A Técnica Legislativa além da Regra

Marcílio França Castro(1)

1. ADVERTÊNCIA: A IMPORTÂNCIA DA LETRA

O redator dedicado à elaboração de uma lei sabe que, no esforço da precisão, o sentido do texto é algo que, a todo instante, escapa. Não pertence a ninguém. De um modo ou outro, foge à intenção e à própria frase: está como uma sombra onde a palavra não permanece, na forma que não se consegue fixar.

Se a linguagem literária, na ficção e na poesia, faz dessa incerteza o lugar mesmo de sua invenção, a linguagem da lei, ao contrário, quer de todo modo livrar-se da dúvida, cobrir as brechas por onde vaza a insinuação. No combate tortuoso em que o inimigo é a própria língua, é preciso filtrar o termo, medir-lhe a semântica, calcular o desvio de cada palavra na sintaxe dura que se espreme entre a política, a lógica e a sensibilidade.

A lei, num Estado democrático, resulta de um intenso embate técnico-político entre forças que, no espaço do Parlamento, ora se alinham, ora divergem, ora se misturam. Em meio a uma rede heterogênea de discursos, o processo de construção do texto legal constitui um complexo trabalho de criação, voltado, em última análise, para a obtenção de um texto escrito, que, abstrata e idealmente, sintetiza e organiza o resultado do jogo.

A opinião, o diálogo, a divergência e o acordo fazem parte do processo legislativo; no curso deste, os agentes da representação político-partidária, em nome de suas legendas ou de suas convicções, apresentam, discutem e aprovam idéias e propostas. Pareceres são emitidos, emendas são incorporadas, pronunciamentos apelam contra ou a favor das matérias. A imprensa explora os debates, divulga e comenta os objetivos e os possíveis efeitos, na vida das pessoas, dos projetos de legislação.

No centro de todos esses movimentos, o texto da proposição é a cada instante interpretado, alterado, reelaborado. O cuidado com a clareza dos artigos, com a coerência do conjunto e, em cada operação de reescrita, com a fidelidade do documento às modificações decididas no voto exige dos políticos e dos redatores um estado de vigilância permanente sobre a forma do projeto na trajetória de sua apreciação.

Sancionada a proposição e promulgada a lei pelo Chefe do Poder Executivo, o novo texto imediatamente corta os vínculos com as circunstâncias particularizantes que concorreram para a sua elaboração e impõe-se como expressão impessoal da vontade do Estado no exercício de seu poder disciplinador.

Ao integrar-se ao ordenamento jurídico, a lei está diante do cenário quase imprevisível de sua aplicação: um inusitado jogo de articulações de natureza jurídica, política e cultural, com o qual se faz a dinâmica de sua interpretação. Não obstante a intenção com que foram preparados os seus comandos, não obstante os propósitos declarados em pareceres e mensagens, a construção do sentido das normas criadas com a nova lei se fará longe das disputas internas do Poder Legislativo: acontecerá no espaço dialógico que confronta triangularmente a lei - e toda a sua teia de relações com o ordenamento -, o intérprete - o administrador público, a entidade privada, a organização civil, ou, em último caso, o juiz - e a realidade social. A busca do sentido de uma frase ou de um artigo passa a fazer-se, assim, na operação pragmática de fricção entre o texto e o seu contexto, na qual a intervenção do intérprete é fundamental.

É interessante perceber, neste ponto, como a simples presença de um dispositivo recém-promulgado no ordenamento tem o condão de reconformar e readaptar a significação dos demais, tendo em vista o novo mapa de conexões textuais e normativas que entre eles se inaugura. Assim, a inserção de um novo preceito no universo legal pode afetar a semântica de um outro preceito em vigor, sem que este tenha sido por aquele modificado ou alterado.

Um curioso exemplo deste fenômeno pode ser aqui rapidamente apresentado, se comparamos o texto original dos §§ 5º e 6º do art. 14 da Constituição da República de 1988 com a nova forma que lhe deu a Emenda nº 16, de 5/6/97. Era assim a redação primitiva:

" Art. 14 - (....)

§ 5º - São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subseqüente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído, nos seis meses anteriores ao pleito.

§ 6º - Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito." (grifo meu)

A leitura conjugada dos dois dispositivos nos mostra que, sendo vedada a reeleição do Presidente e dos Governadores para os mesmos cargos, exigia-se a renúncia ao mandato quando a candidatura se fizesse para outros cargos. Ora, a avaliação sistemática das disposições leva a crer que o fundamento que conduziu a Constituição ao estabelecimento da inelegibilidade para a primeira situação é o mesmo que a fez prever a necessidade de renúncia para a segunda situação. Parece que os dois preceitos estipulados tinham, portanto, um princípio comum que os orientava, e a idéia de renúncia para outros cargos só tinha sentido completo quando confrontada com a idéia da inelegibilidade para os mesmos cargos.

Veja-se então o texto alterado pela emenda:

" Art. 14 - (....)

§ 5º - O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subseqüente.

§ 6º - Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito." (grifo meu).

Ora, observe-se que, passando a ser permitida a reeleição para os mesmos cargos - de acordo com a modificação no § 5º -, seria de supor-se, pelo raciocínio elaborado para o contexto anterior, que, no caso de candidatura a outros cargos, desaparecesse a exigência de renúncia, ou, para manter-se a coerência entre uma situação e outra, que esta passasse a valer em qualquer hipótese de reeleição.

Entretanto, não é isto o que a letra da Constituição, em sua explicitude, mostra. À parte a questão política, é bom estar atento para o fato de que, prevalecendo a interpretação literal, o sentido do §º 6º terá sido reconstruído, em virtude de uma nova relação sintático-semântica que, forçosamente, entre ele e o dispositivo anterior se estabeleceu.

De qualquer modo, e o exemplo que se acabou de fornecer ajuda a mostrar isso, o que importa afinal destacar, diante desse quadro, é a delicada dinâmica do texto da lei, que se põe como instrumento de mediação entre a vontade estatal e os destinatários dos preceitos instituídos. Entre os dois processos de criação - um, o de elaboração legislativa, em que os atos e interferências convergem, num movimento de condensação, para o estatuto legal; o outro, o de construção da norma diante da situação concreta de aplicação, em que a forma da lei se abre, como num movimento refrativo, para a interpretação -, é exatamente o texto legal que se interpõe, como nó lingüístico que costura a ligação entre o direito e a realidade. E é da condição da lei como texto que este ensaio pretende tratar.

2. UM DESAFIO: O PRIVILÉGIO DO TEXTO

A literatura brasileira sobre Técnica Legislativa - salvo uma ou outra exceção respeitável - parece não ter produzido ainda uma obra que desfrutasse do tema em toda a sua fecundidade e complexidade. Muito menos é possível identificar, nessa escassez, algum estudo consistente que tenha acolhido o recorte metodológico que aqui se sugere.

Há dois textos da doutrina nacional que me parecem paradigmáticos para a compreensão do que tem ocorrido no cenário geral dos estudos sobre Técnica Legislativa no Brasil, especialmente pela influência, mesmo tácita, que eles parecem de algum modo exercer sobre a concepção teórica dos raros manuais e artigos editados acerca da matéria em órgãos legislativos do País. (2)

O primeiro deles é a crítica fundadora que Rui Barbosa elabora, no começo do século, à redação - orientada por Clóvis Bevilaqua - do projeto de Código Civil de 1916, incluindo tanto o parecer do jurista baiano sobre a proposição quanto a chamada Réplica à resposta que Bevilaqua lhe deu. Herdeira da erudição e do estilo tortuoso do Padre Antônio Vieira, a lição de Rui Barbosa merece ser lida como o discurso que inaugura e, de certa forma, sintetiza, uma tradição vinculada à crença - mesmo que atenuada pelo tempo - na pureza, na hierarquia e na perfeição das formas de linguagem, pelo menos no que se refere à elaboração legislativa:

"São as codificações monumentos destinados à longevidade secular. E só o influxo da arte comunica durabilidade à escrita humana, só ele marmoriza o papel, e transforma a pena em escopro. Necessário é, portanto, que, nessas grandes formações jurídicas, a cristalização legislativa apresente a simplicidade, a limpidez e a transparência das mais puras formas da linguagem, das expressões mais clássicas do pensamento."(3)

É sob essa inspiração que se vão criando e difundindo os estudos de Técnica Legislativa no Brasil, inclusive os de redação oficial, e é desse solo filosófico, ainda conformado aos padrões codificatórios do século XIX, que parece derivar a perspectiva, bastante difundida, de que refletir sobre a Técnica Legislativa é fazer o elogio da robustez jurídica ancorada na sobriedade da língua. É esta, ao que parece, a idéia de Rui:

"O teor verbal de um código há de ser irrepreensível. Qualquer falha na sua estrutura idiomática assume proporções de deformidade. Esses trabalhos, em cada um dos quais se deve imprimir o selo de uma época e a índole de um povo, são feitos para longas estabilidades. Mas a limpidez da linguagem é o verniz que preserva de corromperem-se as criações da pena. Um código não tolera jaças, desigualdades, achaquilhos, máculas no dizer. Um código é, jurídica e literariamente, como do alemão se escreveu, `uma obra d'arte'. É uma construção secular." (4)

O segundo texto é o conhecido Técnica Legislativa, de Hésio Fernandes Pinheiro, trabalho abrangente e realista, que, se está muitíssimo longe da riqueza e da sofisticação retórica de Rui, parece ser o mais útil e sistemático texto que já se produziu em nosso meio sobre o tema, nesses mais de cem anos de República.

Na referência prática e utilitária que constitui o trabalho de Hésio, interessa assinalar a prevalência de uma linha prescritiva de formulação da matéria, fundada em um certo dogmatismo da língua e da ciência jurídica. Veja-se, nesse sentido, a esclarecedora afirmação desse autor, ao tratar da forma de redigir um artigo de lei:

"A sua redação [do artigo] deve subordinar-se a um conjunto de regras próprias, que contribuem para a perfeita apresentação formal e material do texto (....)" (5)

Esta parece ser - é a hipótese que aqui estabeleço - a fórmula que vem nitidamente orientando o modo de explorar os problemas que envolvem a redação das leis.

De resto, alguma outra doutrina espalha-se entre apontamentos no varejo e obras que, primordialmente dedicadas à Hermenêutica (6) ou à Teoria do Processo Legislativo, acabam infiltrando-se indiretamente no domínio da Técnica Legislativa.

Sem desconsiderar a fecundidade e a importância das lições construídas sob o ponto de vista que acabo de mostrar, parece-me que a literatura sobre Técnica Legislativa no Brasil, especialmente no momento atual, tem negligenciado a possibilidade de explorar o seu objeto a partir de uma outra concepção, que, retrabalhando a temática, só faria multiplicar o conhecimento dela e alimentaria indiretamente as alternativas pedagógicas para o ensino da matéria. Redatores, legisladores, professores, técnicos e curiosos agradeceriam.

Estou-me referindo aqui à idéia de articular um estudo de Técnica Legislativa que admita, como ponto de partida para a sua construção, a condição textual e lingüística da lei. Nele prevaleceria uma perspectiva crítico-descritiva do texto legal, em contraste com a linha prescritiva, que supomos ser a tradicional.

É evidente que essa proposta não pretende afastar as dimensões jurídica, política e sócio-cultural da lei do seu campo de avaliação. Muito ao contrário, é exatamente pelo reconhecimento das interferências exercidas e dos limites e injunções impostos por essas ordens sobre a redação legislativa que se objetiva identificar, relativamente ao texto legal, as marcas típicas de sua linguagem, as que o vão distinguir de outros registros e modalidades da escrita.

3. O TRÂNSITO DE DISCURSOS E O CENÁRIO CONTEMPORÂNEO

A experiência legislativa que vem construindo a ordem jurídica do País desde que se promulgou a Constituição de 1988 supõe a compreensão e a operação de uma nova lógica para a elaboração e a aplicação das leis, fundada na pluralidade e na diferença, como marca do Estado Democrático de Direito em confronto com a expressão autocrática do regime anterior.

A afirmação da heterogeneidade como circunstância delineadora do processo legislativo brasileiro nos últimos dez anos torna-se mais significativa quando se observa, numa dimensão histórica alargada, o movimento de reconfiguração de fronteiras do espaço e do conhecimento que vem caracterizando o cenário contemporâneo. Sob os efeitos de uma expansão acelerada nos sistemas de comunicação, informação e locomoção e da queda definitiva, ainda nesta década, da barreira que dividia o mundo - desde o fim da Segunda Grande Guerra - em dois grandes blocos de poder político-econômico, novos territórios se estabelecem na geografia física e simbólica do planeta. As formas homogêneas de representação política e cultural tendem a retrair-se, ou, pelo menos, a abrir-se à convivência com identidades antes sufocadas pelo domínio de expressões hegemônicas. Entre o nacional e o transnacional, o público e o privado, o Estado e a sociedade, os limites se esmaecem, os conceitos se refazem. No concerto esquizofrênico de uma época de imagens, multiplicam-se as perspectivas e os temas, interseccionam-se os discursos e os registros, os direitos tornam-se cada vez mais difusos, complexos e variados.

Veja-se que, no continente europeu, a explosão de movimentos étnicos e religiosos levou à rachadura de muitos Estados nacionais, cuja unidade havia sido, durante décadas, mantida artificialmente pela força. Nos Estados Unidos, a necessidade de afirmação - teoricamente assumida em universidades daquele país sob a entediante fórmula do comportamento "politicamente correto" - de grupos ou segmentos sociais, diferenciados pela origem, etnia, religião ou sexo, tem resultado na busca, muitas vezes alegórica, da institucionalização racional de diferenças, num debate que, de um modo ou outro, acaba repercutindo no Brasil.

Pode-se dizer que esses movimentos, tanto os que fizeram eclodir a guerra civil na Europa, quanto os que, fundados no discurso da tolerância, levam à pregação multicultural nos Estados Unidos, vêem-se atravessados, ambos, apesar das evidentes e inúmeras marcas que os distinguem e afastam, por uma mesma tendência, global, que talvez se pudesse entender como uma espécie de política de singularização de identidades, com todos os benefícios e prejuízos que isso possa trazer.

A realidade brasileira, se fica distante do culturalismo matemático dos norte-americanos e da intolerância sangrenta do leste europeu, não se tem mostrado, porém, indiferente a esse movimento nem ao rico debate que, a um país de formação mestiça como o nosso, uma tendência como essa pode trazer.

A abertura democrática que se iniciou no País no final da década de 70 já anunciava a caudalosa emergência de valores, crenças e convicções, até então sufocados, que a Constituição promulgada em 1988 iria legitimamente consagrar, na delicada costura jurídica de um complexo pluralismo político e cultural.

O texto constitucional, em seu ecletismo e extensão, é o resultado de um multifacetado duelo pela representação, que põe em cena grupos e organizações com interesses políticos, sociais e culturais muito variados. (7) O reconhecimento da liberdade de expressão filosófica, religiosa e estética, a consciência e a defesa meticulosa de valores como os de meio ambiente, saúde e cultura e a garantia de tratamento especial a idosos, crianças e portadores de deficiência são exemplos da fecundidade do texto constitucional na explicitação das mais diversas reivindicações. É interessante perceber, nesse sentido, como a redação dos dispositivos constitucionais exprime não só a novidade do direito mas também, em cada caso, a tipicidade de sua enunciação.

Tome-se, a título de ilustração, o texto do art. 216, que trata da definição dos bens culturais brasileiros:

"Art. 216 - Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados

individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico."

Perceba-se como a fórmula em que se enuncia o artigo faz vazar os traços de um certo registro de linguagem que, para além do efeito estritamente jurídico, revela uma fluência inusitada na forma de perceber o seu objeto, uma sutil reação ao autoritarismo, plantada no interstício entre a letra e a política. Este tipo de subliminaridade discursiva não se podia entrever no texto constitucional de 1967.

Formulações inovadoras como as do art. 216 podem ser encontradas em vários outros capítulos da Constituição, especialmente nos que compõem o título da Ordem Social, por ser este o espaço que dá mais visibilidade às expressões particulares de natureza político-cultural. O discurso ambientalista, por exemplo, infiltra-se pelo Texto, pressionando a sua roupagem jurídica, como acontece no uso de locuções como "manejo ecológico" e "processos ecológicos" ou, de forma mais original, na locução de comandos como o de "preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético", em que se insinua o sotaque que o tema imprime ao texto da Carta. Destaque-se, nessa linha, a forma com que o art. 225 apresenta a questão ambiental:

"Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

Interessa frisar aqui que a presença de artigos como este no texto constitucional revela não apenas uma resposta jurídica a uma demanda político-social, mas também, sob outra perspectiva, a inserção de novas dicções temáticas - ou de certos registros singulares de expressão - no tecido lingüístico do ordenamento, que rompem com o edifício monolítico das palavras que caracterizava o instituto jurídico anterior.

Tal percepção é sem dúvida fundamental para melhor operar a perspectiva sobre a Técnica Legislativa que este ensaio vai sugerir. Para complementar a ilustração sobre o fato, que poderia estender-se a vários dispositivos, mencione-se ainda a redação dos arts. 206, V, e 215, § 1º, também da Carta Federal. O primeiro, ao incorporar expressões como "valorização dos profissionais de ensino", adota dicção típica desta classe; o segundo, ao falar em "manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras", incorpora, por sua vez, o modo de expressão familiar aos defensores daqueles segmentos da população.

Com a vigência da Constituição de 1988, uma explosão de demandas reprimidas faz-se sentir no espaço parlamentar, em todas as instâncias da Federação. Se variadíssimos grupos de pressão acorrem ao parlamento na tentativa de ver transformados em norma jurídica os objetos de suas reivindicações, é natural que se multipliquem e se intersecionem, na arena da elaboração legislativa, os mais diversos registros lingüísticos, mediante os quais os lobbies articulam a sua matéria e o seu diálogo. Educadores, ambientalistas, cientistas, militares, profissionais de saúde, artistas, organizações voltadas para a defesa de direitos dos negros ou das mulheres, além de uma infinidade outra de grupos e corporações, buscam o amparo legal para suas reivindicações.

Dissemina-se uma crença generalizada na força da lei, na capacidade que o texto escrito supostamente teria de assegurar a consecução de direitos. Esta parece ser uma das conseqüências imediatas da fundação de uma nova ordem constitucional. A atividade legislativa prolifera diante do apelo vigoroso à normatização e da necessidade de preencher o espaço que a Carta Magna abre para a regulamentação dos seus temas. (8)

Entretanto, contra toda essa demanda, cabe verificar que o fenômeno que produz o incremento da atividade legiferante e a abundância da palavra é o mesmo que promove a difusão da atividade interpretativa e leva à destruição da fórmula ditatorial de um sentido absoluto para o texto legal: aquela que, emanada do órgão de autoridade, praticamente inviabiliza a experiência criativa no ato de leitura do ordenamento.

Ora, o jogo da interpretação em um contexto democrático não se sujeita à crença de que a norma se cola ao texto, mas, como já se disse aqui, valoriza o papel do intérprete como construtor do direito. Parece que, diante disso, instala-se um pequeno paradoxo: se a institucionalização da democracia acarreta uma corrida à suposta segurança da

lei - e põe o Poder Legislativo no centro da demanda -, já não é, por outro lado, exatamente a lei, ou a abundância do direito escrito na lei, que, no regime democrático, irá assegurar a efetividade dos direitos pleiteados, essencialmente porque o poder que transforma a realidade em função da norma já se deslocou, de fato, para o campo interpretativo, o que acaba valorizando, em última análise, a função do Poder Judiciário.

Com base nesse raciocínio, fica claro que o aumento da quantidade de leis não é verdadeiramente sinônimo de realização de direitos. Fica claro também que a tentativa de exaurir no texto legal a representação do objeto protegido, por meio de artigos longos e pormenorizados, não supõe uma resposta especular por parte dos órgãos de aplicação, ou mesmo do Poder Judiciário, às demandas que motivaram a legislação. Ora, se esta conclusão não constitui, em si, qualquer grande novidade - apenas se reforça o princípio, mais do que difundido, de que uma redação simples e concisa é sempre recomendável para os textos de lei -, deve-se então retomar, agora, a partir dela, a visão do quadro geral que a conformou, a fim de avaliá-lo em função de uma nova perspectiva de estudo para a Técnica Legislativa.
Assim, em primeiro lugar, considerando a versatilidade exploratória do sentido da palavra escrita no contexto da interpretação e, mais especificamente, num momento anterior a este, a riqueza das possibilidades de construção textual em face das condições de toda ordem que interferem no processo legislativo, entendo que a Técnica Legislativa, hoje, deve pautar-se por uma atitude diretiva e principiológica para a redação legal. Esta posição implica privilegiar a orientação crítica da elaboração das leis em detrimento da alternativa prescritiva de regras e modelos.

Em segundo lugar, considerando a imprevisibilidade de situações com as quais tem de defrontar-se o legislador, e a variedade de temas, circunstâncias e limites que a ele se impõem na cosedura do texto, sugiro a adoção de uma atitude problematizadora da Técnica Legislativa em face da pragmática da redação, o que significa privilegiar o mapeamento das dúvidas que freqüentemente surgem no ato de criação, em vez de preparar modelos fechados que, de certo modo, desestimulam a reflexão crítica de quem está a aprender o ofício.

Em terceiro lugar, reconhecendo, sobretudo no contexto da contemporaneidade, a dinâmica intertextual e a multiplicidade de registros lingüísticos que se entrechocam no espaço da elaboração legislativa, proponho uma atitude dialógica da Técnica Legislativa na avaliação da melhor forma de conceber uma redação de lei. É evidente que a postura dialógica atenua a concepção dogmática da língua e permite um intercâmbio maior entre as dicções de que dei alguns exemplos. Entretanto, é necessário ressaltar que aceitar o diálogo proposto não significa, de modo algum, abrir a escrita do texto a uma mistura anárquica de registros, o que obviamente comprometeria a busca de um virtual consenso interpretativo, que, mesmo inatingível, constitui um dos fundamentos da redação legislativa. Muito ao contrário, reconhecer a variedade dos discursos, ao invés de simplesmente ignorá-los, é poder retirar deles o melhor proveito e permitir que o texto sofistique o seu potencial de precisão.

A Constituição da República de 1988 e a Constituição de Minas Gerais de 1989 abriram caminho para este trabalho. Várias leis promulgadas neste Estado (9) na década de 90 resultam desse processo que hibridiza as relações entre política e linguagem. A Assembléia Legislativa de Minas Gerais, ao organizar seminários legislativos - como nas áreas de cultura, saneamento, meio ambiente, direitos humanos, entre outras - com o objetivo de colher subsídios para a atuação parlamentar, tem experimentado, em especial o seu corpo técnico de redatores e consultores, na dinâmica de fabricação de anteprojetos de lei resultantes dos debates com as entidades de representação, a dificuldade em concertar a vividez e a crueza lingüística da formulação temática - que os lobbies e organizações enunciam - com a frieza quase tumular do jargão normativo.

De qualquer modo, é bom que se destaque, a absorção dessas dicções temáticas, ou de certos registros específicos, pela linguagem do ordenamento jurídico há de ser avaliada equilibradamente, caso a caso, no ato da elaboração legislativa, por meio de operações específicas de interpretação.

Enfim, para sintetizar, devo dizer que a proposta de explorar a Técnica Legislativa a partir de uma perspectiva textual supõe, no tratamento de seu objeto, a adoção destas três atitudes: a principiológica e diretiva, a problematizadora e a dialógica. Na tentativa de oferecer um caminho a mais para o refinamento do trabalho do redator e do legislador, desenha-se uma janela por onde se quer ver a lei antes como texto que como peça jurídica. Na inflexão desse olhar, que se ponham mais princípios do que regras, mais questões críticas do que soluções, mais criação do que repetição.

4. ENSAIANDO A TEXTUALIDADE

Sobre os fatores condicionantes da redação da lei

A reflexão sobre como se prepara um texto deve sempre considerar os diversos fatores de natureza lingüística e extralingüística que vão condicioná-lo ou, de algum modo, interferir na sua conformação. O texto legal não foge a essa determinação. Muito antes, tendo em vista a importância que tem no conjunto das relações sociais e a diversidade de atores que atuam na sua confecção, imposições e limites de toda ordem o prefiguram e acabam transformando o trabalho do redator numa árdua e dificultosa experiência de diplomacia com as palavras: eis aí o lugar da criatividade.

O texto legal se constrói em um domínio de delicada interlocução entre injunções de ordem jurídica, política e administrativa, que a habilidade técnica e a inspiração lingüística tentam administrar. Tais injunções são exatamente os fatores que vão condicionar a redação da lei, imprimindo marcas visíveis em seu texto: na sintaxe, na semântica, no vocabulário, na estrutura.

Pensar sobre os fatores que condicionam a construção do texto legal e sobre a forma como o texto revela essa interferência parece-me um bom começo para que se possa, na situação adequada, levar a efeito um estudo completo, no âmbito da textualidade, sobre a Técnica Legislativa.

Linguagem e poder: a imperatividade

Considerando-se a função da lei no pacto de relações entre o Estado-legislador e a sociedade, destaca-se a imperatividade do instituto legal como o primeiro fator que direciona a forma de sua elaboração. A expressão da imperatividade na lei nasce do pacto sócio-político - constitucionalmente fixado - de que as normas a serem construídas com a interpretação do texto legal, nas situações concretas de sua aplicação, impõem-se como um comando a ser por todos acatado. Este sentido de imposição normativa subjaz a toda a redação do texto legal, impregnando, explícita ou implicitamente, as diversas fórmulas escritas com que se constroem os dispositivos.

Se a imperatividade, na sua extensão envolvente, informa todo o texto da lei, deve-se então perceber que ela está presente não apenas nos comandos claramente ordenatórios, como os que estabelecem uma obrigação ou uma proibição, mas também naqueles que estabelecem uma faculdade ou uma autorização, e, ainda, nas disposições diretivas - as que instituem princípios, diretrizes ou programas - e nas organizacionais - as que estabelecem competências ou estruturam órgãos, por exemplo.

Vejamos algumas hipóteses em que a construção dos textos é influenciada pela idéia da imperatividade. A definição do tempo e do modo verbais é função direta deste fator. Sem esmiuçar muito a questão, basta ver que a opção imposta entre o presente do indicativo e o futuro do presente do indicativo resulta, em grande medida, da necessidade do tom imperativo. Influem concorrentemente na escolha a natureza semântica do verbo - há alguns, como "dever", que já contêm em si a idéia de obrigatoriedade e por isso dispensam a flexão no futuro - e a condição de duração da norma no tempo: há verbos que, usados no futuro, exprimem comando, mas subtraem a idéia de permanência da disposição. É o caso, por exemplo, de "compor", "fazer", "realizar", "criar", entre outros, que, conjugados no futuro, indicam um ato pontual, que se resolverá assim que o comando for concluído. Usados no presente, por outro lado, quase não apresentam força imperativa, porque caem na mera descritividade. Isto reduz a possibilidade do emprego destes verbos no texto de disposições permanentes: são muito freqüentes nas disposições transitórias. Veja-se o art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal:

"Art. 67 - A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição."

A busca da imperatividade influi também na sintaxe das orações. Vejam-se os seguintes dispositivos, extraídos da Constituição da República:

"Art. 41 - São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público."

"Art. 230 - (....)

§ 2º - Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos."

Redações como estas, que optam pela ordem inversa na sintaxe da frase, são comuns em textos de lei. Se é possível apontar vários motivos, a maioria de natureza meramente lingüística, para que se prefira tal construção à da ordem direta, não se pode negar que, em casos assim, a forma cogente da disposição se destaca com a inversão, fugindo a um certo tom descritivista (10) que a expressão direta parece acentuar.

O uso de expressões com propósito meramente enfático - como "obrigatoriamente", "impreterivelmente" ou "exclusivamente" -, ou de expressões explicativas e justificativas de preceitos, também pode ser avaliado em função da imperatividade. Sabe-se que a tentativa de reforçar uma norma pela incisividade de sua enunciação resulta, na maioria das vezes, não em um reforço do objetivo pretendido, mas em um enfraquecimento das disposições vizinhas e da própria lei como um todo. A presença do termo de realce, além de tender a criar um desequilíbrio semântico no conjunto do texto, esvazia de certa forma a flexão imperativa, que se supõe já presente pela simples enunciação normativa. Lembre-se, entretanto, que, se a adoção de construções e expressões expletivas é procedimento recorrente na legislação - o que nos parece efeito ainda de uma descrença histórica na força da lei -, ela há de ser avaliada sempre em cada caso, na interpretação específica do problema.

Sabendo que a imperatividade permeia todo o texto, seria possível ainda avaliá-la em relação a outros elementos de redação, e até mesmo em função da estrutura da lei. O que interessa frisar aqui, porém, é a forma como a escrita interage com esse fator, e a evidência de que vários fatores interagem ao mesmo tempo com a escrita.

A expectativa de consensualidade

Também na seara das relações entre Estado e sociedade, um outro fator condicionante de imediato se apresenta, agora sob o ângulo da recepção do texto legal: a expectativa de consensualidade em torno da compreensão de seu significado. É interessante notar que esta injunção provém de circunstâncias impostas por um momento posterior à edição da lei - quando ela será interpretada - e não por uma dimensão já configurada anteriormente à sua elaboração, como acontece com a imperatividade.

Supõe-se que o entendimento do texto legal atinja o maior grau de intersubjetividade possível entre os seus intérpretes, como garantia da estabilidade e segurança das relações sociais reguladas pelo direito e como forma de evitar os duelos judiciais. É este o postulado que determina a fórmula da clareza e da precisão como pilares básicos da redação legal, reconhecidos por todos os que escrevem sobre o assunto.

É certamente complicado construir um edifício conceitual que identifique marcas textuais de clareza e de precisão. Se a concisão, a simplicidade, e a harmonia são comumente apontadas como qualidades que servem a este propósito, não se pode negar que a coerência e a coesão são também, como índices de articulação lógica, fundamentais para sedimentação daqueles atributos.

Creio, porém, que um esforço mais detido sobre a questão poderá levar a conclusões úteis e a indicativos importantes. Nesse sentido, comente-se o disposto na Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação de leis no âmbito federal. Mesmo com as evidentes limitações que uma lei, pela sua natureza, encontra para dispor sobre Técnica Legislativa, pode-se ver nela a indicação de um ponto de vista novo sobre a matéria, embora discretamente articulado e ainda apegado a conceitos que pecam por misturar regras de padronização com diretrizes de operação lingüística do texto.

Observe-se, no alongamento do raciocínio, que um erro recorrente de manuais e compêndios de Técnica Legislativa tem sido o de confundir diretrizes para a redação com convenções de padronização. A forma que um sistema legal elege para a apresentação gráfica de seus textos quase nada tem a ver com a qualidade da sua escrita. O culto a esse tipo de formalismo, que precisa ser substituído pela preocupação com o bom trato da língua, parece-me na verdade um vício de correção burocrática que sempre prolifera em períodos de ditadura. Se a obediência aos padrões é básica para a aceitação e a circulação dos textos - e esta é uma condição que nem se discute - não pode de modo algum ser usada para camuflar, sob a roupagem singela dos espaços corretos e da ortografia impecável, construções de linguagem que, muitas vezes, constituem verdadeiros assassínios da semântica e da lógica.

Voltando à questão da consensualidade, creio que uma pesquisa da idéia de denotatividade do texto como instrumento conceitual para operar as formas de clareza e precisão seria, em meio a temática tão controvertida, mais uma boa pista de investigação.

A generalidade e a abstração

As categorias de abstração e de generalidade da norma jurídica, apesar de vincularem a redação do texto, não chegam a pôr-se como orientação absoluta: relativizam-se de acordo com o objeto da lei, seus destinatários e seu campo de aplicação no tempo e no espaço. Desta forma, a sintaxe das disposições, o vocabulário e a estrutura do texto sofrem a sua influência em uma gradação variável, que se pondera sobre o eixo de tensão que cada um deles estabelece com seus opostos, quais sejam, a concretude e a especificidade.

A expressão da generalidade no texto legal dá-se, em cada preceito instituído, na conformação que se faz do seu objeto e do seu destinatário: é o domínio de aplicação da norma. Se a idéia de generalidade orienta a construção desta, os seus limites vão, no entanto, variar em todo o texto da lei, dependendo exatamente do grau de elasticidade que cada disposição ou um conjunto delas estabelece em relação a seu objeto.

Parece mesmo que, quanto mais se torna complexa a sociedade, e mais difusos se tornam os interesses, mais relativo se revela o condicionamento que a generalidade impõe à redação das leis, e mais delicada é a operação de recortar o fragmento-alvo da norma.

A abstração, por sua vez, corresponde à virtualidade da situação ou do fato enunciados pela lei.

Trata-se do espaço de significação que o texto apenas projeta e que só ganhará densidade quando, numa situação concreta, o intérprete ou o aplicador efetuarem o trabalho de preenchimento criativo deste espaço, numa operação dinâmica que pode envolver a interconexão de vários dispositivos.

Na tarefa de redação do texto legal, há sempre um processo mental de trânsito entre o geral e o particular, o abstrato e o concreto, até que se defina a expressão mais adequada para servir à norma. Não se pode confundir, pois, generalidade ou abstração com imprecisão. Contra esta, há o esforço de buscar a expressão ou a construção que equilibre, em cada caso, na melhor proporção, o eixo de tensão estabelecido entre aqueles dois pares de pólos.

A opção entre, por exemplo, termos como "servidores", "servidores em atividade", ou "servidores estáveis"na construção de um artigo revela um duelo entre a generalidade e a particularidade que só na situação específica de elaboração do texto se pode resolver. Da mesma forma, pode-se titubear entre "professores", "trabalhadores da educação" ou "profissionais de ensino", como destinatários de uma norma.

As chamadas leis de efeito concreto, por sua vez, como as que criam um órgão, ou declaram uma entidade de utilidade pública, são exemplos claros de situações em que o texto da lei atinge seu grau máximo de concretude, em oposição à abstração.

O uso do artigo, o uso do singular e do plural, a escolha do vocabulário são também situações de construção textual em que as marcas desses dois planos de tensão se revelam.

Temporalidade e enunciação

A temporalidade da norma constitui uma das dimensões centrais para o seu entendimento e sua aplicação. Deslizando entre a permanência e a transitoriedade, a definição do tempo normativo está diretamente relacionada com a forma como se enunciam os comandos legais e, como se sabe, vincula os limites da eficácia da lei em relação a seu objeto e a seus destinatários.

A situação de permanência cria o tempo da abstração, no qual não há lugar para referências ou marcas que, de algum modo, possam prender à uma dimensão datada o fato que a norma enuncia. Nesse sentido, diga-se rapidamente, é bastante delicado o uso, em textos de lei, de expressões ou termos cuja referência varia em função do sujeito que as formula. Refiro-me, por exemplo, a advérbios demonstrativos como "aqui" ou "agora" e a adjetivos como "recente" ou "atual" circunscrevendo objetos no texto legal. O cuidado se justifica pelo risco de indeterminação do tempo de aplicação da norma ou do tempo do fato por ela enunciado: a qualificação, por exemplo, de uma situação como "atual" certamente tende a vinculá-la à data de edição da lei, o que, se é útil para tratar de uma situação transitória (11), compromete o sentido de um comando que se quer ver perdurar.

A situação de transitoriedade, por sua vez, ora institui uma regulação provisória - à espera da permanente que a substitua -, ora define regras para o fato que é provisório, ora realiza um ato concreto no presente ou prevê a realização de um ato concreto no futuro. Há nestes casos sempre uma articulação enunciativa que insere o preceito no domínio da temporalidade cronológica. (12)

Sabe-se que a definição da permanência ou da transitoriedade da norma é condição determinante para a estruturação da lei: a separação destas duas categorias no arranjo textual determina a importância de se usar o calendário no processo interpretativo. A situação temporal da norma influi também, como já se mencionou, na conjugação dos verbos nas disposições: é sob a interferência simultânea da imperatividade e da temporalidade que a construção verbal se fará. E a análise detalhada de como esse processo se dá deve com bom proveito ser feita pela Técnica Legislativa.

Outra questão envolvendo a temporalidade que à Técnica Legislativa não pode escapar é a da elaboração de leis modificativas. O lugar da norma no tempo está diretamente relacionado com a forma de sua enunciação. Trata-se de uma questão textual séria: como articular a redação de um dispositivo considerando os vários tempos que se entrecruzam quando uma lei nova altera outra que já vigora. O momento de promulgação da lei modificada, o tempo de vigência dos preceitos que ela instituiu, o tempo em que se promulga a lei nova e o tempo de vigência das novas normas são as quatro dimensões temporais mínimas envolvidas na operação, que as várias instâncias enunciativas do texto têm de articular.

A conjuntura e o pressuposto político

Determinadas circunstâncias político-administrativas, de natureza conjuntural ou histórica, se não podem ser tomadas, diferentemente dos elementos que acabo de enumerar, como condicionantes permanentes da redação, sem dúvida interferem nela: assim é que algumas opções formais de escrita são feitas de acordo com esta ordem de conveniência e definem-se nos limites da competência técnica para o ato em cada situação específica.

Pode-se mencionar, também, como mais um fator que interfere na redação legal, algo que se poderia tratar como um nexo de realidade, que se revela na percepção das condições de aplicabilidade do texto em face das circunstâncias da vida real. É a situação em que o corpo técnico especializado tem de estar familiarizado com as imbricações sócio-políticas da matéria, a fim de evitar que se produza uma sofisticada obra de laboratório, porém incapaz de harmonizar-se com a realidade que pretende disciplinar.

É preciso não esquecer, ainda, que as definições de ordem política constituem, no conjunto do processo legislativo, fator basilar de condicionamento textual. São os parlamentares os responsáveis pela indicação geral - ou pelo menos pela supervisão - dos rumos e do conteúdo da legislação durante todas as etapas elaborativas, a começar dos anteprojetos. Trata-se de condição imposta pelo próprio regime de representação democrática, que vincula constitucionalmente os atos do processo aos titulares dos mandatos legislativos.

Estrutura e lógica

Os fatores que acabo de descrever condicionam de forma variada e complexa a redação do texto legal. Ora são concorrentes, ora se chocam, ora se somam, ora se excluem, moldando determinada estrutura, definindo uma alternativa de vocabulário ou alguma expressão sintática. A combinação deles com as imposições do próprio sistema lingüístico é que determinará a forma final do texto. Estas últimas se referem basicamente à coesão e à coerência dos dispositivos, à sua articulação interna e às conexões que estabelecem com o ordenamento. Sobre essa armação lógica farei a seguir alguns comentários.

Convém antes ressaltar que não dedico aqui espaço para comentar as estratégias organizadoras do trabalho de redação em si, nem as especulações de cunho político-jurídico - possibilidade e necessidade de legislar - que antecedem a feitura de um projeto de lei, tendo em vista que não é objetivo deste ensaio a exploração de cuidados preparatórios com o ato de elaboração legislativa.

Coerência e coesão

Investigar a estruturação do texto legal com o objetivo de compreender os mecanismos específicos da linguagem normativa que produzem a sua coerência e a sua coesão parece-me um desafio importante que a Técnica Legislativa deveria assumir, contando com os subsídios teóricos que, contemporaneamente, os estudos no campo da lingüística textual podem oferecer. (13)

Se a clareza e a precisão são características fundamentais exigidas do texto legal, é certo que não se pode chegar a elas sem um articulado coerente e coeso. E o trabalho da redação poderia ser facilitado na medida em que, em vez da simples enunciação deste fato, a teoria se empenhasse em identificar explicitamente as marcas da coerência e da coesão no âmbito do registro normativo.

Parece-me que a coerência articulatória dos textos legais pode ser avaliada basicamente em três campos: o jurídico-filosófico, o lógico-semântico e o morfossintático. Em qualquer dos casos, o ponto de partida para a verificação é o texto, segundo a perspectiva básica que este ensaio vem propondo.

No campo jurídico-filosófico, deve-se considerar a unidade de princípios, diretrizes e normas estabelecidas dentro de um mesmo texto legal. Persegue-se a compatibilidade entre os preceitos instituídos, em uma avaliação que pode estender-se às normas de hierarquia superior dentro do ordenamento. No campo lógico-semântico, quer-se, primeiro, verificar a relação conceitual entre os dispositivos, especialmente entre os parágrafos e o "caput" de um mesmo artigo, tendo como objetivo a eliminação de possíveis contradições; segundo, avaliar a correspondência entre termos idênticos e os conceitos a que remetem, e vice-versa, como garantia de uniformidade de sentido em todo o texto. Por último, a coerência morfossintática é a que trata da uniformidade de redação entre dispositivos de uma mesma enumeração, do paralelismo sintático entre estruturas gramaticais da mesma natureza e da continuidade sintagmática entre uma frase iniciada em algum cabeçalho e desdobrada entre dispositivos que se enumeram em seguida.

Se a idéia de coesão pode ser entendida como a expressão da coerência no plano lingüístico, (14) e neste caso acaba confundindo-se com ela no quadro classificatório que propus, pode também, por outro lado, ser aproveitada parcialmente como ferramenta conceitual em uma radiografia dos planos de estrutura do texto.

Considerando dois níveis básicos de estruturação, o interno e o externo, é possível criar para cada um deles a imagem de uma rede de conexões dando ligadura ao texto: na linearidade dos dispositivos e na relação deste com outros textos legais. Os pontos de conexão em um e outro plano fariam, nesse sentido, a coesão textual. Evidentemente que, ainda assim, coesão e coerência em muito se confundem, mas, na parte em que se distinguem, podem gerar campo para curiosas constatações. Assim, vejamos.

Sabidamente, a estruturação interna varia de acordo com a extensão, a natureza e a complexidade da matéria, e este fato, por si só, já é motivo de reflexão. A ordem dos dispositivos e de temas, a divisão do texto em partes e os mecanismos de progressão textual numa trilha de dispositivos certamente valem uma boa pesquisa. As remissões internas entre dispositivos podem considerar-se pontos de coesão que não se incluem necessariamente entre os fundamentos imprescindíveis à coerência.

Já um olhar sobre o nível de estruturação externa, que remete às conexões intertextuais dentro do ordenamento, indica que o texto de uma lei, além das constantes remissões que faz a outras leis e principalmente às Constituições, reproduz ele próprio vários termos, expressões e dispositivos inteiros cunhados nas Cartas Magnas. É interessante verificar que, muitas vezes, a presença desses fragmentos lingüísticos nas leis não tem qualquer função normativa; entretanto, eles não poderiam ser extirpados de seus lugares sob pena de deixar deformada ou coxa a estrutura global. Ora, conclui-se daí que esses termos ou expressões, se não têm função normativa, devem ser considerados, se não transbordam da própria finalidade da lei, por sua função textual, por garantirem a coesão do texto legal.

Esta parece ser aferição que uma perspectiva predominantemente prescritiva e jurídica da lei dificilmente faria. Nem há de se falar, ainda, nos silêncios lingüísticos do texto, nos termos e expressões ausentes, que uma inter-subjetividade pressuposta de seus intérpretes trata de preencher, como, de modo geral, ocorre em toda atividade comunicativa.

Por uma tipologia textual

Ao encampar a proposta da textualidade, a Técnica Legislativa, certamente, além de verificar como se dá a configuração genérica de um texto legal - o que aliás, a seu modo, ela tem já realizado - poderá também desenhar uma tipologia de leis em função de características comuns de textos.

Um estudo classificatório como esse seria de imenso valor para as casas legislativas, porque traria à luz procedimentos recorrentes e específicos de cada uma delas, com a possibilidade de avaliá-los, criticá-los e aprimorá-los. A pesquisa contribuiria muito para facilitar o trabalho em Câmaras Municipais.

Assim, ao invés de repisar classificações sempre encontradas em livros jurídicos e em manuais de Técnica Legislativa, como as que opõem, por exemplo, segundo critérios diferenciados, as leis de direito público às de direito privado, as leis gerais às especiais, ou as complementares às ordinárias, um novo critério tipológico seria adotado: as categorias de leis segundo sua estruturação textual.

O objetivo desta classificação seria o de melhor compreender a forma de redigir e articular textos de leis semelhantes para se aprimorar a sua elaboração. Poderiam ser estudadas, por exemplo, no âmbito estadual, as leis que instituem programas ou políticas públicas, as leis de criação e estruturação de órgãos da Administração Pública, as leis meramente autorizativas ou proibitivas, as leis procedimentais e as leis modificativas de um modo geral. Mais uma vez, privilegia-se a perspectiva textual, sem desconsiderar a interferência de outros fatores.

5. CONCLUSÃO: UM ESTUDO POR FAZER

A sistematização da experiência e do conhecimento técnicos de elaboração legislativa, com base na perspectiva e nos fundamentos metodológicos que aqui apresentei, agregada, na medida adequada, à produção intelectual que já se tem pronta sobre o tema, certamente - esta é a expectativa que alimento - contribuirá para facilitar e aprimorar a qualidade dos projetos e das leis confeccionados tanto no âmbito parlamentar quanto nos órgãos especializados de outros Poderes, especialmente o Executivo.

Para a consecução de um estudo como esse, a conciliação de esforços e idéias de quem se dedica à matéria parece ser sempre mais vantajosa do que a atitude individual e isolada, pelo menos no que se refere ao interesse das instituições para as quais a sedimentação do conhecimento sobre a Técnica Legislativa é relevante. (15)

As idéias e propostas que este ensaio procurou formular têm a intenção deliberada de, na expressão reticente - porém atenta - que é própria das boas provocações, indicar a existência de um espaço teórico ainda vago que pode e merece ser preenchido, no círculo da atividade técnico-parlamentar, por uma iniciativa mais arrojada.

Assim, se é verdade que, na reflexão de cada tópico deste trabalho, os desdobramentos foram ainda tímidos, espera-se que promissor seja o juízo que se faça sobre as possibilidades de concretamente adotá-lo e desenvolvê-lo.