PENSAR A LEI. INTRODUÇÃO A UM PROCEDIMENTO METÓDICO

JEAN-DANIEL DELLEY

Antes de redigir a lei, é preciso pensá-la. Esse é o objeto da "legística material" que propõe um procedimento[1] metódico em etapas a fim de melhorar a eficácia da legislação (gráfico 1).

Esse tratamento de tipo analítico, que representa o processo de maneira linear, é claramente artificial. Trata-se, na realidade, de um processo interativo, ou seja, sucessivo. Cada uma das fases não pode ser considerada por si mesma, isolada das outras fases e concluída definitivamente (gráfico 2).

Consideremos a primeira etapa, a da definição do problema. Identificar o problema que motiva uma demanda de intervenção normativa, estabelecer um diagnóstico da situa-

Jean-Daniel Delley, é professor da Faculdade de Direito da Universidade de Genebra, Suiça.

[1] Nota do tradutor: a palavra *démarche* foi traduzida de diferentes modos, ao longo do texto, em atenção a que, no português, comporta acepções como procedimento, tratamento e abordagem. Buscou-se, em cada contexto, o sentido mais adequado.

Gráfico 1

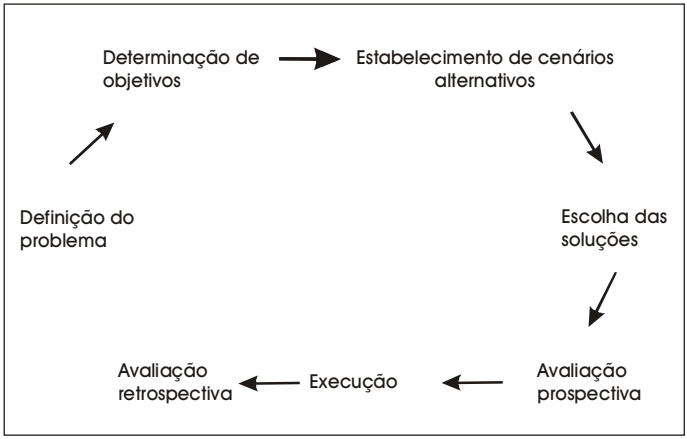
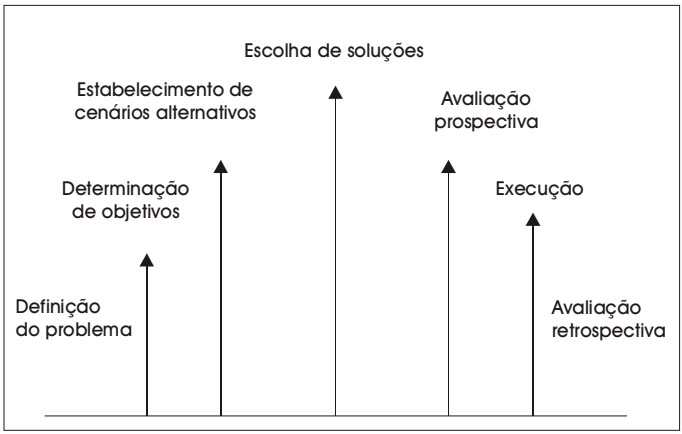


Gráfico 2



ção julgada insatisfatória, implica uma referência mais ou menos explícita a uma situação diferente.

Toda análise da situação presente remete a valores que permitem qualificar essa situação e, por conseguinte, os objetivos que lhe são imanentes. Ou seja, a expressão de uma insatisfação em relação a uma situação de fato revela uma tensão entre uma realidade vivida e uma realidade desejada.

Do mesmo modo, a etapa que consiste em determinar as metas (finalidades) e os objetivos de uma intervenção pública pode levar a uma modificação da percepção inicial do problema: uma descrição mais precisa da situação desejada é suscetível de relativizar ou, ao contrário, agravar o caráter negativo da situação de fato. O inventário dos meios de ação disponíveis pode, por sua vez, questionar as metas estabelecidas de maneira demasiado ambiciosa.

A divisão do processo de elaboração legislativa em etapas responde a uma necessidade prática: ela facilita a apresentação do caminho e das técnicas de análise próprias a cada uma das etapas. É preciso, entretanto, ter sempre em mente o caráter interativo do processo.

O procedimento proposto foi concebido particularmente para as ***legislações finalizáveis***[2] **,** que visam transformar profundamente uma realidade social, articulando os objetivos e os meios. Esse tipo de legislação se refere, por definição, à noção de eficácia. O procedimento se adapta, entretanto, às ***legislações condicionais***[3] , que, como o Código Civil, o Código Penal ou os códigos processuais, servem simplesmente para fornecer um paradigma para os comportamentos sociais e não visam à concretização de objetivos precisos. Em particular, a necessidade de avaliar os efeitos das reformas e corrigir as leis em função dos resultados dessa avaliação, indispensável para as legislações finalistas de caráter dinâmico, revela-se muito útil para as legislações condicionais mais estáticas.

Nós nos limitamos aqui às três primeiras etapas do caminho que consiste em responder às três questões seguintes:

– Qual é o problema a resolver?

– Quais são os objetivos a atingir?

– Como alcançar esses objetivos?

I – A DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O legislador se depara com uma multiplicidade de demandas que exprimem uma insatisfação com relação a uma

[2] Nota do tradutor: o termo, extraído do pensamento de Niklas Luhmann, segundo o autor, se refere-se às leis que, em vez de regulamentarem atemporalmente condutas de particulares, dão contornos jurídicos a políticas públicas de execução cronologicamente verificável, portanto, num certo sentido, finalizáveis, com início, meio e fim na realização dos objetivos a que se dirigem. Não se pode, no contexto, traduzir "finalisée" por finalizada ou finalista, adjetivos que sugerem, em português, acepções diferentes da pretendida pelo autor. Por essa razão, optou-se, pela expressão "finalizável", à falta de outra que pareça mais adequada à qualificação de leis e programas dessa natureza.

[3] Nota do tradutor: também trazida do pensamento de Niklas Luhmann, a classificação concerne às leis que contêm normas gerais, abstratas e impessoais, sem prazo certo para viger e produzir seus efeitos.

situação particular e reivindicam uma intervenção do Estado. A natureza da demanda é o resultado de um processo complexo que não garante uma apreciação exaustiva e objetiva da situação. (A)

Muito freqüentemente, o legislador se contenta em assumir os problemas tais como definidos pelos atores sociais (B). Ora, só uma definição autônoma fundada na análise da realidade e uma apreciação dos valores em jogo permitiu ao legislador decidir, com absoluto conhecimento de causa, a oportunidade e a natureza da intervenção legislativa (C). Para facilitar esse procedimento, a legística substancial propõe uma grade de análise em forma de questionário, a exemplo da técnica de modelização causal. (D)

A. A gênese do problema

Formalmente, o Parlamento é levado a legiferar a partir de demandas compreendidas no seu elenco de atribuições (moções, postulados, iniciativas parlamentares) ou da iniciativa do governo. Na Suíça, o impulso pode se originar, igualmente, de uma iniciativa popular.

De fato essas demandas repousam nas reivindicações oriundas do corpo social e veiculadas pela mídia, por grupos de pressão, organizações civis e partidos políticos que agregam, selecionam e interpretam as necessidades de seus membros, do público ou de certas categorias da população, traduzindo-as.

A formulação de um problema, tal como ela chega ao legislador ou ao governo, é o produto de um processo complexo ao curso do qual se constróem, simultaneamente, a apreensão e a apreciação de uma realidade que justifica uma demanda de regulação pública.

Deve-se notar que todos os grupos sociais não dispõem da mesma capacidade de articular suas necessidades e transmitir suas demandas. Alguns (jovens, pessoas idosas, inválidos, desempregados, etc.) têm mais dificuldade em se

fazer entender, notadamente por falta de organização ou dos meios necessários.

Uma outra dificuldade aparece quando se lida com fenômenos que não colocam em jogo interesses substanciais imediatos e que, consequentemente, não são considerados como problemáticos. Aí se encaixam as novas tecnologias e os novos produtos suscetíveis de provocar efeitos negativos a longo prazo, portanto imperceptíveis imediatamente aos indivíduos e cuja gravidade não é facilmente demonstrável num primeiro momento, como, por exemplo, a destruição da camada de ozônio, o aquecimento da atmosfera ou a poluição dos solos. Por esse motivo, a comunidade científica é chamada a desempenhar um papel cada vez mais importante na tomada de consciência desses problemas que não afetam a curto prazo os particulares, mas que podem comprometer gravemente as gerações futuras.

Para melhorar a capacidade de seleção do legislador, ao mesmo tempo pressionado por demandas e negligenciando problemas importantes, Noll[4] propôs instituir um órgão de planejamento da legislação a curto e a longo prazo. Esse órgão teria por tarefa inventariar o conjunto de problemas efetivamente expressos pelas sociedades, avaliá-los quanto à sua importância e urgência e detectar os problemas ainda não formulados e que não se tornaram objeto de uma demanda ao legislador. Essa idéia de racionalizar o estabelecimento de uma agenda parlamentar se confronta com uma dificuldade formal: confiando tal função de inventariar e classificar as prioridades dos problemas da sociedade a um órgão independente, corre-se o risco de provocar pouco impacto sobre a atividade do Parlamento por carecer de suficiente legitimidade política.

[4] P. Noll, *Gesetzgebungslehre*, Rheinbeck bei Hamburg, 1973, p.75.

Em certos países e no seio da União Européia, essa função de previsão dos problemas é cumprida parcialmente pelos órgãos de avaliação das escolhas tecnológicas (Evaluation Assessment). Por isso, desde 1972, o Congresso norte-americano dotou-se de um órgão do gênero – Office of Technology Assessment – que, a seu pedido, estuda certos

desenvolvimentos tecnológicos de maneira a revelar seus efeitos potenciais sobre a sociedade. Até o presente momento, temas como a poluição do ar e do solo, transportes, energia nuclear, informática e biotecnologia foram abordados. Os parlamentares têm, conseqüentemente, obtido elementos de informação a respeito dos problemas ligados a esses temas, sendo ela suscetível de justificar a intervenção regulatória estatal.

B. A ausência de autonomia do legislador

O exame do processo legislativo tal como se desenrola na prática mostra que, muito freqüentemente, a percepção do problema que motiva a demanda legiferante toma o lugar da definição do problema.

O impulso que leva o legislador a agir substitui o exame objetivo da situação. O legislador aparece antes como instância dirigida exteriormente que como sujeito autônomo.

É freqüente que revisões legislativas sejam empreendidas pelo simples motivo de que a lei em tela envelheceu, cumpriu seu tempo ou não responde mais às exigências modernas. Ou então, a situação é considerada de tal modo negativa por todas as partes que parece dispensar uma descrição mais precisa.

Noll cita o exemplo da revisão do Código Penal alemão, em 1962, empreendido sem nenhum estudo prévio para determinar a evolução da criminalidade e a ausência de criminalização de certos atos havia ou não gerado situações negativas. Igualmente, as medidas de restrição aplicáveis a estrangeiros, adotadas apressadamente pelo Parlamento suíço, em 1994, respondem mais a um sentimento difuso de insegurança da opinião pública, motivado pelo tráfico de drogas na região de Zurique, que a uma análise prudente da situação de fato.

Na Suíça, a fase pré-parlamentar do processo legislativo permite freqüentemente que os interesses organizados parti-

cipem da concepção dos projetos de lei por meio das comissões de especialistas e do procedimento de consulta. Dessa participação as autoridades esperam elaborar uma solução de compromisso aceitável pela maioria e, por conseqüência, capaz de evitar ou de superar o teste do referendo; mas elas (as autoridades) contam também com o suporte dos *experts* para enriquecer a análise da situação de fato. Na realidade, alguns estudos empíricos disponíveis mostram que a análise da realidade é amplamente dominada pelas obrigações inconvenientes ligadas à busca de uma solução de compromisso. A preocupação em encontrar objetivos comuns e meios de intervenção aceitáveis para os participantes relega a plano secundário a necessidade de apreender acuradamente a situação de fato.

Sob o prisma metodológico, o legislador deve se perguntar que razões o compelem a agir e, sem ignorar as demandas que lhe são dirigidas, ter uma idéia própria sobre o problema cuja solução é reclamada. Esse distanciamento crítico lhe permite manter o controle da situação, apreciar a natureza do problema em termos de gravidade e urgência e, caso constate a existência de um problema, julgar os meios de ação que ele deve empregar para resolvê-lo.

Quando passa à análise da situação e à definição do problema, o legislador deve, constantemente, relativizar o impulso que deflagrou o processo. Esse trabalho de análise e definição não pode se limitar aos termos e ao direcionamento dados pelo impulso inicial. Por outro lado, um conhecimento preciso da situação considerada insatisfatória é condição indispensável à avaliação ulterior da legislação. Como saber se a intervenção legislativa teve um impacto sobre a realidade se a ignoramos ou se conhecemos insuficientemente a situação inicial?

Não obstante, a autonomia do legislador se choca com os limites atinentes, sobretudo, à multifuncionalidade da legislação. Se for esquecida essa característica, o legislador corre o risco de criar pesados inconvenientes. A lei não é somente um instrumento a serviço de objetivos substanci-

ais claramente fixados. De maneira geral, contribui para reforçar a confiança dos indivíduos nas instituições e, igualmente, funciona como resposta simbólica às expectativas, quer sejam de efetividade ou de eficácia dessas. "O sentimento de segurança sobre a via pública tem pouca relação com a estatística de criminalidade. Afinal, não há um limiar natural de probabilidade de ser vítima de agressão abaixo do qual nos sintamos em segurança. Nesse sentido, se a segurança não é um fenômeno objetivamente palpável, ela não é menos importante para as relações do cidadão com a ordem jurídica. Disso decorrem conseqüências práticas, sobretudo para a organização policial. As reformas que consistem em aumentar a presença de agentes da força pública nas ruas visam menos abaixar as taxas de criminalidade – efeito extremamente duvidoso – que dar aos cidadãos um sentimento de segurança"[5].

[5] B.Krems, *Grundfragen der Gesetzgebung*, Berlin, 1979, p.32.

Nessas condições, a definição do problema não deve negligenciar sua dimensão psicológica.

> *Em 1961, quando se adotou, em regime de urgência, uma legislação limitadora da aquisição de imóveis por estrangeiros, o Parlamento suíço não se baseou em uma análise objetiva dos fatos; seria aliás penosa essa tarefa em face da inexistência de dados estatísticos. Na realidade, o Parlamento reagiu a um forte movimento de opinião que, por diversas razões, temia o controle estrangeiro do território nacional e, ao legislar sobre isso, essa Corte sinalizava que o Estado tinha consciência do problema e procurava controlar a situação.*[6]

[6] J,-D, Delley et al., *Le droit em action*, Saint-Saphorin, 1982, pp.26s.

C. A estrutura do problema

A intenção de legislar pressupõe a existência de um problema. Conhecer o problema em questão e suas características constitui etapa primordial da abordagem metodológica que permite decidir sobre a necessidade de legislar e, em caso afirmativo, delimitar o campo de intervenção e os meios a empregar.

Duas condições são necessárias à existência de um problema:

1) Antes de tudo, um estado de "tensão", com a percepção de uma distância entre a situação presente e a desejada. O problema nasce da confrontação entre as ordens do "ser" e do "dever ser".

2) Em seguida, uma imputação de responsabilidade. Sem evidenciar as causas do problema, não há possibilidade de intervenção estatal mediante atuação do Poder/esfera competente.

Essas duas premissas põem em evidência os elementos constitutivos de um problema, um analítico e outro normativo. A definição do problema acha-se, portanto, em estreita relação com a análise dos fatos e a questão dos valores. O que é percebido como problema se refere sempre a um valor, e o objeto de insatisfação é suscetível de uma descrição empírica.

Erros de apreciação podem surgir nos dois níveis – o dos valores e o dos fatos –, conduzindo à preocupação com um problema falso: os fatos considerados não existem ou, se existem, não têm o caráter de gravidade que lhes é atribuído. Disso decorre que a definição do problema consiste em estabelecer os fatos que permitirão apreciar sua consistência, existência e gravidade, demandando ou não intervenção legislativa.

D. O procedimento

A definição do problema consiste em adquirir bom conhecimento do tema em questão e recolher os dados confiáveis que permitam precisar a situação que originou a demanda de intervenção legislativa. Por exemplo, afirmar que existe uma crise habitacional não é algo por si suficiente para decidir legislar ou conceber uma legislação como eficaz; o problema não se encontra, pois, definido.

Problematizar o impulso legiferante

- **natureza**: em que consiste o problema
- **causas**: a quem atribuir o problema? Em que condições ele surgiu e quais são suas causas?
- **duração**: o problema é permanente ou temporário?
- **dinâmica**: pode-se observar uma evolução do problema (ciclos, regularidade, agravamento)?
- **meios envolvidos**: quem é afetado pelo problema e de que maneira, direta ou indiretamente?
- **Conseqüências**: o que ocorreria caso se omitissem os atores e setores envolvidos?

Retomemos o exemplo da crise habitacional. O impulso reconhece-a como capaz de demandar uma intervenção estatal. O legista[7] procede inicialmente à identificação da natureza do problema. Trata-se de estabelecer se há inadequação entre oferta e demanda de moradias e, eventualmente, precisar as características dessa inadequação: falta de moradias em certas categorias, preço de aluguel muito elevado, quantidade global suficiente com distribuição desconforme às necessidades, etc.

O legista procura, em seguida, descobrir as causas do problema: escassez de terras edificáveis, custos elevados da construção, procedimento complicado para obtenção de autorização para construir, falta de mobilidade dos locatários, existência de dois mercados paralelos (livre e controlado). Também é importante situar o problema em um contexto mais amplo (por exemplo, a política econômica e a política de trabalho estrangeiro, além da política de ordenamento do uso e ocupação do solo, particularmente).

A análise da dinâmica do problema e de sua duração permite constatar se a evolução verificada obedece a regras: o grau de escassez é constante ou, ao contrário, ele aumenta? Ou ainda, a escassez é de natureza cíclica? Desde quando ela existe? Etc.

[7] Nota do tradutor: Não existe, na doutrina jurídica ou no processo legislativo brasileiro, o profissional referido pelo autor sob a denominação francesa "légiste". O termo "legista" empregado na tradução nada tem a ver com o médico legista ou qualquer outro profissional afeto à medicina legal. Por "legista" entende-se, no texto, o profissional que se ocupa da política legislativa, estudando a necessidade e a eficácia do tratamento de determinada matéria por meio de intervenção legiferante.

O inventário dos setores afetados conduz à identificação dos grupos que sofrem com a escassez: por exemplo, jovens casais, população pobre, empresas com dificuldade de recrutar mão-de-obra que não é atraída pelo local em razão de dificuldades para alugar residência.

O legista se colocará igualmente a questão sobre as conseqüências possíveis do problema em caso de não-intervenção governamental: por exemplo, o mercado é suscetível de reagir à situação de escassez por si mesmo, desenvolvendo a oferta de moradias?

A análise da situação implica reunir todos os dados disponíveis e, em caso de necessidade, suprir as lacunas mediante sondagens e estudos de opinião. Deve-se cuidar para que os dados não sejam adstritos ao momento presente, buscando-se informações que permitam descrever a evolução do problema ao longo do tempo.

A definição do problema não consiste em justapor a maior quantidade possível de dados. Trata-se de compreender o funcionamento do problema, identificar os atores envolvidos e sua lógica comportamental e detectar as interações existentes entre eles. Essa abordagem é importante para a escolha ulterior dos instrumentos de ação suscetíveis de contribuir para a solução do problema. O exemplo seguinte ilustra a necessidade de o legista compreender bem o funcionamento do ambiente no qual venha a conceber uma intervenção.

Na Suíça, a lei federal de estímulo à construção habitacional, de 1965, visa fomentar a oferta de moradias populares mediante apoios financeiros de natureza diversa que vêm completar os esforços das coletividades públicas cantonais e municipais. Ao longo do primeiro decênio, apenas 40 mil dos 55 mil imóveis previstos foram construídos, porque só os atores secundários do setor de construção civil – comunidades, cooperativas de construção e empresas interessadas em alojar seus empregados – fizeram uso da oferta federal, sem esgotar os créditos disponíveis.

> *Ao revés, os atores particulares especializados do setor de construção civil demonstraram reserva diante dos recursos oferecidos pelo governo para construções populares na medida em que poderiam conseguir benefícios mais substanciais do livre mercado. Esse comportamento é confirmado pela distribuição geográfica das moradias construídas com a ajuda da Confederação, mais numerosos nas regiões onde as tensões do mercado de locação são menores que naquelas onde há maior escassez de imóveis alugados. Com efeito, os investidores privados não têm interesse de aumentar a oferta de moradias onde possam auferir aluguéis de valor maior justamente em razão desse desequilíbrio entre oferta e demanda. Em contrapartida, nas regiões marcadas por uma distensão no mercado, a diferença menor entre os níveis dos aluguéis livres e os "sociais" (das moradias populares construídas com recursos públicos) torna interessante a ajuda federal*[8].

[8] M. Bassand et al., *Politique et logement*, Lausanne, 1984.

Comparados aos fins e objetivos ulteriormente explicitados, os resultados dessa primeira fase permitirão apreciar a oportunidade de uma intervenção ao se medir a distância que separa as situações existente e desejada. Eles facilitarão, outrossim, a escolha dos instrumentos de ação, pois esses, para serem eficazes, devem levar em conta as características da situação a regulamentar. Enfim, esses resultados são indispensáveis a toda avaliação legislativa que parta da comparação entre as realidades pré e pós-legislação.

Podem-se resumir assim os princípios que devem guiar o legista e o legislador no curso da primeira fase da abordagem metódica:

a) o impulso que motiva o interesse do legislador por um dado problema deve ser inteiramente relativizado ao longo do trabalho de análise da situação e de definição do problema. Essa relativização deixa aberta a opção de não existência do problema ou sua solução por vias diversas da legislativa, com conseqüente renúncia à intervenção normativa;

b) essa relativização baseia-se na autonomia do legislador, que não está adstrito às demandas populares, devendo também

forjar conhecimento próprio da situação e apreciação independente do caráter problemático que possa apresentar. A autonomia do legislador não significa que ele deva, pura e simplesmente, ignorar expectativas e pressões dos grupos sociais demandantes, mas sim levá-las em conta como parte integrante do contexto geral em que se enquadra o problema a resolver;

c) a análise da situação e a definição do problema não se limitam à matéria circunscrita pela demanda de intervenção. O legislador tem em conta o contexto do problema e os impactos potenciais do mesmo sobre os domínios conexos, de maneira a evitar recorte prematuro e setorial do campo em que será talvez levado a intervir. Dessa maneira, ele evita contradições no seio do corpo legislativo e melhora a coordenação das leis.

É preciso ainda mencionar o caso mais freqüente com que se confronta o legislador: o problema cuja solução lhe é demandada se situa em um campo já objeto de uma ou mais leis. Desde logo, essa legislação preexistente faz parte da análise da situação e deve ser submetida a uma avaliação[9].

[9] Cf. artigo *infra* de L.Mader.

Trata-se, com efeito, de estabelecer as causas possíveis ligadas à legislação e que são fonte do problema levantado. Entre essas causas destacam-se:

– lacunas na aplicação da lei, que pode ser mal feita ou simplesmente negligenciada;

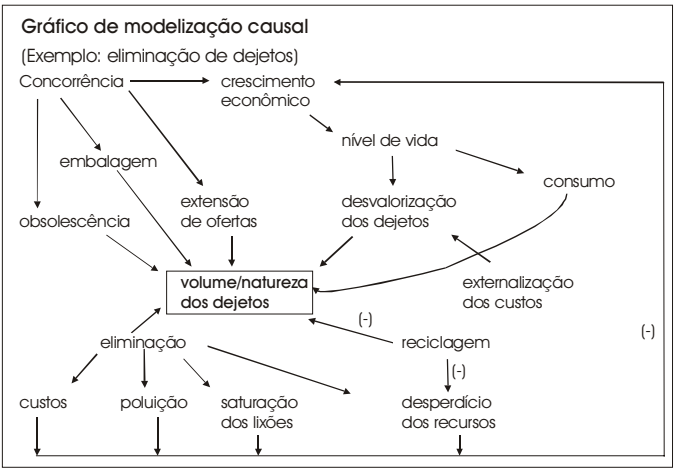
– inadequação dos meios escolhidos em relação ao problema a resolver;

– definição imprecisa do problema;

– evolução do problema no tempo.

O gráfico de modelização causal é uma técnica de representação do problema. Ele permite visualizar o problema decompondo-o em diferentes fatores, estabelecendo os elos (relações de causa e efeito) entre esses fatores e a natureza desses elos (fortalecimento e enfraquecimento). A vantagem dessa modelização, puramente qualitativa, é facilitar a vista panorâmica do problema e de seus diferentes elementos sob uma perspectiva dinâmica, o que não é possível com a mera verbalização do problema.

Gráfico 3



O gráfico de modelização causal se constrói a partir da expressão simples do problema, que constitui seu elemento central. No exemplo proposto, o item "volume/natureza dos dejetos" traduz o problema colocado por meio da quantidade e diversidade crescentes dos dejetos domésticos. A partir desse elemento central, podemos desenvolver o sistema de fatores que explicam o problema "dejetos".

Nós começamos pelos fatores mais concretos, como a obsolescência dos produtos e a multiplicação das embalagens, a multiplicação da oferta de produtos (que provoca aumento do volume e diversidade dos dejetos) e a eliminação e a reciclagem, que, ao contrário, atenuam o problema.

Depois, passamos aos fatores de caráter mais geral, como a concorrência, que estimula três fatores mencionados (obsolescência, embalagens e aumento da oferta). A concorrência favorece o crescimento econômico, que contribui para a elevação do nível de vida, o que, por sua vez, está em estreita relação com o nível de consumo e com a ausência de valor econômico atribuído aos dejetos. Estes últimos fatores reforçam a produção de dejetos. A eliminação dos dejetos induz custos, poluição e desperdício de recursos que, por fim, podem influir desfavoravelmente sobre o crescimento econômico.

É por isso que a relação entre custos/poluição e crescimento econômico é assinalada com o sinal negativo.

O papel do gráfico de modelização causal é colocar em evidência um grande número de fatores explicativos do problema e das ligações entre esses fatores, de maneira a apreender a complexidade do problema e sua dinâmica. Desse modo, o legista dispõe de uma representação da realidade que lhe permitirá, eventualmente, elaborar uma estratégia de ação adequada ao problema a resolver.

Definir o problema constitui o primeiro passo de uma análise sistêmica que toma a forma de um processo interativo. A qualidade dessa etapa é de fundamental relevância, pois os resultados obtidos constituem a matéria-prima sobre a qual trabalhará o legista.

II – A DETERMINAÇÃO DOS FINS E DOS OBJETIVOS

O jurista está familiarizado com a pesquisa das finalidades de uma lei. Ele aí atua sobretudo porque deve aplicar a norma a um caso concreto. Procura, então, o sentido da norma, lançando mão de métodos teleológicos de interpretação (histórica ou contemporânea). Com os meios de investigação limitados de que dispõe, ele atualiza os objetivos que subjazem no texto legal.

A perspectiva do sociólogo do direito e do avaliador da lei é, simultaneamente, parecida e diversa. Como o jurista, o sociólogo, pela análise do discurso legislativo e do texto legal, busca recuperar os objetivos a que se propôs o legislador ao fazer a lei. Mas ele não pára aí. O estudo da aplicação da lei, terreno de conflito e negociação entre os interesses, vem revelar-lhe que objetivos se escondem atrás do confronto entre norma e realidade: a maneira de aplicar uma lei reflete objetivos freqüentemente estranhos à vontade do legislador[10].

[10] J. -D. Delley, L Mader, "Que faire des objectifs dans une étude de mise en oeuvre?", *Revue suisse de sociologie*, 3, 1981.

O avaliador também não se pode contentar com a referência aos objetivos explícitos de uma lei para medir sua

eficácia. Uma abordagem tão restrita conduz à negligência de parte importante dos efeitos gerados e ao empobrecimento do leque de fins e objetivos efetivamente perseguidos.

A tarefa do legista é bem diferente. A partir de um conjunto de fins e objetivos que lhe é atribuído por seu demandante, ele deve elaborar uma estratégia de ação suscetível de favorecer a realização desses objetivos. Mas, a esse título, o mandato é raramente claro e exaustivo. Eis porque o legista começa por explicitar, classificar e hierarquizar os fins e objetivos que lhe são propostos. A partir de um sistema coerente de fins e objetivos, ser-lhe-á então possível deduzir um conjunto de medidas adequadas.

A determinação dos fins e objetivos preconizados pela legística reveste-se de importância cada vez maior no quadro das leis finalizáveis[11] do Estado intervencionista (A). Mas a observação do processo legislativo mostra que essa exigência metodológica choca-se com forte resistência (B). A legística material propõe uma série de princípios e se vale de ferramentas técnicas (C) para a determinação dos fins e objetivos legislativos.

[11] Nota do tradutor: "finalisées", a princípio, significa *finalizadas*.

A. A importância da definição dos objetivos

O Direito não existe em si mesmo mas em função da perseguição de certas finalidades. Toda lei visa realizar certos fins ou objetivos. Disso decorre a importância, do ponto de vista do método legislativo, de definir, da maneira mais exata e precisa possível, as finalidades de uma lei. Essa importância cresceu com o advento das legislações que Luhmann qualificou de programas finalizáveis, em oposição às regulamentações condicionais. Ou, no dizer de Hayek, legislações "plano de batalha" (*taxis*), em oposição às regulamentações feitas com regras gerais e impessoais (*kosmos*).

Ainda que isso não seja fácil, já que os dois tipos de legislação são tipos idealizados, pode-se tentar caracterizar, como faremos em seguida, a diferença entre as legislações tendentes a realizar um programa finalizável e as legislações condicionais.

a) Os objetivos de uma regulamentação traduzindo um programa finalizável têm vocação para serem formulados.

Não acontece o mesmo com as regulamentações condicionais (de conduta), como o Código Civil, o Código Penal, as leis fiscais ou de polícia. Para serem compreendidos, esses códigos e leis não indicam nem precisam indicar as finalidades que perseguem. Essas se deduzem das circunstâncias históricas e da regulamentação dada.

Há, por trás desses códigos e leis, uma filosofia geral e ponderações de interesses que não são manifestos, mas que o juiz procura recuperar quando em face de um problema de interpretação.

Entretanto, grandes leis intervencionistas concernentes à proteção ambiental, administração territorial ou proteção social, por exemplo, exprimem finalidades tão globais quanto as implícitas nos grandes códigos. Para descobrir os objetivos e estratégias é preciso freqüentemente descer a hierarquia normativa até o nível dos decretos ou, quem sabe, das circulares.

Por vezes, há declarações governamentais paralelas à lei que descortinam os alvos visados. O objetivo de atingir 80% de aprovação no vestibular na França, que inspira as leis escolares, resulta de declarações repetidas dos sucessivos ministros de Educação. Na Suíça, o objetivo de se obter uma qualidade de ar comparável à existente nos anos 60 foi afirmado em uma declaração de intenção governamental contemporânea à adoção da lei sobre a proteção ambiental. Às vezes, os objetivos precisos são definidos em um programa político.

As conferências de cúpula européias institucionalizaram o procedimento: os regulamentos comunitários são, freqüentemente, apenas atos de formalização dos objetivos nelas definidos. Basta considerar o objetivo da implementação do "grande mercado" comum, em 1993, para se dar conta do valor real dessas declarações de intenção, que os juristas seriam tentados a negligenciar por não terem a forma jurídica estrita.

Às vezes, consultando-se os mecanismos de avaliação de uma lei é que se podem descobrir os reais objetivos por ela perseguidos. É o caso da lei que institui a "renda de inserção", na França, cuja justificativa estipula que a lei "é um dos elementos de um dispositivo global de luta contra a pobreza, com vistas a suprimir todas as formas de exclusão, notadamente nos domínios da educação, emprego, formação profissional, saúde e moradia".

b) Os programas finalizáveis comportam uma articulação muito particular dos objetivos e dos meios para alcançá-los.

Os meios são objetivos secundários que devem ser realizados mediante atividades mais concretas. Vê-se, assim, delinear-se uma cadeia de objetivos e meios, que vai dos objetivos mais gerais até as atividades-meio mais concretas. A propósito, o Direito singulariza-se como ferramenta, entre outras, na persecução de certos fins. Para realizar um programa, recorremos igualmente ao dinheiro, à informação e à formação. Isso explica a crescente instrumentalização do Direito. Como numa estratégia, num plano de batalha, a organização mais adequada dos meios disponíveis é decisiva para o sucesso.

c) Os programas finalizáveis são concebidos para serem realizados progressivamente no tempo, por etapas

Esse escalonamento no tempo tira do Direito grande parte de sua certeza e previsibilidade, pois nem os objetivos nem os meios são fixados invariavelmente. Tomemos inicialmente os objetivos, alvos a que nos dirigimos sem estar seguros de alcançá-los. Nesse sentido, eles não se apresentam como situações de fato a serem necessariamente criadas em prazo determinado, mas justificam, acima de tudo, um processo dinâmico em cujo quadro o legislador mobiliza forças para modificar um estado de coisas julgado indesejável[12] . Em outras palavras, os objetivos são fugazes na medida em que sua definição depende de um contexto que varia no tempo, contexto este em que os próprios conceitos evoluem.

Por outro lado, a organização dos meios não pode ser predeterminada; do mesmo modo que o bom estrategista tem

que modificar seu plano conforme o desenrolar da batalha, os poderes públicos, encarregados de implementar um programa, devem ser capazes de adaptá-lo ao sabor da evolução do fenômeno sobre o qual pretendem atuar. As técnicas que permitem assegurar essa flexibilidade são a delegação legislativa e a delegação administrativa. Esta última consiste na outorga à administração de um poder discricionário ou da faculdade de utilizar na lei noções a tal ponto indeterminadas que permitam à administração agir conforme sua vontade, contanto que estejam no quadro das finalidades definidas.

[12] P. Noll, *op.cit.*, (nota 4), p. 85.

d) Os objetivos dos programas finalizáveis têm vocação operacional

Assim é porque os programas devem ser avaliados e uma avaliação, salvo em caso de operação a fundo perdido, supõe que os pontos de referência, ou seja, os objetivos, sejam determinados com certa precisão. Ao revés, a *ratio legis* (razão legal) ou os fins das regulamentações de conduta, por não se prestarem a avaliações, não têm essa vocação operacional.

e) A articulação entre objetivos e meios não é sempre realizável em certos domínios onde o Estado é levado a intervir

Esse é o caso específico dos domínios mal conhecidos ou que evoluem rapidamente, como, por exemplo, a biotecnologia, em que do fim visado, qual seja o respeito pela dignidade humana, não se podem deduzir os objetivos operacionais conducentes à sua realização. Em uma situação de incerteza como essa, a solução consiste em lançar mão de instituições (por exemplo, um comitê de ética) e procedimentos com os quais os atores implicados possam elaborar regras de conduta para a gestão do problema.

B. Das dificuldades de formular fins e objetivos

As demandas de intervenção dirigidas ao legislador encontram sua origem na percepção de um intervalo julgado inadmissível entre uma situação de fato e os valores buscados.

Essa referência aos valores justifica a reivindicação de mudança, a idéia de que outras situações sejam possíveis. Para estar em condições de adotar as medidas suscetíveis de modificar a situação de fato, o legislador deve visualizar com clareza a situação desejável. Sob o prisma metodológico, essa exigência de clareza é importante por dupla razão. O princípio da economia legislativa impõe, de uma parte, que o legislador intervenha somente se a situação desejada distinguir-se substancialmente da situação de fato. De outra parte, uma concepção suficientemente explícita da situação desejada é uma condição indispensável para determinar a estratégia e os meios de ação na transformação da situação de fato.

Essa exigência parece evidente. No entanto, a análise do processo legislativo mostra que este esforço de explicitar fins e objetivos é muito freqüentemente negligenciado. De maneira geral, o legislador tende a reagir a uma situação de fato julgada inaceitável, só lhe restando colocar em prática meios a serviço de um projeto claramente identificável.

A inconsistência que muitas vezes caracteriza os fins visados pelo legislador se explica pela necessidade de encontrar um acordo entre os interesses divergentes. Limitar-se a descrever a situação desejada de maneira bem genérica favorece a adesão da maioria: quem atualmente se oporia à assertiva de que "o Estado protege o homem e seu meio natural contra os atentados nocivos ou perturbadores que lhes são perpetrados"[13] ? E essa adesão unânime subsiste ainda quando a lei de proteção ambiental preceitua que seu fim é "proteger os homens, os animais e as plantas, a biosfera e o ecossistema das ações nocivas ou perturbadoras, e conservar a fertilidade dos solos".

[13] Art. 24 septies, Constitution féderale.

Os conflitos surgem tão logo se tentem definir os limiares de nocividade e os meios concretos de evitar que eles sejam atingidos. Se o fim abstrato consistente em favorecer um meio ambiente saudável interessa a cada um, os meios de realizar esse fim vão afetar interesses substanciais deste ou daquele grupo social, de consumidores, de empresas.

Quando o Parlamento se decide a legislar sob ameaça de iniciativa popular, preconizando a proibição de venda de bens imóveis a pessoas domiciliadas no estrangeiro, ele se contenta em afirmar a necessidade de limitar o número das aquisições imobiliárias, sem precisar se pretende reduzir esse número ou simplesmente frear seu crescimento. Esse fim vago reflete a profunda divisão, no seio do Parlamento e da população, entre aqueles que preconizam o livre acesso dos estrangeiros ao mercado imobiliário suíço e os partidários de uma severa restrição desse acesso.

É por essa razão que o sociólogo do Direito, como avaliador da lei, vai procurar nos textos regulamentares e na aplicação da legislação o material que lhe permitirá construir o sistema de fins e objetivos efetivamente perseguidos.

Notemos, igualmente, que numerosos projetos de lei incluem soluções que têm pouca ou nenhuma relação com os fins explicitamente visados. Estes últimos são freqüentemente mais amplos que a dimensão que lhes é dada no projeto. Essa defasagem se explica pelo fato de que o discurso sobre os fins visa obter sustentação para o projeto e assegurar-lhe legitimidade. Esse discurso expressa fins políticos que tanto podem refletir as promessas eleitorais quanto as reivindicações de grupos de interesse ou a pesquisa de perfil[14] [15].

Os conflitos de interesses e a necessidade de mascarar as divergências não são as únicas razões da dificuldade com que se defronta o legislador para exprimir um sistema de fins e objetivos articulados e explícitos. Em certos domínios, o Parlamento, a exemplo dos atores sociais e da opinião pública, encontra-se incapaz de figurar de maneira precisa a situação desejada. Não se trata de camuflagem, mas de ignorância. A evolução tecnológica é, notadamente, de tamanha amplitude, aberta a tantas possibilidades e ocorre em ritmo tão acelerado que o impacto das inovações se torna dificilmente previsível. Nessas condições, mesmo que se possa exprimir o fim geral, a determinação dos objetivos e medidas voltadas para sua concretização se apoia sobre a extrema fluidez da situação a regulamentar.

[14] Nota do tradutor: o autor refere-se tão somente a uma "récherche de profil", expressão bastante utilizada no mercado de trabalho, no que concerne a recrutamento de mão-de-obra. No contexto, a expressão parece aplicável, necessariamente, ao perfil do eleitorado.

[15] Krems, po. Cit., (nota 5), p. 116.

C. Princípios e técnicas de determinação dos fins e objetivos

O ponto de partida para a determinação dos fins e objetivos é a análise da emergência do problema e de sua definição, já que a existência de um problema supõe uma tensão entre um estado presente e um estado desejado. Entretanto, é insuficiente inventariar os fins e objetivos próprios aos diversos atores sociais e políticos, afetos a seus interesses e reivindicações, tomando-os em sua feição original, escolhendo alguns deles ou combinando-os num compromisso político.

A definição dos fins e objetivos da lei deve ultrapassar os pontos de vista particularistas para expressar uma perspectiva específica do Estado, sob a ótica do interesse público.

A simples negação da situação de fato, percebida como indesejável, também não é suficiente; é preciso, ao contrário, prefigurar uma situação nova, preferível ao estado de coisas existente. A determinação dos fins e objetivos implica uma formulação pró-ativa.

Podem-se definir os fins como enunciados sobre comportamento ou situação futura afeta a um determinado valor que se quer ver respeitado[16]. Em sua generalidade, o fim indica uma tarefa permanente que não será jamais realizada definitivamente. Ele aponta antes uma direção, uma tarefa a completar que um estado definitivo de coisas. Assim sucede com o fim já mencionado de proteção do homem e de seu meio ambiente contra as ações nocivas e perturbadoras: é um fim de caráter regulatório, que, na Suíça, sobreleva a responsabilidade do poder central sem que se possa pretender seu alcance pleno em um dado momento. Esse fim regulatório deve ser concretizado por fins operacionais chamados "objetivos". Fala-se em fins operacionais porque são, em princípio, realizáveis por intermédio de iniciativas apropriadas. Na verdade, o que se pode visar é à realização desses objetivos, que servem de parâmetro para a avaliação dos resultados quanto à consecução do fim último.

[16] *Ibid*., p. 139.

Como proceder para chegar aos objetivos operacionais? O caminho consiste em estabelecer um sistema de fins e objetivos hierarquizados. Um tal sistema compreende vários níveis, das finalidades mais abstratas a objetivos muito precisos e às medidas concretas que permitirão realizá-los. Ele toma a forma de uma estrutura de planejamento arbórea.

Para ilustrar esse caminho, tomemos o exemplo da política de moradia, cujo fim é oferecer à população número suficiente de residências. Que significa concretamente esse fim? É melhor repartir o conjunto residencial existente, aumentar a oferta global de moradias ou construir moradias de baixo custo? E quais são as medidas adequadas à realização desses fins? Operacionalizar um fim significa responder a todas essas questões. As respostas vão certamente depender da análise prévia que nos permitiu precisar a natureza do problema.

Construir um sistema de fins e objetivos é, a partir da intenção manifesta, estabelecer uma hierarquia, ordenar os níveis que vão do mais abstrato ao mais concreto, colocando-se a dupla questão do "por quê" e do "como".

Esse duplo caminho vertical (para cima e para baixo) permite:

1) reatar o(s) fim(ns) inicialmente manifestos aos fins mais abstratos e inserir, assim, a intervenção demandada no quadro mais geral da ação estatal;

2) inventariar os fins e objetivos de mesmo nível que não são sempre inteiramente compatíveis e harmonizá-los mediante sua ponderação;

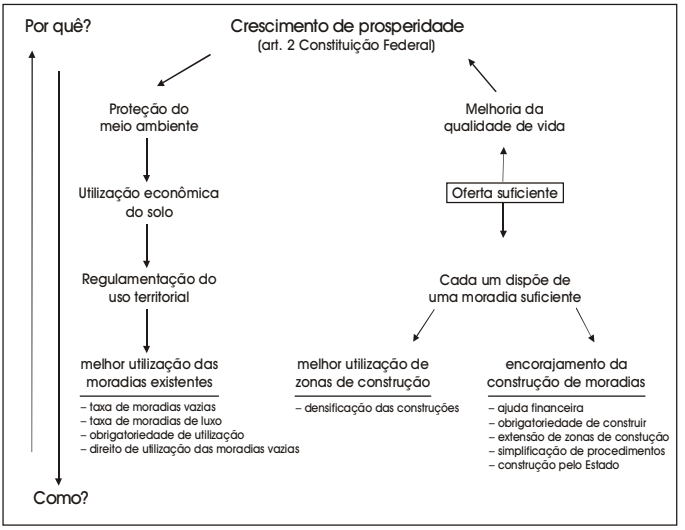
3) atualizar toda uma série de medidas concretas capazes de operacionalizar o fim inicial e constituir o estoque de instrumentos com que se possa traçar uma estratégia de ação.

Pode-se duvidar do interesse de pesquisar os fins, em alto nível de abstração, num caminho que consista em definir um campo de intervenção muito concreto. Oferecer moradias suficientes ao povo não é um fim explícito o bastante para fundamentar uma ação pública? Nesse caso, relacionar

a oferta suficiente de moradia com um fim mais geral – a melhoria da qualidade de vida – descortina outros fins gerais, últimos, como por exemplo a utilização econômica do solo, os quais sugerem limites que se chocam com a realização de uma oferta suficiente de moradias, relativizando tal fim. Se cada pessoa deve dispor de habitação, por outro lado esse direito tem que ser efetivado no quadro da regulamentação do uso territorial. Essa obrigação vai impor uma seleção dos objetivos e das medidas suscetíveis de conciliar o direito à moradia com as exigências da administração do território (gráfico 4).

Ligar um fim a outro de nível superior significa também alargar as perspectivas de ação. Desse modo, pesquisar as razões que motivam uma intervenção em favor do acesso dos habitantes à propriedade de sua moradia permite atualizar toda uma série de medidas que respondam igualmente a esses motivos. Os fins evocados em prol de uma promoção do acesso à propriedade imobiliária são, outrossim, realizáveis, ao menos

Gráfico 4



parcialmente, por outros meios: assim, a busca da segurança garantida pela propriedade de onde se mora pode ser também atendida por melhores dispositivos de proteção aos locatários. A necessidade de autonomia encontrará resposta em formas de propriedade como, por exemplo, a cooperativa habitacional, ao passo que a formação de poupança pode ser estimulada por incentivos fiscais.

Esse procedimento de abstração seguido de concretização enriquece o cardápio de medidas divisáveis (gráfico 5).

Elaborar um sistema de fins e objetivos permite evidenciar as eventuais relações de interdependência entre fins e objetivos de mesmo nível. A realização de um fim pode acarretar impacto positivo ou negativo sobre a realização de outro fim. A importância que se atribua, respectivamente, a um e outro determinará a natureza das medidas virtualmente adotadas. Retomemos o exemplo da oferta suficiente de

Gráfico 5

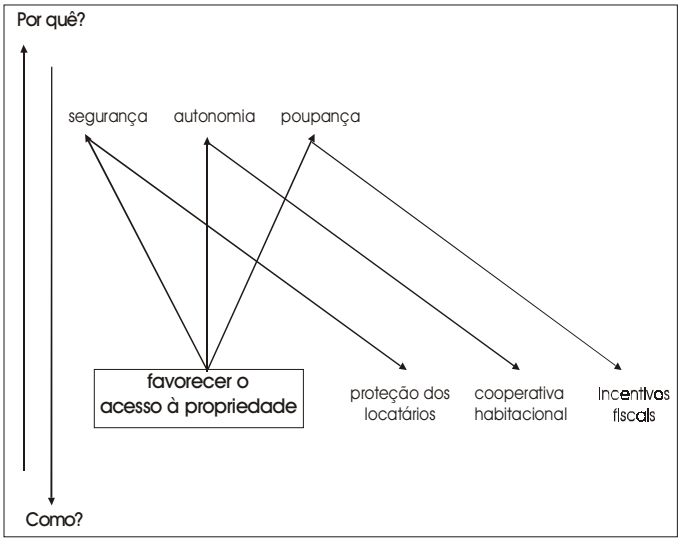
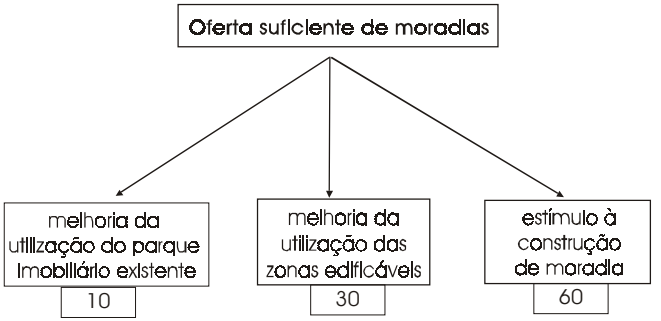


Gráfico 6



moradias. Esse fim encontra sua primeira concretização por meio destes três objetivos concorrentes: (gráfico 6)

Enfatizar um ou outro fator conduz automaticamente a reduzir a importância dos outros: assim, a prioridade definida em favor da construção de novas moradias relegará a plano secundário a melhor utilização do parque imobiliário existente. Há, então, necessidade de arbitrar o emprego desses fatores mediante sua ponderação. O peso atribuído a cada fator determinará a natureza e a intensidade dos meios respectivos a serem empregados. Assim, definir peso de 60% ao objetivo de estimular a construção de moradias implicará utilização de meios diversos daqueles virtualmente usados caso o peso fosse de 10% com relação aos dois outros fatores.

Finalmente, a construção da estrutura arbórea de fins e objetivos deve nos conduzir, por concretizações sucessivas, a elucidar os efeitos últimos e concretos que vão traduzir a realização dos fins visados. Essa etapa de determinação dos fins e objetivos encontra ultimação no inventário dos efeitos e dos indicadores que os qualificam[17].

[17] W. Hugger, Gesetze – *Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung,* Baden-Baden 1983, pp.125s.

Tabela de "Efeitos últimos"

Objetivos	Efeitos	Indicadores
1) Melhor utilização do parque imobiliário existente.	Abrigar mais pessoas no parque imobiliário existente.	Taxa de ocupação dos imóveis Taxa de imóveis não ocupados.
2) Melhor utilização das zonas edificáveis.	Permitir a construção de mais unidade habitacionais por zona.	Índice de ocupação do solo.
3) Construção de moradias.	Aumento da oferta de novas moradias	Crescimento líquido da oferta habitacional.

D. A estratégia de realização dos fins

Tão logo se determinem os efeitos últimos buscados, é tempo de inventariar os meios suscetíveis de causá-los e, então, concretizar os objetivos pretendidos.

Para realizar os objetivos ou, em outros termos, para resolver o problema, o Estado deve atuar sobre os comportamentos ou o imaginário dos atores sociais; de maneira direta ou indireta, ele procurará influenciar a escolha destes entre as diferentes possibilidades de ação que lhes são oferecidas, favorecendo certas alternativas em detrimento de outras e, quiçá, excluindo outras mais.

Os meios de ação de que o Estado dispõe para tanto são múltiplos. Fala-se de estratégia porque toda intervenção estatal implica uma combinação de meios no espaço e no tempo; com efeito, raras são as situações em que apenas uma medida é aplicada de maneira uniforme no tempo para produzir os efeitos esperados.

Quais são esses meios? Tradicionalmente, o Direito expressa valores cuja realização ocorre mediante aplicação de regras positivas. O "Estado policial" do século XIX e do início do século XX atua pouco, mas de modo constrangedor: o instrumento de ação essencial é o mandamento, ou comando, que toma forma de lei ou de ato administrativo. É em torno dessas duas figuras que o direito administrativo se estruturou. A estrutura característica da ação do Estado policial é de tipo condicional: as conseqüências da violação das normas – sanções – são previstas e aplicadas pela administração e pelo juiz nos termos de um raciocínio dedutivo. Os controles, jurisdicionais ou de outra natureza, erigem-se na conformidade das normas inferiores às normas superiores, bem como na dos comportamentos às normas jurídicas em geral.

Com o advento do Estado intervencionista moderno e o desenvolvimento das políticas públicas, aparece um outro modelo de ação, de tipo finalista, baseado na articulação de meios, jurídicos ou não, e dos objetivos a realizar: o meio –

prescrição ou estímulo –, ainda que haja conformidade dos comportamentos, não é mais a garantia de que os objetivos visados serão atingidos. O meio é somente um instrumento a serviço dos objetivos.

Se o Estado intervencionista ampliou de maneira importante sua ação sobre essa sociedade, igualmente alargou, de modo sensível, o leque de meios que emprega: à coarctação (obrigação ou restrição) somaram-se – por vezes como sucedâneos – o incentivo, a persuasão e o acordo. A intervenção estatal torna-se sempre mais sofisticada, insidiosa e sutil, dirão alguns. Mas, simultaneamente, ela lança mão, cada vez mais, da cooperação das pessoas e grupos sociais sobre os quais se exerce: quanto mais se estende, menos se faz vigorosa. Há uma espécie de *lei de Mariotte* da ação estatal, análoga àquela que rege a compressão dos gases.

Em tal modelo, os controles formais, de regularidade, perdem sua importância e cumprem papel apenas marginal no que concerne aos instrumentos não jurídicos. Eles perdem também importância em face do crescimento do poder discricionário reservado à administração para a realização dos objetivos. Os controles materiais, de eficácia, tornam-se, ao revés, prioritários.

a) Os tipos de instrumentos

Podem-se distinguir diferentes tipos de medidas (instrumentos de ação) segundo seu modo de funcionamento:

1) instrumentos de tipo prescritivo ou coercitivo, aos quais são associadas sanções (obrigações, proibições e autorizações), ou seja, que impõem comportamentos cuja inobservância é passível de sanção;

2) instrumentos de incentivo, que não impõem comportamentos mas visam a suscitá-los, notadamente por estímulo financeiro, positivo ou negativo, informação, formação ou mesmo pressão regulamentar;

3) instrumentos de coordenação;

4) fornecimento de bens e serviços públicos pelo Estado;

5) disponibilidade de procedimentos que regulem as relações entre diferentes grupos sociais ou que garantam a grupos determinados a participação em certas decisões;

6) instrumentos de parceria.

As "prescrições" (inclusive os instrumentos de regulação) constituem, ainda hoje, o meio de ação estatal por excelência, mas são freqüentemente conjugados com outros instrumentos[18] . Elas exigem, via de regra, o funcionamento de uma administração de aplicação (meios pessoais e por vezes técnicos). Geram custos de controle e de sanção relativamente elevados, na medida em que impõem comportamentos que não são espontaneamente obtidos de seus destinatários. Estes últimos vão tentar, então, desenvolver estratégias para evadir-se de seu cumprimento. Por isso mesmo, é preciso que as prescrições encontrem um nível mínimo de adesão por parte dos seus destinatários[19] .

[18] Cf. *infra*, p.138.

[19] Cf, por exemplo a correlação entre o nível de taxa de imposição e a aceitação da fiscalização.

Os "incentivos" são positivos, quando signifiquem uma vantagem para os destinatários que se conformem ao comportamento desejado, ou negativos, quando penalizem os que escolham conduta diversa. Diferem dos instrumentos coercitivos porque a sanção que lhes é correlata não têm natureza propriamente jurídica, podendo ser econômica, moral ou de fato (concreta).

São financeiros, quando visam influir no custo de um comportamento. Positivos, procuram reduzir esse custo, como no caso das subvenções, dos favores fiscais ou da concessão de crédito facilitado. Tanto podem conferir direitos aos administrados como deixar ao administrador a discricionariedade para decidir sobre sua utilização.

Os incentivos negativos tendem a impedir ou prevenir um dado comportamento, aumentando seu custo. O caso mais típico é aquele das taxas de orientação[20] ; contrariamente ao que sucede em caso de mandamento legal, a taxa não

[20] Nota do tradutor: taxa de orientação ou de pedágio ecológico, quando se circula com um automóvel, numa grande metrópole, em dia que lhe é vedado o tráfego.

implica um dever de conduta. Ela não constitui uma sanção pela violação de uma norma de conduta. Os incentivos financeiros ajustam-se por completo à lógica dos Estados em economias de mercado e, por isso, estão bastante em voga como substitutivos dos comandos providos de sanção. Adaptam-se melhor à diversidade e à evolução dos fatos que os mandamentos. Além disso, importam a participação ativa dos particulares na realização das políticas públicas. Em geral, o custo de controle é menos elevado que o concernente às prescrições.

Cada tipo de incentivo suscita problemas peculiares. Os estímulos negativos, assim como os comandos ordinários, provocam atitudes fraudulentas (tentativas de se subtrair à incidência da taxa). As vantagens fiscais têm o inconveniente de serem atribuídas por administradores fiscais pouco preocupados com o sucesso da política pública. As subvenções podem conduzir a comportamentos não econômicos (custos exorbitantes, substituição artificial de atividades econômicas) e provocar efeitos perversos (excedentes agrícolas).

Também existe o risco de que destinatários pouco organizados ou desorganizados ignorem ou não façam valer seus direitos a essas subvenções. A efetividade desse tipo de medida implica então um esforço de informação por parte da administração.

De maneira geral, a efetividade do incentivo, quer seja positivo ou negativo, depende de um limiar econômico que motive o destinatário a mudar seu comportamento: abaixo desse limiar, ele desconsiderará tanto o custo adicional representado pela taxa quanto o benefício da subvenção.

Podem-se imaginar outros incentivos sem caráter financeiro, mas com efeitos econômicos. É o caso, por exemplo, da atribuição estatal de rótulos de controle de qualidade para um produto ou da exclusão de uma empresa da lista dos profissionais credenciados para a execução de uma tarefa pública.

Desse modo, a Confederação (Suíça), antes mesmo de dispor de uma legislação de proteção ambiental, introduziu um rótulo de controle de qualidade para as instalações de aquecimento, consoante padrão de emissão tolerável. No mercado, esse rótulo adquiriu tal importância que, muito rapidamente, os principais fabricantes adequaram-se a esse padrão. No Cantão de Appenzell Rhodes Extérieurs, as autoridades propuseram aos profissionais da construção uma formação em técnica de economia de energia. As autoridades explicaram claramente a esses profissionais que apenas os que completassem com sucesso tal formação poderiam ser contratados pelo Estado[21] .

[21] J.D. Delley/L. Mader, *L'État face au défi énergétique*, Lausanne, 1986.

O incentivo pode passar pela criação de um mercado. No seio de um quadro prescritivo, o Estado recompensa os comportamentos de destinatários que fazem um esforço mais relevante que o exigido por lei. Em matéria de proteção do ar, por exemplo, as empresas que consigam reduzir o nível das emissões poluentes abaixo do limiar normativo recebem certificados de direito de poluição que podem ser vendidos a outras empresas ou usados em suas demais unidades produtoras nas quais o respeito às normas se revele economicamente mais oneroso.

O objetivo desse mercado não é abaixar o volume global das emissões poluentes, mas melhorar a eficiência da legislação: preferencialmente a impor, de modo linear, a redução de emissões poluentes, independentemente do custo acarretado, o Estado, graças a esse artifício, permite aos destinatários realizar os objetivos da legislação de modo menos oneroso.

Os incentivos não são submetidos a um regime jurídico uniforme. A questão principal é saber se as exigências de legalidade são aplicáveis. As taxas devem respeitar as exigências estritas que imperam em matéria de impostos. Desde o caso Wäffler[22] , as exigências de legalidade foram estendidas aos incentivos positivos. Mas elas podem ser menos rigorosas que em matéria de administração restritiva.

[22] *ATF* 103 Ia 369.

Os incentivos, contrariamente às recomendações, traduzem-se, invariavelmente, em outorga de direitos, criação de obrigações ou de um *status* jurídico.

O incentivo pode passar pela informação. Eis um vasto domínio que cobre tanto a informação a um público específico (por exemplo, aos agricultores, no que diz respeito à cultura integrada; ou aos toxicômanos, no quadro da luta contra a Aids) quanto ao grande público (campanhas em favor da economia de energia, contra o tabagismo ou pela segurança rodoviária).

A informação torna-se formação quando se dirige a um grupo particular que desempenha papel primordial em um setor de atividade e lhe transmite conhecimentos suscetíveis de modificar seu comportamento com vistas à implementação dos objetivos desejados (programa de formação em matéria de economia de energia para os profissionais da área de construção).

Se a ação do Estado pelo viés da informação pode-se revelar eficaz em face de uma situação relevante e momentosa (por exemplo, apelo à economia de energia em seguida à crise petrolífera), ela arrisca-se a perder seu impacto ao longo do tempo, pelo menos no caso de campanhas para o público em geral, porque, nesse caso, a informação precede freqüentemente uma intervenção mais constrangedora, preparando o terreno, ou a acompanha, facilitando sua implementação.

O Estado recorre a instrumentos de pressão regulamentar quando reconhece não estar exatamente em condição de definir melhor ou mais eficazmente do que os atores sociais os comportamentos necessários aos fins que persegue. Ele fixa então os fins e objetivos, deixando aos destinatários a escolha dos meios mais adequados para alcançar os objetivos pretendidos. O incentivo consiste em fazer pairar a ameaça de uma solução autoritária no caso de não se atingirem os objetivos pretendidos.

O incentivo, conforme o nível de recompensa ou punição, e a informação, quando é repetitiva até se tornar

propaganda, podem vir a ser instrumentos tão coercitivos quanto as prescrições.

O fornecimento de bens e serviços se desenvolveu de maneira importante no paradigma do Estado intervencionista[23]. Todavia, a eficácia desse modo de ação é hoje questionada[24] nos seguintes termos: o custo das prestações públicas seria elevado, os benefícios não seriam usufruídos prioritariamente por seu público-alvo, nem seriam suficientemente adequados às necessidades dos usuários. Daí a tendência de separar as funções de supervisão (o Estado zela pela prestação efetiva dos serviços e bens públicos) e de oferta (o fornecedor a ser escolhido deve ser aquele capaz de prestar o melhor serviço ao menor custo).

[23] Por exemplo no campo da educação, da saúde, dos transportes.

[24] Cf. a esse assunto as teorias neoliberais e o debate sobre a desregulamentação.

Esses instrumentos materiais não impõem obrigações nem prevêem sanções: sua própria existência conduz à realização dos objetivos visados. A construção de quebra-molas em uma rua modera a velocidade dos veículos sem que seja necessário impor uma limitação de velocidade. Igualmente, retardar o início do horário escolar diminui o risco de acidente para os alunos, na medida em que os livra do tráfego nas horas de pico. O interessante nesse tipo de medidas, uma vez factíveis, é que seus efeitos são facilmente previsíveis e não oferecem problemas de aplicação.

Os procedimentos e as instituições criam um quadro formal para a tomada de decisão sem determinar, *a priori,* o resultado material da decisão[25]. Associando formalmente os atores sociais ao processo decisório, os procedimentos representam uma alternativa às prescrições materiais destinadas a proteger os interesses desses atores. À guisa de exemplo, mencionamos a Comissão Federal da Concorrência e a plataforma federal encarregada de coordenar e conceber a política das drogas.

[25] Por exemplo, o direito de ser consultado, de fazer oposição ou entrar com recurso, de ser representado num órgão de decisão, a obrigação de conciliação.

Os instrumentos de parceria. No quadro da ação concertada, o Estado não impõe obrigações aos administrados apenas com base na lei ou na decisão administrativa, mas negocia com eles. Ele age, então, seja mediante contrato de

direito administrativo com um particular ou uma coletividade pública para a execução de uma tarefa pública, seja de maneira geral, celebrando acordos com organizações representativas (convenções coletivas, acordos amigáveis).

E. A escolha dos instrumentos

a) Os princípios

Os princípios de método legislativo que permitem otimizar a escolha dos meios de ação estatal não estão ainda muito desenvolvidos. Pode-se, não obstante, formular quatro princípios de caráter geral.

1 – O princípio da subsidiariedade

Tem a ver, parcialmente, com o princípio jurídico que determina, em face da existência de vários meios conducentes a um objetivo, a escolha do menos constrangedor dos direitos do administrado. A diferença entre o princípio jurídico e o princípio de método legislativo é que este último visa à otimização dos meios com relação aos objetivos, ou seja, à economia dos meios empregados. Ele tem em vista a ação estatal, qualquer que seja ela, como geradora de custos a serem minimizados. Sua aplicação supõe uma avaliação de eficiência. Os limites desse tipo de avaliação residem na dificuldade de comparar o custo e os efeitos de diversas medidas estatais.

É difícil, por exemplo, comparar o custo de uma campanha publicitária com os resultantes do controle de uma proibição legal, assim como os efeitos de ambas as iniciativas.

2 – O princípio da adequação

Da proibição da conduta arbitrária[26] decorre a obrigação para o legislador de assegurar uma adequação mínima dos instrumentos escolhidos aos objetivos perseguidos. O controle jurisdicional dessa adequação continua bastante teórico na medida em que os tribunais não dispõem de estudos empíricos

[26] Art. 4, Constituição Federal.

que permitam apreciá-la. O princípio do método legislativo vai mais longe que o princípio jurídico. Ele postula uma adequação ideal. O controle dessa adequação supõe tanto uma avaliação prospectiva quanto uma retrospectiva. Se esse tipo de avaliação foi feita, os estudos poderiam servir para controlar o respeito ao princípio jurídico, na medida em que revelariam uma inadequação manifesta.

3 – O princípio da sinergia

As políticas públicas modernas se caracterizam pelo fato de implicarem o recurso conjunto a vários instrumentos (prescrições, dinheiro, informação). O método legislativo postula inicialmente que várias medidas não se entrechoquem. A existência de contradições entre elas não é rara. Em um estudo dedicado à lei Furgler sobre a aquisição de imóveis por estrangeiros[27], nós constatamos que as medidas penais chocavam-se com as civis (nulidade da venda feita com violação à lei). O comprador que se considerava lesado pelo vendedor não ousava fazer valer a nulidade por medo de se expor às sanções penais previstas. O método legislativo não se atém a prescrever a não-contradição. Ela visa à otimização da combinação de meios empregados. Isso implica que se tenha bom conhecimento do funcionamento de cada meio. Seria preciso também que, no quadro das avaliações, se pudesse pesquisar a eficácia da conjugação de meios.

[27] Delley et al., *op. cit.*, (nota 5).

4 – O princípio da celeridade

A experiência mostra que os problemas sociais evoluem mais depressa que a capacidade dos poderes públicos de encontrar soluções para eles. Na Suíça, em particular, as exigências democráticas e o funcionamento lento do sistema político agravam o problema.

Na eventualidade de os poderes públicos serem incapazes de forjar as bases constitucionais ou legais necessárias, vê-se que os mesmos recorrem a paliativos, como disposições internas de efeito externo (proteção de dados) ou disposições que se tornam juridicamente inatacáveis (organização sem

base legal em matéria de rádios locais, à vista de que o poder de conceder autorizações está a cargo do Conselho Federal[28], cujas decisões são inatacáveis; no nível cantonal, recurso ao decreto, preferencialmente à lei).

[28] Nota do tradutor: este é o nome oficial do governo suíço.

Como os princípios de direito e o método legislativo são, nessa matéria, contraditórios, seria preciso harmonizá-los. É isso que se faz pelo direito à urgência (artigo 89 bis da Constituição Suíça).

Poderia cogitar-se de permitir ao Governo ou ao Parlamento a adoção de legislações experimentais segundo um procedimento mais rápido que o que rege a elaboração da lei ordinária, sob a condição de que tais atos se limitem estritamente no tempo e que ao término da experiência o legislador seja obrigado a recorrer ao procedimento ordinário.

b) As técnicas

No momento de proceder à escolha dos instrumentos, o legista é ameaçado pelo perigo da rotina. Sua familiaridade com certos tipos de instrumento o conduz freqüentemente a preferir confiar nas medidas que ele já conhece em vez de procurar o instrumento ou a conjugação de instrumentos suscetíveis de influenciar mais eficazmente os comportamentos com vistas a atingir o objetivo desejado. Os instrumentos checados adquirem uma espécie de força normativa que limita a possibilidade de escolha e impede arranjos novos. O fenômeno é particularmente visível, por exemplo, no que tange ao direito penal: quando um comportamento penalmente condenável ganha corpo, o legislador escolhe prioritariamente o aumento da pena.

Para além da força normativa, certos instrumentos de ação adquirem um estatuto privilegiado por causa da situação de fato que contribuíram para criar. Assim, o legislador escolheu uma rede de canalização para encaminhar o esgoto até a estação de tratamento, impondo aos emitentes a obrigação de se ligarem à rede. Essa escolha exigiu, ao longo dos anos, investimentos de tal importância que se tornou muito difícil imaginar outra estratégia, por exemplo, mais descentra-

lizada e dirigida à prevenção, ainda que esta última se revelasse menos onerosa. Nesse exemplo, é a força normativa dos fatos que dita sua lei.

Nesse passo, a abordagem consiste em estabelecer a lista mais completa possível dos instrumentos de ação disponíveis e capazes de contribuir para a solução do problema em causa. Somente na seqüência, com base no critério de adequação aos fins visados e na viabilidade jurídica, política e financeira, poder-se-á fazer a escolha.

O método propositivo de Bender[29] constitui a abordagem mais simples. Ele se desenrola em três etapas:

[29] Hugger, *op. cit.*, (nota 18), pp. 133s.

1) O problema – por que as pessoas não se comportam de maneira que conduza ao fim almejado? – é descrito em proposições simples.

2) Essas proposições são refutadas, o que conduz a descrever os comportamentos adequados ao fim almejado.

3) Procuram-se, então, as medidas próprias para realizar as proposições refutadas.

Essa abordagem apresenta uma dupla vantagem. De uma parte, permite inventariar exaustivamente as medidas possíveis e, de outra, evidencia os limites de intervenção pública (ver exemplo na página seguinte).

O inventário nada diz sobre a escolha das medidas e as diferentes combinações possíveis. Para facilitar tais operações, Hugger[30] sugere a utilização da "matriz morfológica", uma maneira de visualizar, de uma parte, os elementos constitutivos das medidas vislumbradas e, de outra, as variações possíveis desses elementos. Dessa maneira é possível combinar diferentes medidas e elaborar vários cenários de intervenção.

[30] *Ibid.*, p.136.

Para continuar no exemplo de uma política visando equilibrar o mercado habitacional – a oferta de moradia adequada à demanda –, pode-se imaginar um cenário centrado na prioridade do incentivo à construção (flexibilização de procedimentos jurídico-burocráticos envolvidos na construção, disponibilização de equipamentos e terras edificáveis),

transferindo-se à coletividade o ônus do esforço financeiro que propiciará, a quem precisa de imóvel e não tem renda, um aluguel subsidiado. Também se pode cogitar de um cenário em que o Estado ajude os promotores do investimento com subvenções e vantagens fiscais de maneira a fazer baixar o aluguel das moradias a um nível suportável para os locatários. Ou ainda, um cenário de maior intervencionismo, em que o Estado constrói, ele próprio, as moradias para responder às necessidades não satisfeitas pelo mercado.

Assim como o gráfico de modelização causal nos permitiu visualizar o conjunto dos fatores que determinam o problema a resolver e as relações existentes entre eles, o gráfico de modelização dos efeitos[31] facilita o inventário dos possíveis efeitos de uma medida ou de um conjunto de medidas, suas relações e sua qualidade (efeitos positivos ou negativos).

[31] *Ibid.*, pp.145ss.

O método propositivo. Oferta suficiente de moradias

Proposição	Negação	Soluções
A escassez de moradia favorece a elevação dos aluguéis e não estimula os investidores a construir.	A escassez de moradia não favorece a elevação dos aluguéis e estimula os investidores a construir.	Aumentar o controle legal dos aluguéis. *(não parece lógico do ponto de vista econômico)*
Não há quantidade suficiente de terrenos edificáveis disponíveis.	Há quantidade suficiente de terrenos edificáveis disponíveis.	Modificar os planos de zoneamento para aumentar a zona edificável.
Os terrenos edificáveis não dispõem de equipamento urbano.	Os terrenos edificáveis dispõem de equipamento urbano.	Desenvolver os equipamentos urbanos nas zonas edificáveis.
Os proprietários de casas individuais situadas nas zonas edificáveis não estão dispostos a vender.	Os proprietários de casas individuais situadas nas zonas edificáveis estão dispostos a vender.	Propor uma moradia de substituição.
O tempo de construção dos imóveis é longo demais para responder ao aumento da demanda.	O tempo de construção dos imóveis não é muito longo e permite responder ao aumento da demanda.	Acelerar e simplificar o procedimento de autorização para construir.
O nível dos aluguéis residenciais novos é elevado demais para a maioria dos interessados.	O nível dos aluguéis residenciais novos não é elevado demais para a maioria dos interessados.	Abaixar o custo de construção. Abaixar o nível dos aluguéis mediante subvenção. Aumentar o controle legal sobre os aluguéis.

III – A AVALIAÇÃO PROSPECTIVA

Como escolher entre as diferentes medidas inventariadas, ou seja, entre os cenários de intervenção possíveis?

O primeiro critério a levar-se em conta é certamente o da adequação das medidas aos objetivos visados, ou seja, sua eficácia. Mas a eficácia não é um critério abstrato. A realização dos objetivos implica um processo concreto e se choca com toda uma série de obstáculos, tais como o custo das medidas, sua inserção no ordenamento jurídico, sua aceitação política, viabilidade operacional, tempo disponível para que esses objetivos sejam atingidos. De maneira mais geral, a escolha das medidas mais apropriadas aos fins buscados por uma legislação deve levar em conta, além dos efeitos desejados, o impacto previsível, quer dizer, o conjunto dos efeitos possíveis sobre os destinatários diretos e os demais públicos atingidos. Da mesma forma, é preciso elucidar o impacto do projeto sobre outras políticas públicas: assim, uma legislação que vise garantir a oferta habitacional adequada pode, conforme as medidas vislumbradas, ter efeitos indesejáveis sobre a política de ocupação territorial, sobre a conjuntura econômica, etc.

A avaliação prospectiva integra todos esses critérios. Ela visa informar, com a maior precisão possível, o conjunto dos efeitos potenciais das medidas vislumbradas. Trata-se de uma abordagem de otimização que procura evidenciar as condições da melhor escolha.

As questões a que se tenta responder com a avaliação prospectiva levam a uma situação futura, como tal, desconhecida. Os métodos utilizados para elaborar as respostas se aplicam, por sua vez, a dados empíricos, observáveis, relativos então a situações passadas. Essa passagem do passado ao futuro – uma extrapolação – representa uma dificuldade metodológica de monta. A validade das respostas sugeridas depende da capacidade de considerar o contexto provável no qual se inscreverão as medidas avaliadas (evolução econômi-

ca, recursos disponíveis, mudanças de atitudes), o qual pode conhecer fortes variações.

Distinguem-se dois grandes tipos de avaliação prospectiva conforme esta última se apóie nos métodos de análise (*prüfmethoden*) ou nos métodos de teste (*testmethoden*). O primeiro tipo se aplica a uma medida ou conjunto de medidas para conhecer aspectos particulares de um projeto legislativo, conforme critérios determinados, enquanto o segundo tenta prever o comportamento de um projeto como se ele houvesse entrado em vigor[32].

[32] C. Böhret/W. Hugger, Test und Prüfung von Gesetzentwürfen, Köln/Bonn, 1980, p. 28.

A. Os métodos de análise

O direito comparado constitui o método mais simples e freqüentemente usado. Ele fornece informações sobre as experiências feitas em outros países e dá uma primeira indicação sobre a utilidade das medidas implementadas, contanto que os efeitos das legislações estrangeiras tenham sido avaliados. Não se deve, todavia, camuflar os limites dessa aproximação, notadamente as dificuldades inerentes à transposição de um modelo de ação para um contexto sociojurídico diverso.

O legista pode igualmente se apoiar nos resultados das pesquisas de sociologia legislativa, aí compreendidos os que são fornecidos pelas avaliações retrospectivas. Esses trabalhos inventariam toda uma série de problemas e efeitos ligados à legislação em vigor. Os resultados obtidos por meio dessas análises de base empírica deveriam contribuir para minimizar o risco de uma apreciação fundada, quase exclusivamente, em critérios de bom senso ou em preconceitos[33]. Mas também nesse caso é preciso cuidado: a informação extraída da observação de uma realidade passada ou presente não é pertinente para antecipar uma situação futura.

[33] Hugger, *op.cit.*, (nota 18), p. 144.

Para prever de maneira mais precisa a intensidade e as modalidades dos efeitos esperados, é preciso recorrer a métodos estatísticos mais sofisticados, tais como a extrapolação, a análise de interdependência, a modelização ou

a análise custo-benefício. O recurso a esses métodos é particularmente útil em domínios de intervenção como a questão fiscal e a política econômica, principalmente, domínios para os quais se dispõe de dados quantitativos indispensáveis à sua aplicação.

A árvore da decisão é uma técnica simples e útil para comparar a utilidade das diferentes medidas vislumbradas e facilitar assim a escolha do legista. Com base em sondagens, dados fornecidos eventualmente por estudos de sociologia legislativa ou de direito comparado, ou ainda em pareceres de especialistas, trata-se de combinar o grau de adequação de cada medida ao objetivo visado (eficácia teórica) e a probabilidade de aparição do comportamento esperado (efetividade), de maneira a elucidar sua eficácia real (utilidade).

A árvore da decisão

	Adequação ao fim (sobre 100)	Efetividade provável (sobre 1)	Utilidade
Medida 1	80	0.8	64
Medida 2	60	0.5	30
Medida 3	40	0.9	36
Medida 4	70	0.6	42

Se a medida 1 apresenta uma adequação ao fim visado de 80%, e se a probabilidade de que ela seja respeitada – em caso de preceito prescritivo – ou atendida – em caso de incitação – é estimada em 0.8, sua utilidade atinge 64 (80x0.8). A utilidade comparada das diferentes medidas permite proceder à escolha. Pode-se ainda ponderar o valor de utilidade das medidas por meio de seu custo respectivo[34].

[34] Hugger, *op. cit.*,(nota 18), 148s.; Böhret/Hugger, *op.cit.*, (nota 33), p. 158s.

B. Os métodos de teste

Contrariamente à simulação, que exige emprego de um computador, o "jogo" coloca em cena atores que endossam os papéis dos aplicadores e dos destinatários das medidas vislumbradas e prefiguram o cenário definido pelo projeto de lei[35]. Esse procedimento é útil diante da impossibilidade de se implicar diretamente aplicadores e destinatários em uma

[35] Böhret/Hugger, *ibid.*, pp. 73ss.

avaliação, ou quando se trata de testar as interações entre pessoas cujos interesses divergem. Os resultados obtidos dão sinais de tipo qualitativo sobre os conflitos entre atores e permitem observar os comportamentos destes últimos, assim como a adequação dos procedimentos previstos pelo projeto de lei, e apreciar a pertinência de diferentes alternativas. A qualidade dos resultados obtidos depende da capacidade dos atores de exercer os papéis que lhes são atribuídos.

O "teste prático" se pretende mais próximo da realidade. De fato, ele consiste em verificar os efeitos das medidas vislumbradas, fazendo-se aplicá-las, ficticiamente, por públicos potencialmente implicados. Contrariamente ao "jogo", não se lança mão, nesse procedimento, de atores que endossam os papéis, mas dos próprios aplicadores e destinatários cujos comportamentos face ao projeto são analisados[36]. Tomemos o exemplo de um projeto de lei que prevê subvenções para melhorar a qualidade energética das construções: os proprietários de imóveis são convidados a se manifestar com relação às possibilidades de subvenção, e uma administração examina as proposições e toma as decisões, como se a legislação já estivesse em vigor. A qualidade dos resultados obtidos depende da representatividade das pessoas associadas a essa experiência fictícia.

[36] *Ibid*., pp. 5973ss.

C. A legislação experimental

A legislação experimental representa a forma mais avançada de teste legislativo. Mas, contrariamente a este último, trata-se de um ato estatal obrigatório que contém regras de Direito, a saber, normas gerais e abstratas. Toda legislação pode ser considerada como um experimento, quer dizer, uma hipótese de ação, uma conjectura sobre o futuro que pode ser desmentida pelos fatos. Se os resultados esperados não são alcançados, a legislação será então revista. A legislação experimental reflete mais explicitamente essa característica, pois é limitada no tempo e prevê, às vezes, um campo pessoal ou territorial de aplicação restrita na comparação com o campo de aplicação definitivo. Aliás, ela contém um dispositivo de avaliação que permite recolher as informações

pertinentes quanto aos efeitos que opera e apreciar a oportunidade de editá-la de maneira definitiva.

A legislação experimental é indicada uma vez que os resultados da avaliação prospectiva se revelem por demais incertos. Aliás, esse procedimento deve se limitar a medidas extremamente bem delimitadas e puntuais, sobre as quais estejamos seguros de poder precisar seu impacto, sem maior dificuldade. Apenas medidas claramente avaliáveis atestarão o caráter verdadeiramente experimental do procedimento.[37]

[37] C.-A. Morand, "L'obligation d'êvaluer les effets des lois", *Evaluation législative et lois expérimentales,* (C.-A. Morand, éd.) Aix-en-Provence, 1993, pp. 7933; Böhret/Hugger, *op. cit* (nota 32), pp. 50ss

Bibliografia

BASSAND M. et al., politique et logement: mise en oeuvre d'une politique fédérale d'incitation à la constrution de logements sociaux, Lausane, 1984.

BÖHRET C., HUGGER W., Test und prüfung von Gesetzentwürfen, köln/bonn, 1980.

DELLEY J.-D. et al., Le droit en action,Saint-Saphorin, 1986.

DELLEY J.-D., MADER L., L'État face au défi énergétique,lausanne,1982.

DELLEY J.-D., MADER L.,"Que faire des objectifs dans une étude de mise en oeuvre ?",Revue suisse de sociologie, 3, 1981.

HÖLAND A., "L'évaluation législative comme auto-observation du droitet de la societé", Evalution législative et lois expérimentales, (C.-A,MORAND,éd.),aix-en-provence, 1993.

HUGGER W., Gesetze - Ihre Vorbereitung, Abfassung und prüfung, Baden-Baden, 1983.

KREAMS B.,Grundfragen der Gesetzgebung,berlin, 1979.

MORAND C.-A., "l'obligation d'evaluer les effets des lois", Evaluation législative et lois expérimentales, (C.-A. MORAND,ÉD.), aix-en-provence, 1993.

NOLL P., Gesetzgebungslehre, Rheinbeck bei Hamburg, 1973.

Tradução: Léo Noronha
Revisão da tradução: Diana Ceres e Ruth Schmitz

