o acesso às informações dos bancos de dados e a especificação dos arquivos a serem utilizados pelo órgão em convênio. Nas obrigações define-se que o órgão em convênio deverá cooperar para o enriquecimento dos bancos de dados jurídicos e, para tanto, deverá obedecer os padrões estabelecidos pela Subsecretaria de Análise, submetendo-se a treinamentos e reciclagens.

3.3. Modelo participante

O modelo de rede que se está formando pode ser caracterizado como centralizado, formalizado e participante no que diz respeito à estrutura organizacional. Centralizado, uma vez que a coordenação geral do sistema localiza-se na Subsecretaria de Análise; formalizado, pois a participação é documentada através dos convênios assinados pelos órgãos junto ao PRODASEN; e participante já que os elementos da rede, além de enriquecerem os arquivos com seus documentos, têm funções que afetam intimamente a qualidade dos produtos.

Eles possuem responsabilidades muito bem definidas que indicam uma participação altamente construtiva: sugerem junto ao Comitê do Thesaurus a criação, alteração e exclusão de descritores, fazendo com que o léxico se enriqueça e responda cada vez melhor às necessidades dos usuários do sistema; possuem uma função crítica frente aos bancos de dados e aos documentos ali implantados, podendo, em função da sua especialização, sugerir e orientar a complementação e alteração dos mesmos.

3.4. Bancos de Dados envolvidos

Atualmente a área de informação jurídico-legislativa sobre a qual atua a Subsecretaria de Análise é composta pelos seguintes bancos de dados:

NJUR – Normas Jurídicas

NJR1 – Inclui normas de nível superior.

NJR2 – Inclui normas marginais, tais como circulares, portarias e avisos, entre outros.

DISC – Discursos

Inclui pronunciamentos dos senadores.

PROJ – Projetos/Proposições Legislativas

PRJ1 – Proposições em tramitação no Senado e no Congresso Nacional.

PRJ2 – Proposições em tramitação na Câmara dos Deputados.

JTFR – Jurisprudência do Tribunal Federal de Recursos (Súmulas e Acórdãos)

JSTF — Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

JTCU — Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Súmulas).

3.5. Responsabilidade pela tarefa de indexação

Os documentos do Banco de Dados NJR1 são indexados e implantados pela Subsecretaria de Análise, enquanto que os do NJR2 são indexados e implantados pelos seguintes órgãos:

Governo do Distrito Federal.

Ministério da Aeronáutica.

Ministério da Agricultura.

Ministério da Educação e Cultura.

Ministério do Exército

Ministério da Justiça.

Ministério da Marinha.

Ministério das Minas e Energia.

Ministério do Trabalho.

Tribunal de Contas do Distrito Federal

Tribunal de Contas da União.

Os documentos do Banco de Dados DISC são indexados pela Subsecretaria de Análise e, brevemente, serão também implantados pela Câmara dos Deputados.

Os documentos do Banco de Dados PROJ são indexados e implantados pelo Serviço de Sinopse do Senado Federal, quando referentes a proposições em tramitação no Senado Federal e no Congresso Nacional, e pela Seção de Sinopse da Câmara dos Deputados, quando em tramitação naquela casa legislativa.

Os dados referentes às decisões judiciais são implantados nos Bancos de Dados JTFR e JSTF, respectivamente pela Subsecretaria de Análise do Tribunal Federal de Recursos e pelo Serviço de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Todos estes órgãos e documentos mantêm entre si um fator de homogeneidade, a linguagem de indexação, que funciona como coluna mestra na ligação entre os diferentes bancos de dados.

3.6. Difusão e utilização da metodologia

A metodologia e a linguagem desenvolvidas pela Subsecretaria de Análise estão sendo utilizadas pela rede coordenada por esta Subsecretaria e por outras organizações, tais como o Departamento de Imprensa Nacional, o Governo do Estado da Bahia e o Governo do Estado de Minas Gerais. Há possibilidade de soluções semelhantes por parte dos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, além do interesse já demonstrado pelos Estados de Pernambuco e Alagoas, o que poderá intensificar a padronização do léxico de análise e acesso à informação jurídica no Brasil.

Por outro lado, a hierarquização e sistematização da linguagem com a estruturação do Thesaurus, trabalho que deverá de forma direta ou indireta envolver todos os órgãos componentes do sistema, permitirá pesquisas a diversos níveis de especificidade e a verificação de relacionamentos entre as diferentes áreas de conhecimento, os quais poderão ser interligados através da estrutura poli-hierárquica prevista para o instrumento.

4. CONCLUSÕES

Podemos concluir verificando que a experiência da Subsecretaria de Análise na automação e na formação de uma rede de informações jurídico-legislativas acentuou um avanço sensível em algumas áreas.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento de um formato único para a referência legislativa, formato este que tem demonstrado na prática sua adaptabilidade aos mais diversos tipos de normas jurídicas, independentemente de sua origem e cronologia. Assim, há um produto testado e conhecido, o qual está disponível não só para a utilização como também para melhoramentos.

Diretamente ligado ao processo de implantação de dados jurídicos no sistema está o trabalho de conhecimento e preparação disciplinada do acervo normativo, de responsabilidade de cada órgão componente do sistema. Isto exige o levantamento criterioso da coleção dos documentos, sua forma, os tipos de normas e as relações entre as mesmas. Além disto esta tarefa inicial obriga a um conhecimento do controle, a uma comparação entre o léxico de acesso porventura existente e a linguagem de indexação utilizada pelo sistema e a um estudo sobre a adaptabilidade de formato convencional ao formato padrão do sistema. Tudo isto resulta em comportamentos e soluções organizacionais semelhantes, o que possibilita maior economia e segurança para o usuário.

Outra importante área é a do desenvolvimento de uma linguagem padronizada e controlada, assunto que discutimos amplamente.

O esforço desenvolvido pela rede coordenada pela Subsecretaria de Análise tem também demonstrado que um trabalho de normatização não determina, obrigatoriamente, constrangimento e imposição de soluções pelo órgão central. Ao contrário, o que vem ocorrendo é uma abertura e uma participação cada vez mais contrutivas

Automação e Formação de uma Rede de...

por parte de todos os elementos. A troca de informações, a cooperação e a negociação sadia das divergências têm sido princípios básicos que permitem manter e desenvolver o sistema, o qual, por posicionamento histórico da Subsecretaria de Análise, deve estar sempre aberto para sugestões e inovações, especialmente em função das necessidades dos usuários.

Abstract

Automation and formation of an information network on Law and Legal procedures: experience of the Senate

A brief historical account is given about the creation of the Sub-Secretariat of Analysis in the Federal Senate, characterizes its documentary collection and organizational competencies, and outlines the advantages given to the computerization of the legal information. The conditioners of the developed indexing method are mentioned, specially the variables related to the user. The created network is described and qualified. Conclusions are that experience allows the creation of a controlled form and language access, the standardization of the behavior of analysis and the constructive participation of the network elements.