

Marta Tavares de Almeida

A contribuição da Legística para uma política de legislação:
concepções, métodos e técnicas

1. Introdução

O tema que nos foi proposto para esta palestra conduz a uma análise em uma perspectiva operacional. Nossa contribuição poderia, conseqüentemente, vir a ser entendida como a tradução de uma visão "técnica" da lei. Assim, desde o início, gostaríamos de deixar claro que estamos cientes de que legislar é uma *decisão política*, é um *processo político*, e que, portanto, a lei está sujeita a condicionamentos políticos, sociais e econômicos.

O debate em torno da lei é amplo, e o desenvolvimento da Teoria da Legislação, em particular da Legística, surge como *uma* das respostas à denominada "crise da lei". Algumas tendências recentes enxergam o problema de outro ponto de vista, sustentando que a lei está em crise não só por razões ligadas a sua preparação, mas também, e principalmente, por outras razões, que ultrapassam os problemas da elaboração da lei, em sentido material e formal.

Sem desenvolver essa temática, que nos levaria muito longe, o que não é o propósito da nossa intervenção, fazemos apenas menção a duas correntes significativas relacionadas à problemática da lei. Para alguns autores, a "crise do paradigma legalista" é analisada no âmbito da crise de legitimação do Estado – os diferentes atores sociais, questionando a legitimidade do Estado, não se reconhecem na legislação aprovada pelo

Legislativo e pelo Executivo. Para outros, a "crise da lei" tem que ser entendida no contexto das dificuldades ou da falência do Estado Social, o que conduziu a um excesso de regulação que veio dificultar a comunicação entre o legislador e os destinatários da lei¹.

No entanto, em qualquer das correntes mencionadas, sublinha-se a importância da lei nos Estados democráticos. Assim, importa analisar as contribuições da Teoria da Legislação para a compreensão do fenómeno legislativo.

Nosso objetivo, portanto, é evidenciar como os princípios e métodos propostos pela Teoria da Legislação podem influenciar o desenvolvimento de uma política legislativa de qualidade.

2. Teoria da Legislação – ciência normativa e ciência de ação

2.1. Nos anos 70 do século passado, devido à consciência crítica das deficiências e fragilidades do enquadramento legislativo, iniciou-se em alguns países europeus uma reflexão sistemática e global sobre o procedimento legislativo, em sentido lato, desde a fase de criação das normas até sua execução, com o objetivo de assegurar a feitura de leis melhores.

Os rápidos progressos observados nessa área do direito, tanto em nível científico (profusão de estudos, revistas especializadas, seminários) como institucional (criação de centros de investigação e associações de especialistas), confirmaram a sua importância e repercussão crescentes e conduziram à constituição de uma disciplina autónoma – a Teoria da Legislação. Essa disciplina tem como objeto o estudo da lei em todas

¹ Para mais desenvolvimentos, ver HESPANHA, 1997.

as suas dimensões, socorrendo-se dos saberes de várias disciplinas: a filosofia do direito, o direito constitucional, a ciência política, a ciência da administração, a economia, a sociologia, a metódica jurídica, a linguística.

A Teoria da Legislação é, portanto, uma ciência interdisciplinar que tem um objeto claro – o estudo de todo o circuito da produção das normas – e para a qual convergem vários métodos e diferentes conhecimentos científicos. Trata-se de uma "ciência normativa", mas também de uma "ciência de ação", que nos permite analisar o comportamento dos órgãos legiferantes e as características dos fatos legislativos e identificar instrumentos úteis para a prática legislativa.

Essa compreensão do fenômeno legislativo na sua totalidade é uma *primeira e inestimável* contribuição da Teoria da Legislação para uma política legislativa.

Em 1986, Ulrich Karpen², da Faculdade de Direito de Hamburgo, propôs uma classificação que identificava cinco domínios da Teoria da Legislação: a Ciência da Legislação (estudo do conceito, evolução e análise comparada das leis), a Analítica da Legislação (estudo da lei como fonte de direito), a Tática da Legislação (estudo do procedimento legislativo externo), a Metodica da Legislação (estudo do procedimento legislativo interno) e a Técnica da Legislação (relativa à sistematização, à composição e à redação da lei). Iremos ater-nos aos três últimos campos temáticos, por considerá-los os mais interessantes para uma análise das contribuições da Teoria da Legislação para uma política de legislação.

Assinale-se que, no que respeita à Metodica da Legislação e à Técnica da Legislação, essa terminologia foi atualizada,

² KARPEN, 1986.

e hoje se fala em Legística material e Legística formal, integrando ambas a designação mais genérica de Legística³, que adotamos em nossa apresentação.

Nos últimos tempos, vem-se consolidando o termo Legisprudência⁴, como designação da ciência que se ocupa do estudo da lei. Essa nova proposta, que se pretende mais ajustada ao desenvolvimento da análise tanto dos aspectos teóricos (*ciência* da elaboração da lei) quanto dos aspectos práticos da legislação (*arte* da elaboração da lei), reformula a classificação anterior e inclui dois novos domínios de estudo: Gestão de Projetos Legislativos e Sociologia da Legislação⁵.

Não há unanimidade quanto à escolha dessa terminologia ou da anterior como a mais adequada à identificação dos domínios da Teoria da Legislação. Consideramos que o importante é identificar domínios de estudo que permitam uma melhor e mais ampla compreensão do fenômeno legislativo.

2.2. Abordaremos, em primeiro lugar, a Tática da Legislação, que tem como objeto o estudo do procedimento legislativo externo.

Do ponto de vista de uma política de legislação, não nos interessa especialmente analisar o desenvolvimento *formal* do

³ MORAND, 1999.

⁴ MADER, 2006.

⁵ MADER, 2006, p. 179 a 181. No âmbito da Legisprudência são identificados sete domínios: Metodologia Legislativa (analisa as questões relativas ao conteúdo da lei, propõe a monitoração da lei e a sua avaliação); Técnica Legislativa ou Legística formal (analisa as questões derivadas da transmissão da vontade do legislador - seleção do ato legislativo, definição da estrutura do ato legislativo, determinação da densidade normativa); Formulação Legislativa ou Aspectos Linguísticos e Comunicacionais (aborda as questões da redação, da linguística e da comunicação legislativa); Procedimento Legislativo (analisa as questões do procedimento externo da lei); Gestão de Projetos Legislativos (considera as questões da gestão dos projetos legislativos - os recursos, o tempo de preparação do projeto, o recolhimento, interno e externo, de informação); Sociologia da Legislação (aborda as questões da implementação e dos efeitos da lei, com particular atenção às consequências da lei na realidade social) e Teoria da Legislação (estudo do conceito e da evolução das leis).

procedimento legislativo externo (que diz respeito ao cumprimento dos requisitos legais e regimentais), apesar de esse aspecto também poder influenciar a qualidade da lei. Interessamos, sobretudo, compreender a lei no quadro de uma *política pública de regulação*, ou seja, como esclarece Gomes Canotilho, da Faculdade de Direito de Coimbra, "o estudo do conjunto de motivos, dos fatores de influência, de ocasiões e de sujeitos ou agentes direta ou indiretamente participantes no procedimento de criação de normas legislativas"⁶.

Importa, pois, considerar determinados elementos do procedimento legislativo externo, os quais abordaremos a seguir.

Os impulsos legislativos

Configuram os motivos (políticos, jurídicos, sociais) que podem justificar o início do procedimento legislativo. Por essa razão, apesar de antecederem o procedimento legislativo, são objeto de estudo no âmbito da Tática da Legislação.

A decisão de legislar

É uma questão central no procedimento legislativo, envolvendo problemas de natureza constitucional, mas também relacionados à *agendagem da lei* e à *agenda política*, que nos fornecem elementos muito importantes para a compreensão da lei.

A *agendagem da lei* diz respeito à "inscrição na ordem do dia dos órgãos legiferantes de um determinado problema que necessita de decisão legislativa", enquanto a *agenda política* é entendida, em sentido mais amplo, como o "conjunto de problemas impulsionantes de um debate público ou de uma intervenção ativa das autoridades legítimas"⁷.

⁶ CANOTILHO, 1987, Ponto 1, Cap. 3 – Tática da Legislação.

⁷ CANOTILHO, 1987, Ponto 3.2.

Os atores sociais

A consulta/participação dos diferentes atores sociais na preparação da lei é, hoje, reconhecida como uma fase da maior importância no procedimento legislativo. Com efeito, um procedimento de consulta, se bem conduzido, é uma forma de legitimação da lei, traz mais transparência ao procedimento legislativo e proporciona a obtenção de dados e informações fundamentais para a identificação e a avaliação dos problemas em debate. Interessa-nos, pois, saber quais os atores envolvidos no procedimento legislativo e de que forma esse procedimento é conduzido⁸.

A execução da lei

Finalmente, importa considerar a execução da lei, e de novo citamos Gomes Canotilho, que define essa fase como "o processo através do qual as decisões legislativas se adequam ao terreno a que se aplicam, se adaptam às condições sociológicas e se infiltram eficazmente no comportamento dos destinatários"⁹.

A importância da fase de execução para o êxito ou fracasso das políticas (*policy*) foi salientada, a partir dos anos 80 do século XX, nos estudos de análise de políticas públicas, quando se reconheceu que a qualidade da decisão não é o único fator a considerar para o êxito de uma política pública. Afastasse a ideia, até então dominante, de distanciamento entre o político que decide e a administração que executa, com total separação de poderes e responsabilidades. Passa-se a considerar que "a execução surge como um processo de interação entre os

⁸ Tendo em vista que este Congresso está sendo promovido pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, parece-nos da maior justiça chamar a atenção para o procedimento de audição na elaboração da lei que é desenvolvido de forma muito interessante nessa instituição. Todos temos a ganhar com o seu conhecimento.

⁹ CANOTILHO, 1987, Ponto 5.

objetivos e os resultados"¹⁰. Com efeito, há múltiplas questões a serem discutidas com os decisores políticos para a efetiva execução de uma política pública.

Essa abordagem metodológica das políticas públicas é atualmente sugerida para a monitoração da execução da lei, numa relação constante entre os objetivos definidos pelo legislador e os resultados a alcançar.

Para concluir este ponto, podemos afirmar que a Tática da Legislação oferece uma contribuição importante para a compreensão dos agentes e meios envolvidos tanto na criação quanto na execução da lei.

2.3. A Legística material tem como objeto de estudo o procedimento de elaboração da lei, o procedimento interno (assim designado em oposição ao procedimento externo). Ocupa-se do estudo da gênese das normas¹¹.

A Legística material propõe uma metodologia de preparação da lei, de seu conteúdo, de maneira a fornecer ao legislador elementos para uma *tomada de decisão objetiva*.

Decompõe-se assim o procedimento legislativo em várias fases – e a metodologia legislativa ocupa-se especialmente das fases de identificação do problema, definição dos objetivos do legislador, apresentação de alternativas para a solução, avaliação dos efeitos da legislação – e apresentam-se medidas e instrumentos que concorrem para a preparação mais racional das diferentes fases da elaboração da lei.

Com efeito, nos nossos dias, grande parte da doutrina considera que a legitimidade da lei não pode ficar confinada à

¹⁰ BAÑON; CARRILLO, 1997, p. 300.

¹¹ CANOTILHO, 1987, Parte I, Ponto 5.

observância dos procedimentos legais – que obviamente são necessários e têm de ser respeitados. Há que se buscar uma nova legitimidade. E, como escreveu Jacques Chevallier¹², essa legitimidade vem do *rigor no procedimento de elaboração da norma* e também da capacidade da norma de se integrar em programas de ação. A legitimação da norma resulta, assim, do cumprimento dos requisitos legais necessários, mas também do seu *conteúdo*.

Nesse quadro de racionalidade – e levando-se em conta os condicionamentos políticos, jurídicos e sociais que se impõem à lei –, espera-se que a legislação responda, da melhor forma, às exigências de *eficácia*, *eficiência* e *efetividade*, ou seja, que a lei cumpra os seus objetivos, que os benefícios da lei justifiquem os seus custos e que a lei seja aceita por seus destinatários.

Nesse âmbito, a avaliação legislativa, *ex ante* e *ex post*, é um instrumento fundamental e contribui de forma decisiva para o desenvolvimento da Legística material¹³.

A Legística material, com os princípios e instrumentos que propõe, assume um papel central nesse novo olhar sobre a lei, ou melhor, sobre o procedimento de elaboração da lei. É essa a sua grande contribuição para uma política de legislação.

2.4. A Legística formal tem como objeto de estudo a *sistematização*, a *composição* e a *redação das leis*, elementos absolutamente essenciais (ainda que *não suficientes*) para uma política legislativa de qualidade.

A preocupação com o modo de formulação da vontade do legislador é de todas as épocas. Da mesma forma, podemos

¹² CHEVALLIER, 1991, p. 32.

¹³ Não abordaremos aqui a problemática da avaliação legislativa, que é objeto de outro painel deste Congresso.

dizer que alguns dos princípios que hoje se enunciam para a boa redação das leis – como *clareza, precisão e concisão* – estiveram presentes em outros períodos da História, nomeadamente no Iluminismo¹⁴.

Quando falamos da redação da lei, em sentido amplo, coloca-se a questão: redigir é uma *arte* ou uma *ciência*? As opiniões se dividem; no entanto, parece existir hoje um consenso no sentido de se considerar que há instrumentos que concorrem para uma redação de mais qualidade: por um lado, os programas de formação específica nessa área, por outro, as diretrizes ou regras da Legística.

A importância dos programas de formação específica em redação legislativa para a melhoria dos padrões de qualidade formal da lei é reconhecida, defende-se ou não a existência de redatores profissionais, à semelhança do Reino Unido e dos demais países da Commonwealth¹⁵.

Atualmente, a Legística formal integra os currículos dos programas de ensino universitário na área da Teoria da Legislação, para além da sua inclusão em programas de formação ou reciclagem profissional.

Outro elemento importante, com relação a esse tema, diz respeito à aprovação, em diversos países, de diretrizes ou regras de Legística¹⁶. Essas diretrizes de Legística formal estabelecem regras quanto à sistematização, à composição e à re-

¹⁴ Montesquieu publica, em 1748, *De l'esprit des lois*, obra na qual, para além de uma preocupação filosófica, aborda aspectos concretos quanto à redação da lei. Assim, no Livro XXIX (*Sobre a maneira de elaborar as leis*), Capítulo XVI (*Coisas a observar na composição das leis*), diz que o estilo deve ser conciso; o estilo deve ser simples; a lei não deve conter expressões vagas; as leis não devem ser sutis, elas são feitas para as pessoas de entendimento médio; as leis inúteis enfraquecem as leis necessárias.

¹⁵ PATCHETT, 1991.

¹⁶ PAGANO, 1997.

dação das leis, que, como fator de harmonização e uniformização, contribuem para a qualidade da legislação, facilitam a sua aplicação e o entendimento da lei pelos seus destinatários.

Saliente-se neste ponto o desenvolvimento, no Brasil, tanto em âmbito federal quanto estadual, de regras detalhadas sobre a sistematização, a redação e a alteração dos atos normativos¹⁷. São instrumentos que merecem uma leitura atenta e uma análise comparada com diretrizes aprovadas em diversos países.

3. Emergência de uma política pública de legislação na Europa?

A partir do final dos anos 90 do século passado, observamos na Europa e no resto do mundo uma preocupação crescente com a problemática da lei. As questões pertinentes à elaboração da lei passam a ocupar um lugar importante na agenda política das organizações internacionais e da União Europeia.

Como resultado desse olhar mais atento à produção normativa pública, são elaborados estudos e análises acerca das principais questões relativas ao assunto e são apresentadas medidas que concorrem para a elaboração de uma legislação com padrões de qualidade material e formal.

Importa sublinhar que os estudos efetuados e os documentos produzidos partem do desenvolvimento alcançado pela Teoria da Legislação nos diversos domínios, em diferentes países e por especialistas oriundos de áreas diversificadas.

¹⁷ Em âmbito federal, mencione-se o *Manual de Redação da Presidência da República*, 2ª edição, revista e atualizada, de 2002. Em nível estadual, mencione-se o *Manual de Redação Parlamentar* da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2ª edição, de 2007.

Vejamos então como se deu esse desenvolvimento no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Europeia.

3.1. A OCDE, em 1995, depois de um amplo estudo sobre a situação da produção legislativa em diversos Estados membros da organização, concluiu que era necessário abandonar a ideia de que uma política de desregulamentação, adotada em alguns países, era a melhor solução para resolver os problemas da produção legislativa, nomeadamente a inflação legislativa e a não efetividade da lei. A OCDE, sublinhando a importância do combate à inflação legislativa, considera que a reforma necessária deve ser centrada numa política de qualidade da produção normativa, baseada na melhoria do procedimento legislativo (aqui entendido no seu sentido lato), por meio da adoção de três medidas consideradas prioritárias – a *planificação legislativa*, o *procedimento de consulta* e a *avaliação legislativa*. Na sequência desse trabalho, é publicada uma recomendação da OCDE¹⁸ que consagra a primeira norma internacional sobre a qualidade da lei. Em 1997 e 2005, são publicadas duas recomendações¹⁹, desenvolvendo as anteriores e introduzindo novas propostas.

Sublinhe-se que, na recomendação de 2005, intitulada *Princípios orientadores para a qualidade e execução da regulação*, é evidente a relação que se estabelece entre as reformas da regulação e o desenvolvimento econômico.

¹⁸ "The 1995 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation".

¹⁹ "The 1997 OECD Report to Ministers (Plan for Action on Regulatory Quality and Performance)" e "The 2005 OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance". Para mais informações, consultar o site da OCDE (www.oecd.org).

Com efeito, quando se enunciam alguns princípios fundamentais para as reformas da legislação, destaca-se a importância de assegurar que as restrições à concorrência sejam limitadas e proporcionais aos interesses em jogo, bem como a importância de eliminar barreiras legais ao desenvolvimento do comércio e do investimento, quando consideradas desnecessárias.

No texto da recomendação, menciona-se o interesse pelas reformas da regulação nos países membros da OCDE, mas também em países que não o são. E destaca-se que o Brasil participou como observador no Grupo Especial da OCDE sobre política de regulação.

3.2. As recomendações da OCDE serviram de base para a política de regulação que começou a ser desenhada na União Europeia, no âmbito do Conselho Europeu, que ocorreu em Lisboa em 2000. Nesse Conselho, estabeleceram-se metas ambiciosas de desenvolvimento econômico para a Europa e sublinhou-se a importância de uma legislação de qualidade no quadro de uma economia competitiva. Foi criado um grupo de trabalho, denominado Grupo Mandelkern, que apresentou um relatório, em 2001, no qual se enunciam os princípios considerados fundamentais para a melhoria da qualidade legislativa na União Europeia e nos Estados membros²⁰.

No relatório, explicita-se como uma legislação de qualidade pode influenciar o desenvolvimento econômico: "a melhoria da qualidade dos atos normativos é um benefício público em si, aumentando a credibilidade do processo de gestão pública e contribuindo para o bem-estar dos cidadãos, das empresas e dos demais envolvidos". E continua: "um ato

²⁰ Relatório Mandelkern – Melhoria da Qualidade Legislativa, 2000.

normativo de qualidade evita que as empresas, os cidadãos e as administrações públicas fiquem submetidos a encargos inúteis [...] e contribui para evitar que a competitividade das empresas [...] seja prejudicada por custos acrescidos e distorções de mercado"²¹.

Para um programa de melhoria da qualidade dos atos normativos enunciam-se sete princípios: *necessidade* (consideração da real necessidade de uma norma); *proporcionalidade* (equilíbrio entre as vantagens de uma dada legislação e as limitações/obrigações impostas aos cidadãos); *subsidiariedade* (nível de adoção da legislação – deve-se legislar, se possível, no nível mais próximo do cidadão); *transparência* (procedimento de preparação da norma que permita o acompanhamento pelos cidadãos); *responsabilidade* (determinação dos efeitos da norma, monitoração de sua execução); *acessibilidade e simplicidade* (publicação de legislação compreensível, consistente e acessível aos cidadãos).

Para o desenvolvimento dos princípios enunciados, definem-se como instrumentos fundamentais: a *consulta/participação*; a *avaliação de impacto*; os *programas de simplificação e acesso à legislação* – *revisões periódicas e consolidação da legislação*.

A importância dos objetivos traçados e das propostas de ação constantes no Relatório Mandelkern decorre principalmente do fato de esse documento ter sido aprovado politicamente pelas instituições da União Europeia e pelos diversos Estados membros.

3.3. Em 2005, a Estratégia de Lisboa foi reavaliada. Reforçando-se a importância da qualidade da legislação para o bom desempenho das economias europeias, foi aprovado o pro-

²¹ Relatório Mandelkern – Melhoria da Qualidade Legislativa, 2000, p. 13.

grama *Better Regulation* (que podemos traduzir como Programa Legislar Melhor), que tem como subtítulo *Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia*²².

A ideia que orienta o programa é a de que "legislar melhor é crucial para a promoção da concorrência tanto em nível comunitário como nos Estados membros"²³.

O programa *Better Regulation* é concebido como um processo de reforma das práticas de legislação, com base em princípios, instrumentos e instituições (a União Europeia e os Estados membros), e caracteriza-se por quatro pontos essenciais, que serão abordados a seguir.

Primeiro ponto: reafirma-se a importância dos princípios e instrumentos apresentados no Relatório Mandelkern.

Segundo ponto: aprofundam-se os aspectos metodológicos da avaliação de impacto e atualizam-se e desenvolvem-se as diretrizes para a elaboração de estudos concretos de avaliação de impacto²⁴.

Terceiro ponto: propõe-se, e é um aspecto inovador, que se quantifiquem os *custos administrativos* impostos pela legislação²⁵, e sugere-se que, para a avaliação desses encargos, as

²² *Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia*, 16/3/2005, COM (2005), 97 final.

²³ *Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia*, 16/3/2005, COM (2005), p. 3.

²⁴ *Impact Assessment Guidelines*, 15/6/2005 (with March 2006 update), SEC (2005) 791.

²⁵ Annex to the Communication on *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union – Minimising administrative costs imposed by legislation; Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model*, 16/3/2005, SEC (2005) 175.

²⁶ O método comum que se propõe é o *Standard Cost Model*, modelo adotado na Holanda desde 2002 e que implica levantamento de dados sobre o tempo e os custos salariais necessários para satisfazer cada obrigação (pertinente à comunicação de informações sobre a atividade) imposta por um ato legislativo. Implica ainda levantamento de dados sobre o *número de entidades envolvidas* e a *frequência* com que as informações são solicitadas.

instituições comunitárias e os Estados membros adotem um método comum²⁶, que é apresentado no Relatório.

Os *custos administrativos* são aqueles em que as empresas, as associações privadas, a administração e os cidadãos incorrem por força da lei para fornecerem informações sobre a sua atividade ou produção, tanto a autoridades públicas quanto privadas. Esses custos são diferentes dos *custos do cumprimento da lei*, que dizem respeito, por exemplo, aos investimentos em processos de produção mais seguros ou na aquisição de tecnologia menos poluente.

Os *custos administrativos* constituem apenas um elemento dos custos da legislação, devendo portanto ser analisados num contexto mais amplo, que englobe os custos e os benefícios econômicos, sociais e ambientais da legislação em causa.

Em artigo recente²⁷, Cláudio Radaelli, professor e pesquisador do Departamento de Políticas da Universidade de Exeter, no Reino Unido, questiona a política de redução de custos administrativos delineada pela União Europeia e já adotada por alguns Estados membros. O autor argumenta que essa política parece haver gerado até o momento mais efeitos simbólicos que ganhos reais de eficiência, o que pode explicar, em seu entender, por que a redução dos custos administrativos ainda não foi "adotada" no meio empresarial. Nessa perspectiva, propõe que em nível comunitário seja dada prioridade às questões da qualidade da regulação, e não aos aspectos "quantitativos", que entende como menos relevantes.

Quarto ponto: defende-se, e é um aspecto igualmente inovador, o desenvolvimento de um conjunto de indicadores

²⁷ RADAELLI, 2007.

comuns para controlar a qualidade do quadro legislativo²⁸, tanto em nível comunitário como no âmbito dos Estados membros.

Preveem-se três categorias de indicadores, de maneira a avaliar a qualidade da política definida pelo programa *Better Regulation*; os resultados das avaliações *ex ante* conduzidas internamente; os resultados das avaliações conduzidas por entidades independentes.

Cláudio Radaelli²⁹ considera que o *Better Regulation*, por sua configuração, representa uma política pública de regulação em nível europeu, podendo-se, portanto, aplicar à análise desse programa os conceitos metodológicos das políticas públicas, "que incluem atores, princípios, instrumentos e medidas". Concor damos com a posição do autor.

Parece-nos importante manter um olhar atento ao desenvolvimento dessa política pública de regulação no âmbito da União Europeia, mas também dos Estados membros.

No âmbito dos Estados membros, importa observar como o programa *Better Regulation* será entendido e como seus princípios serão adaptados à situação concreta – jurídica, política, institucional – dos diferentes países.

Além disso, é interessante que se verifique se os princípios e instrumentos propostos pelo *Better Regulation* servirão de exemplo, de "inspiração", a outros países situados fora do quadro comunitário. Isso parece provável, até porque os estudos e propostas desenvolvidos pela União Europeia no âmbito da política de regulação são convergentes, em muitos aspectos, com os estudos da OCDE, os quais têm mais repercussão em nível internacional.

²⁸ *Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia*, 16/3/2005, COM (2005), p. 11.

²⁹ RADAELLI; DE FRANCESCO, 2007.

4. Elementos para uma política legislativa de qualidade

Ao tentarmos esboçar um quadro das contribuições da Teoria da Legislação para uma política legislativa, verificamos que na maioria dos estudos, artigos e documentos consultados qualifica-se a política de legislação que se pretende formular como uma *política de qualidade*.

A noção de qualidade é complexa e compreende vários princípios. Dessa forma, constatamos que os princípios/critérios que identificam uma política de qualidade partem de pressupostos diversos – jurídicos, sociológicos, econômicos –, que podem ser considerados isoladamente ou de forma conjugada, bem como formulados em nível nacional ou internacional³⁰.

Tendo em vista o que abordamos, e sem qualquer pretensão a uma enumeração exaustiva, apresentamos abaixo alguns dos princípios que consideramos que devem ser ponderados na definição de uma política legislativa de qualidade.

1º) A necessidade da lei: fundamentação da necessidade da lei.

2º) O respeito aos princípios fundamentais do direito: observância de princípios fundamentais do direito na

³⁰ Em nível internacional, observamos que no Relatório Mandelkern e no programa *Better Regulation* são enunciados princípios para uma política legislativa. Em nível nacional, alguns países já enunciaram os princípios que consideram que devem orientar uma política legislativa de qualidade. No Reino Unido, "a *Better Regulation Task Force* (2003) [...], com o total apoio do Primeiro Ministro, adotou os seguintes princípios: proporcionalidade, responsabilidade, consistência, transparência, definição de objetivos". No Canadá, o guia *Assessing Regulatory Alternatives* (Government of Canada, 1994) estabelece uma distinção entre princípios, como, por exemplo, princípios práticos e estratégicos. O "melhor sistema de regulação" de acordo com o Governo do Canadá é aquele que respeita os requisitos constitucionais e legais; oferece a melhor proteção legal ao mais baixo custo, tanto para o setor privado quanto para o governo; promove uma cultura de transparência e responsabilidade; aprova legislação baseada nos impulsos dos destinatários da lei; é amigável, acessível e compreensível; mantém a legislação continuamente atualizada e melhorada (RADAELLI; DE FRANCESCO, 2007, p. 32-33).

elaboração da lei – legalidade, universalidade, igualdade, proporcionalidade, não retroatividade da lei, subsidiariedade –, o que reforça o Estado democrático de direito e contribui de forma decisiva para a qualidade da lei.

3º) A responsabilidade pelos efeitos da lei:

responsabilização do legislador pelos efeitos da lei, que se traduz na adoção de uma metodologia de preparação da lei que possibilite uma decisão objetiva e fundamentada (a avaliação de impacto assume aqui um papel fundamental).

4º) A transparência do procedimento legislativo:

adoção de um procedimento de consulta aberto, claro, conciso e que forneça toda a informação necessária.

5º) A acessibilidade da lei:

definição de regras de precisão, concisão e inteligibilidade na redação da lei, bem como adoção de programas de simplificação e reorganização do *corpus* legislativo.

6º) O desenvolvimento de programas de formação

interdisciplinar na área da Teoria da Legislação: elaboração de programas que cubram todo o ciclo legislativo, dirigidos a juristas, mas também a economistas e especialistas em ciências sociais (em nível de formação acadêmica e profissional).

7º) A partilha de saber:

estabelecimento de contatos, em nível nacional e internacional, com instituições que se dediquem a essa área de estudo, com vistas a partilhar informações e conhecimentos.

8º) A identificação de entidades dinamizadoras da

política de legislação: definição de entidades responsáveis pelo desenvolvimento e controle da política legislativa definida.

5. Conclusão

Não existem leis ideais, perfeitas. Mas a Teoria da Legislação, com a sua metodologia multidisciplinar e os instrumentos que propõe para as diferentes fases de elaboração da lei, pode dar uma contribuição valiosa para o desenvolvimento de uma política legislativa de qualidade.

Referências bibliográficas

BAÑON, Rafael; CARRILLO, Ernesto (Ed.). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza, 1997.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Relatório sobre programa, conteúdos e métodos de um curso de Teoria da Legislação. *Boletim da Faculdade de Direito*, Coimbra, v. LXIII, 1987.

CHEVALLIER, Jacques. La rationalisation de la production juridique. In: MORAND, Charles Albert (Ed.). *L'état propulsif: contribution à l'étude des instruments d'action de l'état*. Paris: Publisud, 1991.

HESPANHA, António. *Panorama histórico da cultura jurídica europeia*. Publicações Europa América, 1997.

KARPEN, Ulrich. Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1, 1986.

MADER, Luzius. Avaliação prospectiva e análise do impacto legislativo: tornam as leis melhores? Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação, Oeiras, Portugal, n. 42/43, p. 177-191, jan./jun. 2006.

MORAND, Charles Albert. Éléments de légistique formelle et matérielle. In: *Légistique formelle et matérielle – Formal and material legistic*. Aix-en-Provence: Presses Universitaires D` Aix-Marseille, 1999. p. 17-45.

PAGANO, Rodolfo. *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*. Roma: Camera dei Deputati, Quaderni di Documentazione, 1997. 2 v.

PATCHETT, Keith. Legislação e redação legislativa no Reino Unido. *Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 2, p. 29-69, out.-dez. 1991.

RADAELLI, Cláudio. Reflections on the political economy of the "war on red tape. *Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 45, jan.-mar. 2007.

RADAELLI, Cláudio; DE FRANCESCO, Fabrizio. *Regulatory quality in Europe: concepts, measures and policy processes*. Manchester: Manchester University Press, 2007.

RELATÓRIO Mandelkern. *Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 29, out.-dez. 2000.