

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 48 • nº 191
Julho/setembro – 2011

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

Legística

Inventário semântico e teste de estresse do conceito

André Sathler Guimarães e
Ricardo de João Braga

Sumário

1. Introdução. 2. Inventário semântico. 3. Teste de estresse das descrições conceituais de legística. 3.1. Definição de conceitos em Ciências Sociais. 3.2. Teste de estresse. 3.2.1. Conceitos. 3.2.2. Dimensões. Considerações finais.

“A única justificativa para adotar um novo termo, ou para usar um termo antigo num novo sentido, é que transmite ao leitor informações mais exatas”.

Thomas Malthus

1. Introdução

Há uma série de estudos, ainda muito circunscritos à esfera dos órgãos legiferantes, sobre a qualidade do processo de produção da norma, tendo surgido na literatura o termo “legística”, com pretensões de inauguração de um novo conceito e, conseqüentemente, de um campo de estudos e pesquisas. Não há, todavia, um amadurecimento da reflexão sobre os limites e propriedades essenciais desse novo conceito (que o diferenciariam de outros conceitos e o qualificariam como relevante e pertinente). Tampouco há consenso sobre o próprio conceito de legística, conforme se pretende demonstrar.

O presente artigo busca, em primeiro lugar, inventariar esse campo semântico, fazendo um levantamento das diversas descrições existentes na literatura para o conceito legística, realizando-se para tanto

André Sathler Guimarães é Doutor em Filosofia pela UFSCar, Mestre em Comunicação pela Universidade Metodista de São Paulo, Mestre em Informática pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados e pesquisador vinculado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

Ricardo de João Braga é Doutor em Ciência Política pelo IESP/UERJ, Mestre em Ciência Política pela UnB, Economista pela UNESP. Atualmente é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados e pesquisador vinculado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

pesquisa bibliográfica-documental. Outro objetivo é a verificação do grau de significância das descrições conceituais encontradas, com base na proposta de Gerring (2001) quanto à construção e validação de conceitos em ciências sociais. Para tanto, os conceitos serão submetidos a um *teste de estresse*¹ para verificação se são ou não significativos. Trata-se de pesquisa qualitativa, explicativa, com utilização de um método comparativo, mediante análise crítica do discurso. A partir dos critérios e categorias propostas por Gerring (2001), procede-se por meio de análise da escolha lexical, do ordenamento das frases, da composição do paratexto, do uso de operadores argumentativos ou simplesmente pela escolha do que dizer ou não dizer. Segundo Koch (1984, p. 24), “toda atividade de interpretação presente no cotidiano da linguagem fundamenta-se na suposição de que quem fala tem certas intenções ao comunicar-se. Compreender uma enunciação é, nesse sentido, apreender essas intenções”. Quando se lida com o texto impresso, particularmente, há vários indicativos que auxiliam na composição do sentido. Pinto (1999, p. 22) argumenta que “é na superfície dos textos que podem ser encontradas as pistas ou marcas deixadas pelos processos sociais de produção de sentido que o analista vai interpretar”.

Com base no teste de estresse, são feitas reflexões sobre os limites das descrições conceituais de *legística*, tomando-se como referencial um conceito de Processo Legislativo. A questão proposta é se o termo *legística* sustenta-se como um novo conceito, com potencial para inaugurar uma área de

¹ A expressão *teste de estresse* é utilizada aqui em um sentido alegórico, inspirado na prática, adotada por Bancos Centrais, de aplicar uma série de indicadores para avaliação da robustez dos sistemas financeiros internacionais. No caso em tela, contudo, o teste de estresse representaria a capacidade do conceito de se provar relevante e pertinente. Relevância no sentido de sua importância e pertinência na dimensão de sua validade: ambas reunidas tornariam um conceito significativo, entendido como sua capacidade de expressar um significado próprio e útil para pesquisadores.

estudos e pesquisas. A relevância do artigo decorre da escassa literatura a respeito², bem como da necessária clarificação dos potenciais e limites da nova terminologia como referencial de pesquisa. Procura-se ponderar a validade de se adicionar um novo rótulo ao já extenso cipoal das ciências sociais, bem como contribuir para o mapeamento (inventário semântico) de uma discussão atual, o que corresponde a um levantamento do estado da arte das reflexões concernentes.

2. Inventário semântico

As primeiras aparições do termo *legística*³ vêm da França. Segundo Mader (2009), as origens remontam a uma obra suíça, de Peter Noll, de 1973, intitulada *Gesetzgebungslehre*⁴. Essa expressão, durante muitos anos, foi traduzida para o francês como “método legislativo” (*méthode législative*), considerando-se como elemento principal da nova área a aplicação de métodos das ciências humanas, particularmente das ciências sociais, ao processo legislativo. Ainda segundo Mader (2009), a partir da sexta década do séc. XX houve um redespertar do interesse científico pela legislação, com ênfase nos impactos das leis na sociedade,

² Em pesquisa no Scielo Brasil (acesso em 31 de março de 2011), não houve retornos para buscas com o termo *legística*. Na Revista Estudos Legislativos, da Assembleia do Rio Grande do Sul, não houve retorno para busca com o termo *legística*. Na Revista de Informação Legislativa (do Senado Federal), também não houve retorno. Há um retorno para o termo *Legística* na Revista E-Legis, da Câmara dos Deputados. Na Revista Cadernos da Escola do Legislativo, há um número (Número 14 janeiro/dezembro - 2007) com grande ênfase na *legística*, inclusive com artigo de Luzius Mader, referido neste artigo em duas obras.

³ Registre-se que o termo *legística* não tem ainda comprovação léxica, pois não está incorporado aos dicionários de uso corrente, seja em francês, seja em português.

⁴ Tradução literal é *doutrina do Direito*. Traduzido por Mader (1986) como *legisprudência*. Ressalve-se que essa obra não tem tradução ao português, nem ao inglês, sendo restrita, portanto, aos conhecedores de alemão.

expandido-se a perspectiva jurídica do tema para incorporar outras áreas, como a ciência política, a ciência administrativa, a economia, a linguística, a psicologia, entre outras. Vivia-se, naquela ocasião, um despertar de movimentos sociais em várias partes do mundo, quando houve uma consciência crítica das deficiências e fragilidades do arcabouço legislativo existente, tendo levado a uma reflexão sobre o procedimento legislativo, desde a fase de criação das normas até sua execução. A obra de Peter Noll, sob a ótica de Mader (2009), teve o mérito de concentrar essas percepções e ultrapassar a concepção extremamente focada na redação legislativa⁵, dando destaque para os conteúdos normativos⁶, além da metodologia de preparação das decisões legislativas.

A terminologia “método legislativo”, contudo, não foi muito apropriada, por caracterizar a área como estritamente voltada a prescrições e receitas para melhorar a legislação, desconsiderando seus aspectos cognitivos. Outra terminologia utilizada foi ciência da legislação (*science de la législation*), por Mader (1986). “Legística” foi inicialmente utilizado para se referir aos preceitos que poderiam servir para melhorar a redação das leis. Contudo, foi Chevalier (1995) que trouxe uma definição mais abrangente para o termo: “a legística é uma ‘ciência’ (ciência aplicada) da legislação, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, redação, edição e aplicação das normas”⁷. Excluem-se dessa definição as regras jurídicas sobre a produção normativa, que ficariam a cargo do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, bem como as configurações políticas do nascimento da norma:

⁵ O que alguns autores consideram que constitui a legística formal.

⁶ O que alguns autores consideram que constitui a legística material ou substantiva.

⁷ “La légistique est une ‘science’ (science appliquée) de la législation, qui cherche à déterminer les meilleures modalités d’élaboration, de rédaction, d’édiction et d’application des normes”. Tradução dos autores.

“conhecida como uma ciência da ação dos poderes públicos, a legística não está centrada sobre a análise do processo político (papel dos partidos, dos grupos), sujeitos de predileção da ciência política, desde sua origem. Em contrapartida, a legística é fortemente tributária de uma outra ciência da ação – a ciência das políticas públicas” (CHEVALIER, 1995)⁸.

Inclui-se nessa definição a questão da aplicação das normas, fator que traz para o campo da legística a questão da avaliação legislativa, bem como da relação entre os poderes, uma vez que a aplicação das leis inevitavelmente traz para a discussão os Poderes Executivo e Judiciário. Percebe-se, já nessa definição, que a legística seria um campo de estudos transdisciplinar, devendo recorrer a outras áreas, como o Direito e a Ciência Política, em suas análises.

Souza (2009) define Legística como

“área do conhecimento que estuda e se ocupa de como fazer normas, envolvendo sua concepção e redação, de forma metódica e sistemática, consubstanciada num conjunto de regras que visam contribuir com a adequada elaboração e o aprimoramento da qualidade de atos normativos. De forma simples, a legística pode ser conceituada como ‘a arte de bem fazer normas’”.

Há que se perguntar se é válida a interpretação de Souza (2009), dada a restrição feita pelo autor. Limitando a legística a *como* fazer normas, deixam-se de lado elementos críticos, entre os quais os motivadores para o surgimento de um novo campo de estudos. Focando-se o *como*, as questões relacionadas ao processo legislativo (entendido de modo estrito como

⁸ “Conçue comme une science de l’action des pouvoirs publics, la légistique n’est pas centrée sur l’analyse du processus politique (rôle des partis, des groupes), sujets de prédilection de la science politique dès son origine. En revanche, la légistique est fortement tributaire d’une autre science de l’action: la science des politiques publiques”.

o *devido processo legal*) seriam suficientes. Uma inquietação presente na concepção da legística é a dificuldade para aceitar tão somente o processo legislativo como capaz de dar efetividade à produção de leis (eficiência + eficácia). Por analogia, poder-se-ia entender a legística como um olhar substantivo para a produção das leis, ao passo que o processo legislativo configuraria o olhar meramente formal.

Aproximar a legística ao processo legislativo é enfatizar o conjunto de regras para elaboração do ato normativo, bem como destacar a questão da redação da lei. Contudo, ressalte-se que Souza (2009) deixa uma abertura para o diálogo com outras disciplinas, ao mencionar que a legística se ocupa da *concepção* das leis. Entendido como devido processo legal, o processo legislativo pretende ignorar a origem (inspiração) legal, atendo-se aos aspectos formais da lei. A tendência minimalista de Souza (2009), entretanto, não é isolada e há definições ainda mais restritivas, como a de Cristas (2006), que define legística como “ramo do saber que visa estudar os modos de concepção e de redação dos atos normativos”. Para além do que seria estritamente processo legislativo, essa forma de conceituar legística apenas insinua uma possível abordagem mais ampla, a partir do modo de se interpretar o que esse autor postula como os *modos de concepção*.

Para a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais,

“A Legística se ocupa do processo de elaboração das leis, com o objetivo de produzir normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas, o que resulta em maior confiança na legislação e nos legisladores. De natureza interdisciplinar, a Legística vale-se de saberes e métodos desenvolvidos por disciplinas como o direito, a sociologia, a ciência política, a economia, a informática, a comunicação e a linguística, os quais são colocados, de forma articulada e com

as acomodações necessárias, a serviço da elaboração da norma jurídica” (LEGÍSTICA..., 2009).

Da definição da Assembleia mineira extrai-se que, entre os objetivos precípuos da Legística, estaria a feitura das leis, de forma metódica e sistemática, buscando-se o aperfeiçoamento da qualidade do ato normativo. Essa qualidade seria definida em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes a utilidade da lei, sua capacidade de produzir os efeitos pretendidos, sua aplicabilidade, sua compatibilidade com o arcabouço legislativo já vigente, o equilíbrio entre os custos e os benefícios de sua vigência. Interessante observar que a definição colocada pelos legisladores mineiros já destaca a questão da interdisciplinaridade do campo da legística, inclusive colacionando diversas disciplinas.

Segundo Anastasia (2009), legística é

“um passo além, é um *plus* em relação ao nosso ritual, ao nosso processo legislativo. Todos – talvez eu mais do que o corpo técnico da Assembleia e seus parlamentares, que estão na faina diária – somos escravos dos modelos mais antigos do processo legislativo mais formal, aquele preso à ritualística, à solenidade, à forma exclusivamente, que não lida, talvez, com aspectos mais relevantes, de conteúdo, com as consequências dos seus desdobramentos.”

Portanto, na visão desse autor, legística está em um patamar diferenciado, como campo de estudos próprio e mais abrangente do que o do processo legislativo. Almeida (2009) prefere o termo “Teoria da Legislação”, definindo-o como

“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 le-

giferantes e as características dos fatos legislativos e identificar instrumentos úteis para a prática legislativa.”

De exclusivo nessa definição encontra-se a proposta de levar em consideração o comportamento dos órgãos legiferantes. Nesse aspecto, essa autora está em sintonia com o pensamento de Habermas (2003, p. 214), que postula:

“o modo de escolha, o *status* dos deputados (imunidade, mandato livre ou não, formação de minorias), bem como o modo de decisão nas corporações (princípio da maioria, leituras repetidas), inclusive a organização do trabalho (formação de comissões), levantam questões de princípio.”

O que está em questão aqui é a evidência de que a forma de constituição das instituições do Estado de Direito é um dos determinantes das possibilidades de exercício efetivo da autonomia política dos cidadãos socialmente autônomos e, por conseguinte, da formação política da vontade, a ser traduzida como produção legal. Já os neo-institucionalistas, na Ciência Política, entendem que a forma de organização dos corpos políticos determina, junto com as preferências dos legisladores, os resultados. Há uma posição clássica, a chamada equação de Plott, que diz: resultados (*outputs*) = preferências + instituições. No caso, as leis seriam os *outputs*.

Outra autora a tratar do tema é Pires (2009),

“Legística ou ciência da legislação é a área de conhecimento que se ocupa do planejamento, da concepção, da elaboração e da avaliação das leis, de forma metódica e sistemática, valendo-se de premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar e das soluções regulativas; da função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos; e das ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei.”

Essa autora destaca a questão da avaliação dos impactos da lei, chamando ao diálogo com a economia (análises de custo-benefício), a sociologia (impactos sociais) e outras tantas disciplinas. Das definições apresentadas, percebe-se que legística permanece como um termo polissêmico, não havendo consenso sobre qual seria sua abrangência, embora o objeto central de estudos esteja claro: a lei. Contudo, a lei em uma perspectiva claramente diferenciada daquela específica do Direito.

3. Teste de estresse das descrições conceituais de legística

3.1. Definição de conceitos em Ciências Sociais

Diante da proliferação de conceitos, há uma preocupação quanto à sua relevância e pertinência, como a de Gerring (2001, p. 36):

“novas palavras são criadas para se referir a coisas que eram, talvez, pobremente articuladas por meio dos conceitos existentes, deixando um terreno lexical altamente complexo, uma vez que os antigos conceitos continuam circulando”.⁹

Esse autor propõe oito critérios para análise de um conceito. Ressalte-se que o não atendimento aos critérios não significa que o conceito esteja errado, até porque não se discute *acerto* ou *erro*, mas, sim, *relevância* e *pertinência*. Quanto menos critérios forem contemplados, menos relevante e menos pertinente o conceito. (vide Quadro 1)

Com base no trabalho de Gerring (2001, p. 40-60), relacionam-se os aspectos que buscam ser verificados no âmbito de cada critério. A coerência é aferida pela capacidade do conceito de reunir coisas que são parecidas em algum aspecto, porém são distintas em vários outros. A definição de

⁹ “New words are created to refer to things that were perhaps poorly articulated through existing concepts, leaving a highly complex lexical terrain (for the old concepts continue to circulate”. Tradução dos autores.

Quadro 1. Critérios para avaliação de conceitos em Ciências Sociais

Critério	Elementos Definidores	Pergunta(s)-chave
Coerência	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciação • Definição • Clareza • Limites 	Quão coerente (interno) e diferenciado (externo) são os atributos do conceito em relação a conceitos próximos?
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Medida • Indicadores • Precisão 	O conceito consegue distinguir os seus próprios referenciais de outros referenciais similares?
Validade	<ul style="list-style-type: none"> • Constructo • Medida • Acurácia • Verdade • Confiabilidade 	O conceito é válido? Permite que se meça o que seu sentido indica que deva ser medido?
Utilidade de campo	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos naturais • Utilidade classificatória 	Quão útil é o conceito dentro de um campo de termos próximos?
Ressonância	<ul style="list-style-type: none"> • Familiaridade • Uso corrente 	Quão ressonante é o conceito? Em conceitos ordinários e especializados?
Abrangência contextual	<ul style="list-style-type: none"> • Amplitude • Escopo • Alcance • Direcionamento • Maleabilidade 	Mediante quantos contextos linguísticos o conceito é viável? Quão longe ele pode viajar?
Parcimônia		Quão curto é o termo e a sua lista de atributos definidores?
Utilidade analítica / empírica		Quão útil é o conceito dentro de um contexto analítico (teórico) ou design de pesquisas?

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Gerring (2001, p. 40).

um conceito é tanto positiva quanto negativa. Positiva dá-se pela determinação do que ele é, e a negativa é a sua consequência, o que ele não é. A coerência de um conceito irá indicar, portanto, quão similares são vários fenômenos e quão diferente um conjunto de fenômenos é em relação a outro conjunto de fenômenos. Conceitos coerentes são capazes de indicar um sentido essencial, facilmente identificável e distinto de outros conceitos.

A dimensão da operacionalização revela o quão aplicável é o conceito, ou seja, quão facilmente são identificados atributos que dêem condições necessárias e suficientes para a localização dos fenômenos objetivos de conceituação. Como se refere a um conjunto de fenômenos, todo conceito terá presente a referência, mesmo que muito atenuada. Quanto mais identificada a referência, mais útil o conceito. Os conceitos

precisam ser operacionalizáveis, aplicados a fenômenos identificáveis.

A validade atesta o grau de alinhamento entre a definição de um termo (seus atributos definidores, incluindo a sua operacionalização) e a sua extensão (o fenômeno no mundo real que o termo pretende capturar). A utilidade de campo refere-se à adequação de um conceito único dentro de um campo de conceitos. No processo de definição de conceitos, é muito comum a *apropriação indébita* de referentes de termos vizinhos, incorrendo-se no risco de criação de categorias vazias.

A dimensão da ressonância relaciona-se à existência, no léxico já em uso, de uma palavra que, na sua acepção comum, reflita acuradamente o fenômeno em definição. A abrangência contextual é a extensão em que uma definição tem sentido, dependendo criticamente do grau com que ela

se conforma ao uso corrente em vários campos. A parcimônia é a capacidade de o conceito gerar uma breve e circunscrita lista das propriedades do fenômeno em definição. A utilidade analítica/empírica é associada à capacidade dos conceitos de funcionarem como *tijolos* na construção de *edifícios teóricos*.

Deve-se destacar que os nove critérios apresentados por Gerring (2001) necessariamente comunicam-se. Eles completam-se na definição do que seja, para o autor, um conceito melhor ou pior. Em verdade, o objetivo do autor é fugir da perspectiva abstrata, e também reconhece que é pouco provável existir um conceito ideal.

3.2. *Teste de estresse*

O presente trabalho assume as dimensões e critérios propostos por Gerring (2001) e postula sua aplicação às descrições conceituais de legística, em um procedimento metodológico que os autores denominam aqui teste de estresse conceitual. Como se trabalha com elementos textuais, o procedimento basilar é a análise do discurso, em sua vertente francesa. Está sempre presente, também, a análise comparativa, assumindo-se como *referencial de controle* o conceito de processo legislativo.

3.2.1. *Conceitos*

Conceito 1: “Legística é o interesse científico pela legislação, com ênfase nos impactos das leis na sociedade, expandindo-se a perspectiva jurídica do tema para incorporar outras áreas, como a ciência política, a ciência administrativa, a economia, a lingüística, a psicologia, entre outras” (MADER, 2009).

Conceito 2: “a legística é uma ‘ciência’ (ciência aplicada) da legislação, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, redação, edição e aplicação das normas” (CHEVALIER, 1995).

Conceito 3: “área do conhecimento que estuda e se ocupa de como fazer normas, envolvendo sua concepção e redação, de

forma metódica e sistemática, consubstanciada num conjunto de regras que visam contribuir com a adequada elaboração e o aprimoramento da qualidade de atos normativos” (SOUZA, 2009).

Conceito 4: “ramo do saber que visa estudar os modos de concepção e de redação dos atos normativos” (CRISTAS, 2006).

Conceito 5: “a legística se ocupa do processo de elaboração das leis, com o objetivo de produzir normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas, o que resulta em maior confiança na legislação e nos legisladores. Assembleia Legislativa de Minas Gerais” (LEGÍSTICA, 2009).

Conceito 6: “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 legisladores e as características dos fatos legislativos e identificar instrumentos úteis para a prática legislativa” (ALMEIDA, 2009).

Conceito 7: “Legística ou ciência da legislação é a área de conhecimento que se ocupa do planejamento, da concepção, da elaboração e da avaliação das leis, de forma metódica e sistemática, valendo-se de premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar e das soluções regulativas; da função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos; e das ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei” (PIRES, 2009).

Conceito referencial de controle (processo legislativo): conjunto de ações realizadas pelos órgãos do poder legislativo com o objetivo de proceder à elaboração das leis, sejam elas constitucionais, complementares e ordinárias, bem como as resoluções e decretos legislativos¹⁰.

¹⁰ Opta-se aqui por um conceito sintético de Processo Legislativo, no qual não se observa pretensão explicativa, antes descritiva de um fenômeno relativo

3.2.2. Dimensões

A) Coerência

Com relação à coerência, a utilização da expressão *interesse científico* no conceito 1, talvez com o intuito de tornar a afirmação menos assertiva, torna a sua abrangência impossível de ser definida. Levado ao extremo, pode-se pensar que a Biologia tem interesse científico na legislação, uma vez que a legislação pode afetar o seu desempenho como ciência¹¹. Ao assumir que *amplia-se a perspectiva jurídica* com a *incorporação* (reunião em um só corpo) de várias outras áreas, perde-se clareza com relação aos limites do conceito.

Sintomaticamente, o conceito 2 assume a legística como uma ciência entre aspas. As aspas remetem a um discurso de terceiros (não sou eu quem diz que a legística é uma ciência, estou apenas repetindo) ou a uma tentativa de atenuação da afirmação (é uma ciência, mas há controvérsias). No contexto ocidental pós-Iluminismo, a busca da chancela da ciência tornou-se elemento essencial para a afirmação de verdades válidas¹². Somente a validade via verificação, inerente ao método científico, permite a generalização do conhecimento produzido. A pretensão à ciência vem da presunção da ciência. Essa visão da ciência, relegada a funções meramente instrumentais, elimina alternativas para si. Ela não as torna ilegais. Não as torna imorais. Ela as torna invisí-

à produção de normas em ambientes parlamentares. É um conceito operacional e mais restrito, o que facultava às descrições conceituais de legística mais espaço para sua diferenciação. Conceitos mais amplos de Processo Legislativo, como o de Olivetti (2009), o apontam como referente a todas as ocorrências relacionadas à produção de leis, o “fenômeno dinâmico da realidade social” (Olivetti, 2009, p. 996).

¹¹ Como foi o caso, por exemplo, por ocasião da apreciação da legislação sobre pesquisa com células-tronco.

¹² O culto à razão e à ciência gerou reflexões muito importantes. A corrente de pensamento que ganhou mais notoriedade sobre o assunto foi a *Escola de Frankfurt*. Sobre o tema, recomenda-se, particularmente, a obra *Dialética do Esclarecimento*, de Adorno e Horkheimer (1985).

veis e, por conseguinte, irrelevantes. Vista desse modo, a ciência é uma tecnocracia totalitária.

A qualificação da legística como ciência torna-se, a partir dessa compreensão, quase que condição suficiente para que se alcance uma boa legislação: *a legística é voltada para a melhor produção de normas*; como a legística é uma ciência, a consequência natural é que *melhores normas são produzidas* com a utilização da legística. O apelo à ciência origina-se de uma percepção da mesma como instância exclusiva de legitimação competente. A ciência tomou o lugar da fé como elemento necessário para definições socialmente vinculantes de verdade. O processo político (corrompido, imperfeito e acientífico) seria purgado pelo processo científico (imaculado) de se fazerem novas leis. O conceito 7 parece reconhecer esse risco quando afirma a legística como *coadjuvante da decisão política de escolha da oportunidade de legislar*. Além dessas dificuldades de ordem interpretativa, que prejudicam o conceito em sua dimensão interna, há que se considerar que, à exceção da utilização do termo “aplicação”, pouco se difere o conceito proposto do conceito de processo legislativo. Por essas razões, considera-se que o conceito 2 não é coerente.

Do ponto de vista da coerência, o conceito 3 não possibilita uma clara diferenciação com relação ao conceito de processo legislativo. Pode-se entender que a colocação “que estuda” traz para o conceito uma dimensão específica, compreendendo-se o processo legislativo como restrito à “ocupação de fazer normas”. Porém, essa é uma diferenciação tênue, que não permite clareza com relação aos limites do conceito. O conceito 4, por sua vez, é expresso de forma muito restrita, e é o que menos permite que se faça distinção em relação ao processo legislativo.

O conceito 5 embute referências autoteológicas à legística, o que dá a ele um caráter de “justificativa” da utilização do termo, prejudicial em si à sua dimensão de coerência. Ao atestar que a legística resulta

em “maior confiança na legislação e nos legisladores”, o conceito traz uma dimensão pretenciosa, posto que, usualmente, descrições conceituais de ciências não trazem resultados. O conceito 6 recorre também ao conceito de ciência (ver considerações anteriores). Tem-se na proposta de conceito uma descrição útil para se compreender do que se fala quando se refere ao termo *legística*. Contudo, nos termos da análise proposta, o que o conceito tem de positivo revela-se como fragilidade intrínseca: a incapacidade de delimitar suas fronteiras e limites com outros conceitos, de forma clara e precisa. Ao assumir a convergência de “vários métodos e diferentes conhecimentos científicos”, sem explicitá-los ou explicar sua parcela de contribuição, cria-se um *ecumenismo* conceitual que pouco contribui para sua especificidade no plano dos conceitos. Por essa razão, considera-se prejudicado o conceito nos quesitos de sua coerência.

A redundância presente na redação do conceito 7 confunde e atrapalha a plena apreensão do conceito. “*Legística ou ciência da legislação*” traz um vício de origem, pois, segundo acepções que já constam no uso corrente e são registradas em dicionários, *legislação* pode ser entendida como a ciência das leis. Afirmar-se como a ciência

da legislação traz um componente de indiscernibilidade com o próprio conceito do Direito. Assumir que são usadas “premissas técnico-científicas” é redundante à afirmação de que é uma ciência. A expressão “como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar” soa como uma tentativa de atenuação da perspectiva de interferência da técnica na política. As expressões “da função redacional” e “das ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei” apenas agregam elementos que seriam próprios a outros domínios (Letras, Processo Legislativo, Ciência Política, Sociologia, Economia), sem esclarecer em que termos se dá essa contribuição, prejudicando a coerência.

B) Operacionalização

Para Gerring (2001), a operacionalização está relacionada à capacidade do conceito de distinguir os seus próprios referenciais (medida, indicadores, precisão) de outros referenciais similares.

No Quadro 2 são listados os referenciais de cada conceito.

Dos referenciais do conceito 1, destacam-se os “impactos das leis na sociedade”, elemento com potencial para gerar medidas e indicadores. Contudo, ao assumir a incor-

Quadro 2. Referenciais

C	Referenciais	Elementos Definidores	
1	Interesse científico pela legislação Impactos das leis na sociedade Incorporação de outras áreas, como a ciência política, a ciência administrativa, a economia, a linguística, a psicologia, entre outras	Medida	N
		Indicadores	N
		Precisão	N
2	Ciência aplicada da legislação Melhores modalidades de elaboração, redação, edição e aplicação das normas	Medida	N
		Indicadores	N
		Precisão	N
3	Como fazer normas Concepção e redação Adequada elaboração e o aprimoramento da qualidade de atos normativos	Medida	N
		Indicadores	N
		Precisão	N
4	Concepção e redação dos atos normativos	Medida	N
		Indicadores	N
		Precisão	N
5	Processo de elaboração das leis Produzir normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas Maior confiança na legislação e nos legisladores	Medida	S
		Indicadores	S
		Precisão	N

C	Referenciais	Elementos Definidores	
6	Interdisciplinar	Medida	N
	Circuito da produção das normas	Indicadores	N
	Ciência normativa e de ação	Precisão	N
	Comportamento dos órgãos legiferantes		
	Características dos fatos legislativos		
Instrumentos úteis para a prática legislativa			
7	Planejamento, concepção, elaboração e avaliação das leis	Medida	N
	Premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar	Indicadores	N
	Função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos	Precisão	N
	Ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei		

Fonte: Elaborado pelos autores. N = não; S = sim.

poração de outras áreas, torna-se difusa a percepção quanto a em que extensão essas medidas e esses indicadores seriam exclusivos da legística.

No conceito 2, o referencial sinaliza para possibilidades comparativas (“melhores”), porém não traz qualquer outro elemento que possibilite a compreensão de como essa medida (e seus possíveis indicadores) possa ser exclusiva. Modalidades de elaboração das leis são suficientemente exploradas em pesquisas próprias da Ciência Política. Redação e edição das normas configuram tanto um campo específico da área de Letras, quanto dos estudiosos do processo legislativo. *Aplicação das normas* é muito genérico para que se possa compreendê-lo de forma única – pode-se pensar que se trata, por exemplo, de campo próprio ao Direito.

Quanto ao conceito 3, tampouco pode-se afirmar sua adequação do ponto de vista operacional. *Fazer normas, concepção e redação, adequada elaboração* são expressões adjetivas, porém incapazes de diferenciar e especificar o conceito. De forma tênue, há a perspectiva de *aprimoramento da qualidade dos atos normativos* gerar medidas e indicadores (se é aprimorado, é aprimorado em relação a algo preexistente). Esse elemento, contudo, é insuficiente para dar identidade ao conceito. O conceito 4, muito sintético, também não permite clareza com relação às suas medidas, indicadores e precisão. Assumido o conceito 4, é difícil compreender “legística” como algo mais do que sinônimo de “legislação”. O conceito 5

traz mais potencial para medidas e indicadores (normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas, maior confiança na legislação e nos legisladores). Peca, entretanto, na dimensão da precisão, uma vez que esses fatores podem ser considerados como pertencentes a outras esferas do saber. Além disso, na medida em que se preocupa com eficácia e confiança, por exemplo, esses conceitos, distintos, têm que ser ponderados numa avaliação global, o que traz mais elementos de indefinição. Uma norma muito eficiente e eficaz pode gerar pouca confiança (um exemplo podem ser as reformas previdenciárias, que convencem o estudioso que estão-se construindo melhores finanças públicas, mas gera desconfiança no cidadão, que passa a ver instabilidade no sistema previdenciário, em prejuízo de seu benefício futuro). No conceito 6, proliferam referenciais, o que por si só é um elemento complicador da dimensão operacional. Constata-se, de qualquer modo, que nenhum dos referenciais listados têm propensão a gerar medidas e indicadores. Tanto no conceito 6 quanto no conceito 7, há uma espécie de “ecumenismo conceitual” que pouco contribui para a especificação de ambos no plano da operacionalização.

C) Validade

A dimensão da validade relaciona-se sobretudo com a possibilidade de medição do que se propõe seja medido. O Quadro 3 traz uma classificação quanto a essa dimensão.

Quadro 3. Elementos a serem medidos

C	Elemento a ser medido	Possibilidade de Medição
1	Impacto das leis na sociedade	Possível em termos
2	Qualidade da elaboração, redação, edição e aplicação das normas	Possível em termos
3	Qualidade e adequação dos atos normativos	Possível em termos
4	Ausente	Impossível
5	Qualidade das normas Custo das normas Confiança na legislação e nos legisladores	Possível em termos
6	Comportamento dos órgãos legiferantes Características dos fatos legislativos	Impossível
7	Impactos ou efetividade da lei	Possível em termos

Fonte: Elaborado pelos autores.

Vários conceitos trazem como elemento a ser medido, de forma genérica, a “qualidade das leis”. Dependendo do ponto de vista, essa medida é possível (por exemplo, uma lei escrita pode ser exclusivamente avaliada com relação à técnica legislativa¹³ e à correição do português). Porém, esse tipo de análise traz uma dimensão subjetiva que, levada ao extremo, significaria analisar a qualidade da lei do ponto de vista de cada indivíduo a ela sujeito. Fatiar qualidade em dimensões mais objetivas (como, novamente, o português) pode ser um caminho que possibilite a medição. No caso do conceito 6, especificamente, a análise do comportamento dos órgãos legiferantes e as características dos fatos legislativos são terminologias por demais genéricas para que consiga compreender quais elementos seriam passíveis de medida. Remete-se a uma discussão antiga, com repercussão na opinião pública (senso comum) quanto à qualidade de um Congresso: um bom Congresso é aquele que aprova muitas leis? É uma discussão já superada pela Ciência Política. Julgar uma lei pela qualidade e extensão dos seus efeitos toma por referência um valor a ser atingido, valor esse muitas vezes questionável. O resultado de uma lei é sempre um resultado possível dentro das instituições e poderes políticos presentes no sistema. Assim, medi-la pelo atingimento de um objetivo é deixar de

medi-la pelas possibilidades dadas pelo sistema político. Se esse sistema é democrático, pode-se concluir que muitas vezes os “bons” resultados não foram atingidos porque impedimentos “democráticos” operaram¹⁴.

D) Utilidade de Campo

A utilidade de campo é aferida pela existência de tipos naturais e pela utilidade classificatória, elementos relacionados à relevância do conceito diante de outros termos próprios. O tipo natural, no caso, é a lei; portanto, a ser disputado pela legística com outras áreas como Direito, Ciência Política, Processo Legislativo. Logo, a dimensão da utilidade de campo deveria vir da utilidade classificatória. Todos os conceitos apresentados, quando contrapostos ao conceito de Processo Legislativo, revelam uma insuficiente especificação de seus aspectos únicos e diferenciadores (portanto, ensejadores de possibilidades classificatórias).

E) Ressonância

A dimensão da ressonância é analisada pela familiaridade e pelo uso corrente. O conceito 1 está adequado do ponto de vista da familiaridade, uma vez que a lingua-

¹³ No Brasil, por exemplo, sua adequação às prescrições constantes da Lei Complementar nº 95/1998.

¹⁴ Um bom exemplo atual é o crescimento econômico chinês. Restrições de leis sociais, sindicais e ambientais atrapalhariam o atingimento de metas de crescimento? E quem representasse os interesses sociais, sindicais e ambientais num teórico Parlamento livre estaria atrapalhando o atingimento da política de crescimento?

gem utilizada não é técnica, propiciando a compreensão do leigo. O conceito 2 utiliza termos reconhecidos pela população em geral (ciência, elaboração de normas), o que facilita sua compreensão. Igualmente apropriado, sob esse ponto de vista, é o conceito 5. Os conceitos 3 e 4 trazem uma expressão pouco usual em meios não técnicos (“atos normativos”), o que prejudica sua compreensão imediata. E os conceitos 6 e 7, de redação prolixa e com termos técnicos, são de difícil assimilação pelo leigo.

O ponto forte dos conceitos 1, 2 e 5 em relação à sua apreensão pelo leigo é seu

ponto fraco quando se trata de pensar a sua recepção pelos especialistas, dada sua pouca diferenciação em relação a outros campos científicos. O conceito 4, por sua condição de quase sinonímia com o conceito de processo legislativo, também é inadequado nessa dimensão. Os conceitos 3, 6 e 7 trazem elementos adicionais que permitem ao especialista compreender o recorte peculiar proposto, embora possa causar discordâncias.

O Quadro 4 resume as classificações quanto a essa dimensão.

Talvez o que esteja em jogo na análise da ressonância seja o próprio desafio da

Quadro 4. *Apreensibilidade dos conceitos*

Conceito	Apropriação pelo leigo	Apropriação pelo especialista
1	SIM	NÃO
2	SIM	NÃO
3	NÃO	SIM
4	NÃO	NÃO
5	SIM	NÃO
6	NÃO	SIM
7	NÃO	SIM

legística em relação a sua identidade. Como repercutir de forma acessível e também própria para o leigo e para o especialista? Os termos lei e processo legislativo parecem estar muito mais adiantados nesse sentido.

F) *Abrangência contextual*

Com relação à abrangência contextual, o termo legística propicia uma aproximação instintiva ao uso corrente no caso das línguas latinas. Sua formação remete ao co-

nhecido *lege, legis* (lei), acrescido do sufixo “-ica”, herdado do grego “-ikL” por meio do latim “-ica”, formador de substantivos eruditos como física, química, botânica, mecânica, gramática. Essa formação é de fácil entendimento em línguas latinas e neolatinas, inclusive quanto à denominação de ramos da Ciência.

G) *Parcimônia*

O Quadro 5 traz os atributos definidores presentes em cada conceito.

Quadro 5. *Atributos Definidores*

C	Atributos Definidores
1	Interesse científico pela legislação Impactos das leis na sociedade Incorporação de outras áreas, como a ciência política, a ciência administrativa, a economia, a linguística, a psicologia, entre outras
2	Ciência aplicada da legislação Melhores modalidades de elaboração, redação, edição e aplicação das normas
3	Como fazer normas Concepção e redação Adequada elaboração e o aprimoramento da qualidade de atos normativos

C	<i>Atributos Definidores</i>
4	Concepção e redação dos atos normativos
5	Processo de elaboração das leis Produzir normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas Maior confiança na legislação e nos legisladores
6	Interdisciplinar Circuito da produção das normas Ciência normativa e de ação Comportamento dos órgãos legiferantes Características dos fatos legislativos Instrumentos úteis para a prática legislativa
7	Planejamento, concepção, elaboração e avaliação das leis Premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar Função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos Ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei

Fonte: Elaborado pelos autores.

Percebe-se que, de uma forma geral, os conceitos são prolixos em termos de atributos definidores. O conceito 4, apesar de inadequado quando apreciado pela ótica de várias das outras dimensões, é parcimonioso, ao adotar um atributo definidor simples e curto.

H) Utilidade analítica/empírica

A análise da utilidade analítica/empírica dos conceitos requer uma discussão mais aprofundada quanto às diferenças entre legística e processo legislativo, dado que essa dimensão será considerada adequada dependendo da capacidade de aplicação do conceito para se realizar um *design* de pesquisa dentro de um contexto analítico.

A definição constitucional de Processo Legislativo é lacônica e tautológica: “O processo legislativo compreende a *elaboração* de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções” (CF, art. 59). Explicitam-se os seus resultados (o que o processo legislativo *faz*), sem entrar no mérito do que o processo legislativo *é*. A Câmara dos Deputados define o Processo Legislativo como “conjunto de ações realizadas pelos *órgãos do poder legislativo* com o objetivo de proceder à *elaboração* das

leis sejam elas constitucionais, complementares e ordinárias bem como as resoluções e decretos legislativos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). Além de agregar o fato de que os *loci* do processo legislativo seriam os *órgãos do poder legislativo*, a definição da Câmara dos Deputados pouco difere da constitucional, a não ser pela sua característica redacional¹⁵.

O Processo Legislativo é axiologicamente neutro; característica herdada do campo do Direito, que tende a tratar tudo o que diz respeito aos valores que inspiram a norma como metajurídico e, portanto, estranho ao campo científico do Direito. Essa visão atém-se à lei enquanto forma, ou seja, ao que faz com que algo seja lei - no caso brasileiro, sua aprovação pelo Legislativo. Para Habermas, a suposição básica do Processo Legislativo é que todos os resultados obtidos segundo a forma e o procedimento correto são legítimos. “O direito não consegue o seu sentido normativo pleno *per se* através de sua *forma*, ou através de um *conteúdo* moral dado *a priori*, mas através de um *procedimento* que instaura o direito, gerando legitimidade” (HABERMAS, 2003, p. 172). Ou seja, o Direito moderno retirou

¹⁵ Na forma de um período, com sujeito e predicado, diferentemente da forma de redação legal, presente na definição constitucional.

dos sujeitos concretos o fardo da validade jurídica, deslocando-o para os procedimentos formais de instauração do Direito, por meio dos quais os pressupostos universais são institucionalizados. Sobre esse assunto, Bobbio (2003, p. 84) afirmou:

“O único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.”

As regras, ou procedimentos, garantem uma definição mínima de democracia, pois estabelecem o *como* do processo democrático, isto é, o caminho a ser percorrido para se chegar à decisão política. No que concerne ao processo legislativo, prepondera o procedimento para a formação das leis, não se prestando atenção à matéria legal. A legitimidade resolve-se com a legalidade, uma legalidade meramente formal, uma vez que todas as outras questões correlatas são tidas como metajurídicas.

Ressalte-se que, diferentemente da legística, que se propõe como campo de estudos, o processo legislativo restringe-se a um método, a uma *forma de fazer*, por princípio. Das conceituações apresentadas na seção 2, parece residir aqui o grande ponto a diferenciar processo legislativo e legística. O processo é método, legística é análise e também é normativo. Processo tem as acepções de método, técnica, forma de realização de alguma operação, bem como as acepções de sucessão de fases ou estados. Legislativo é o que se refere às leis. Acertam os intérpretes clássicos ao expurgarem do processo legislativo tudo o que se relacione ao conteúdo ou à aplicabilidade das leis, pois o mesmo adstringe-se ao procedimento necessário para o surgimento de uma lei.

Assim considerada, a legística traz elementos que extrapolam o processo legislati-

vo, como a previsão de avaliação *ex ante* e *ex post* dos diplomas legais, entre outros. Pode-se ponderar que, colocada dessa forma, a proposta da legística não é factível, do ponto de vista da consistência interna do campo de estudos. Caso ilimitadas as avaliações *ex ante* e *ex post* propostas, a legística ver-se-ia às voltas com questões como *o que é uma boa sociedade? Como criar uma boa sociedade? Essa criação passa pela elaboração de leis? Como então fazer essas leis?* Extrapolado o campo de estudos dessa maneira, a legística deixaria de ser um olhar útil, por demais abrangente.

Para se realizar uma avaliação anterior à lei, a legística precisa dialogar e utilizar métodos de outras disciplinas, tais como a Economia (análises do tipo custo-benefício), Sociologia (análises de impacto social), Ciências Políticas (procedimentos para realização de consultas, envolvimento de atores da sociedade civil), Gestão Pública (identificação de alternativas de implementação da política pública que não envolvam legislação). Para realizar uma avaliação posterior, igualmente será necessário invocar essas disciplinas, minimamente.

O processo legislativo em si, embora comumente seja tratado como restrito ao campo do Direito, envolve diversas perspectivas disciplinares. A área de Letras, por exemplo, tem um papel fundamental, abrangendo todas as técnicas redacionais aplicadas à elaboração de uma lei. O processo legislativo também inclui questões próprias do funcionamento das corporações parlamentares que dão origem às leis, que afetam de modo importante a produção legislativa. Nesse campo inserem-se, por exemplo, as reflexões quanto à possibilidade de tramitação em caráter conclusivo em comissões menores, em vez de no Plenário, como é o caso brasileiro. Além disso, nesse campo estão abarcadas as preocupações quanto a procedimentos das casas legislativas (análise dos regimentos internos); formas de atuação das casas legislativas (se somente revisoras ou não); competência para iniciativa; poder de veto e formas de

contraposição ao poder de veto; regimes de tramitação; etc.

Por outro lado, visões ingênuas sobre a legística podem resultar em uma colonização do debate político pelo debate técnico, supostamente neutro. A *boa técnica* passaria a ser o critério de adequação de opções e valorações políticas. Retomem-se aqui as pretensões de cientificidade da legística (ver 3.2.2, A), aneladas talvez pela, também suposta, neutralidade da ciência. Desse argumento pode resultar a noção de existência de um *algoritmo* para a geração de boas leis, com a inevitável conclusão de que a sociedade não precisaria de políticos, apenas de pessoas que saibam decidir racionalmente – os *déspotas esclarecidos* do futuro. É ilusão pensar que a observância correta de uma técnica adequada é garantia suficiente de uma suposta *correição substantiva* das leis.

Levado ao seu extremo, esse argumento pode sinalizar o advento do supercomputador (ícone da técnica) a governar a sociedade. Em 1948, o frade dominicano Père Dubarle publicava no *Le Monde* uma crítica à possibilidade de uma *machine à gouverner*, argumentando que tal máquina levaria à esterilização e manipulação mecânica das relações humanas. Segundo o frade, em breve seria enfrentado o dilema entre uma certa tolerância para com as falibilidades e turbulências dos negócios humanos e o surgimento de um novo e prodigioso Leviatã, que superaria em muito o previsto por Hobbes. Norbert Wiener (2000), o pai da cibernética, apreciando o assunto, reconheceu o perigo de que políticos utilizassem as máquinas para empregar técnicas tão indiferentes à possibilidade humana quanto adaptadas às exigências de uma elite devotada ao estabelecimento da orientação política.

Considerações finais

A contribuição do artigo é situar o estado da arte das discussões acadêmicas sobre legística, sem pretender esgotar o campo ou chegar a uma definição própria. Até

porque, mesmo nos campos já bem mais tradicionais do Direito Constitucional e do processo legislativo, ainda persistem dificuldades na demarcação de fronteiras.

Submetidas a um teste de estresse, as descrições conceituais de legística revelam-se inadequadas como marcos fundadores, seja de uma nova ciência, seja de um novo campo de estudos. As descrições mais restritivas não conseguem se diferenciar adequadamente daquelas do processo legislativo. As mais ampliadas sequestram referenciais de outros campos, liquefazendo-se, por demais genéricas.

Considerada como um *olhar*, trans- e interdisciplinar, a legística agrega elementos valorativos ao axiologicamente neutro processo legislativo. Análises *a priori* e *a posteriori* sobre a produção normativa podem contribuir efetivamente para o seu refinamento. Quando assume pretensões de ciência, todavia, a legística perniciosamente insinua a possibilidade da “melhor solução possível”, no campo da racionalidade (científica e neutra) em termos de produção de normas. Ao fazê-lo, arrisca-se a propor o sequestro do político e a colocação, em seu lugar, do técnico, que fará as vezes de um *déspota esclarecido*. Nesse caso, a ciência é reificada, encobrendo com seu manto de procedimentos manipulatórios carentes de justificação.

As descrições conceituais de legística levam a uma reflexão sobre a natureza e função do Parlamento. Embora aqui não seja o lugar para se desenvolver de forma extensa a discussão, os conceitos de legística apresentados preocupam-se principalmente com a produção de normas que geram políticas públicas, conforme também ressaltado por Chevalier (1995).

O Legislativo desempenha outras tantas funções importantes, em que a representação é um conceito que enfeixa muitas acepções e que várias delas comunicam-se com o papel simbólico e legitimador dessa instância política (PITKIN, 1967). Nesse caso, representar não passa necessariamente pela

aprovação de políticas públicas, mas muito mais por posturas e posicionamentos. Vale lembrar que o discurso parlamentar é elemento fundamental da prática legislativa e seus objetivos estão muito além de convencer os colegas parlamentares sobre o acerto ou erro de uma política pública. Discursar muitas vezes é criar canais de proximidade e identificação entre representante e representado, unificar politicamente uma comunidade¹⁶. Se uma das críticas ao processo legislativo é sua lentidão, sobre a qual a legística poderia em tese atuar no sentido de acelerá-lo, o direito de discutir e posicionar-se é quem perderia e, se for lembrado o papel da minoria parlamentar, é a própria sociedade democrática que poderia estar em jogo.

Sobre a própria aprovação de normas que consubstanciam políticas públicas, há vários pontos que contestam essa presunção da legística em criar boas leis. Em primeiro lugar, vale lembrar que tanto a Economia quanto a Ciência Política falham em apresentar conceitos unívocos de bem comum. Em seu mais moderno nível, a discussão sobre o bem geral não é pacífica, valendo citar expoentes teóricos como John Rawls e Amartia Sen, que não estão livres de críticas em suas posições. Assim, qual é o bem a ser atingido pelas “boas” leis?¹⁷ Se a legística desborda de suas pretensões apenas redacionais, o terreno não é claro.

Sendo mais pragmático, pode-se também criticar a pretensão das “boas leis” ao

se considerar que o próprio jogo político exige soluções acordadas. É da natureza do Parlamento que suas naturais posições plurais se apascentem em um leito comum acordado, em que cada parte cedeu em alguma medida sobre seus objetivos iniciais. O Legislativo é o local em que a sociedade se apresenta, e dele deve-se esperar pluralidade. Posições unívocas, que espelhariam unidade, devem ser buscadas em outras instâncias políticas, como o Poder Executivo.

Aparentemente sem esse objetivo, parece que a Legística, com sua pretensão científica, acaba por avançar inadvertidamente sobre o terreno sagrado da Política, a liberdade. Devido à dificuldade em se encontrar soluções objetivas, “científicas”, a diversos problemas sociais, a Política instituiu regras e ritos – muitas vezes procedimentalmente legitimados – para encontrar soluções¹⁸. Trazer novos parâmetros apolíticos para essas soluções, como quer a Legística, seria algo inadequado. O déspota esclarecido pode ser o padrinho da legística.

Entendida a política como uma forma de solução pacífica de controvérsias, apta a lidar com o choque de posições, crenças e valores presente em qualquer grupo humano, seu elemento mais importante é o processo. A maior impropriedade da nascente discussão sobre legística, portanto, parece residir na sua pretensão de apresentar critérios definidores quanto à adequação ou inadequação da atividade política.

Referências

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do Esclarecimento*. São Paulo: Zahar, 1985.

ALMEIDA, Marta Tavares de. A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções,

¹⁶ Vale lembrar dos contratualistas como Hobbes, Locke e Rousseau, que questionaram por que um grupo se faz comunidade política. Antes de saber o que se quer com políticas públicas (talvez uma posição bastante moderna, típica dos estados de bem-estar do século XX), indivíduos precisam se entender como um grupo, uma sociedade política, e aí o caráter legitimador e unificador da política ganha o proselânio. Essas questões estão ainda próximas, como por exemplo a campanha de Barack Obama em que um dos aspectos seria a busca de reunificação da sociedade norte-americana, abalada por políticas radicais questionáveis de seu antecessor.

¹⁷ Qual é a boa lei em relação ao aborto? O leitor responde.

¹⁸ Platão, com *A República*, apresenta uma visão “científica” da política. Somente os mais sábios (os “cientistas”?) tomariam as decisões sobre a coletividade como um todo. Autores como Hanna Arendt (1998, p.45-85), em seu elogio da política como atividade-fim da humanidade, uma seara da liberdade, critica essa perspectiva política herdada de Platão.

métodos e técnicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 83-102. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/publicacoes/legistica/legistica_marta.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2011.

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Legislação, desenvolvimento e democracia. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 27-39. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/publicacoes/legistica/legistica_anastasia.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2011.

ARENDDT, Hannah. *O que é política?* Tradução de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BOBBIO, Norberto. *O filósofo e a política*. São Paulo: Contraponto, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998. 293 p.

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, jan./dez. 2007. n. 14. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=servicos&diretorio=cadernoscol&arquivo=cadernos&caderno=14>>.

CHEVALIER, Jacques. L'évaluation législative: un enjeu politique. In: DELCAMP, Alain; BERGEL, Jean-Louis; DUPAS, Alain. *Contrôle parlementaire et evaluation*. Paris: La Documentation française, 1995.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. 224 p. Disponível em: <www.almg.gov.br/publicacoes/legistica/legistica_integra.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2011.

CRISTAS, Assunção. Processo Legislativo: Legística ou a arte de bem fazer leis. *Revista CEJ*, Brasília, n. 33, p. 78-82, abr./jun. 2006.

GERRING, John. *Social Science Methodology: a criterial framework*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

KOCH, I. V. *Argumentação e Linguagem*. São Paulo: Cortez, 1984.

LEGÍSTICA: qualidade na elaboração e eficácia na aplicação das leis: Debate Público. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <http://www2.almg.gov.br/hotsites/legistica/debate_publico/palestras.html>. Acesso em: 5 jan. 2010.

MADER, Luzius. L'évaluation législative: pour une analyse empirique des effets de la législation. *Revue internationale de droit comparé*, Paris, v. 38, n.1, p. 285-286, 1986.

MADER, Luzius. Legística: história e objeto; fronteiras e perspectivas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 43-54. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/publicacoes/legistica/legistica_mader.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2011.

OLIVETTI, Nino. Processo Legislativo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília: UnB, 2009.

PINTO, M. J. *Comunicação e Discurso*. São Paulo: Hacker Editores, 1999.

PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 119-156. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/publicacoes/legistica/legistica_coeli.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2011.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

SOUZA, Ricardo da Silva. *A ciência da legislação: os elementos da legística aplicados à elaboração de normas*. Brasília: Lunix Consultoria, 2009. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lunix.com.br%2Fpdf%2FConte%25FAdo%2520Program%25E1tico%2520-%2520Curso%2520ANTT%2520Leg%25EDstica%2520-%2520Ricardo%2520da%2520Silva%2520Souza.pdf&ei=oP9bTozCFOft0gHOoaGUCQ&usg=AFQjCNFbYfQ3qLMYHyfagjWDqVgDkTqIGA>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

WIENER, Norbert. *Cibernética e sociedade: o uso humano de seres humanos*. São Paulo: Cultrix, 2000.