



INDICADORES SOCIAIS COMO COMUNICAÇÃO CIENTÍFICA: UMA LEITURA A PARTIR DE NIKLAS LUHMANN

Anne Cabral¹
João Paulo Allain Teixeira²

Resumo: O trabalho analisa as relações entre Indicadores Sociais e Teoria dos Sistemas Sociais. Investiga que tipo de comunicação social se estabelece a partir dos Indicadores Sociais e posiciona-a no subsistema social da Ciência. Estuda as possibilidades que as comunicações científicas trazem para assim identificar indicadores sociais como uma linguagem entre ciências sociais e exatas. Identifica que os indicadores sociais têm por objeto, em regra, a política pública e assim se situam no sistema da ciência observando o sistema da política, mesmo os conhecidos indicadores sociais em Direitos Humanos. Reflete se esta poderiam ser ferramenta disponível para a descrição do direito.

Palavras-chave: Indicadores Sociais. Teoria dos Sistemas Sociais. Comunicação Científica. Linguagem. Política Pública.

SOCIAL INDICATORS AS SCIENTIFIC COMMUNICATION: AN APPROACH FROM NIKLAS LUHMANN

Abstract: The scientific work analyzes relationship between Social Indicators and Social Systems Theory. Investigates what kind of social communication is established from Social Indicators and positions it in the Science subsystem. Studies the possibilities that scientific communication brings to identify social indicators as a language between social and exact sciences. Identify the subject of social indicators, most times, on Political subsystem, therefore, they are scientific communication on remark of Political subsystem, even the well-known social indicators in Human Rights. It reflects if this could be a tool available to the description of Law subsystem.

Keywords: Social Indicators. Social Systems Theory. Scientific Communication. Language. Public Policy.

¹ Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Doutranda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora da Faculdade Nova Roma e Faculdade Escrito Osman da Costa Lins (FACOL). annecristinecabral@gmail.com . Rua Prof. Josué de Castro, 156, casa 08, Caxangá, Recife/PE. CEP: 50800-250.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Membro e líder do grupo de pesquisas REC CNPq – Recife Estudos Constitucionais. jpallain@hotmail.com . Rua Almeida Cunha, 245. bloco G4, 8º andar, setor A. Boa Vista, Recife/PE. CEP: 50.050-480



1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio busca fazer uma análise à luz da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann da metodologia de Sistema de Indicadores Sociais, a fim de demonstrar sua viabilidade como pressuposto teórico para alicerçar a reflexão sobre o papel da ciência quanto à descrição do direito.

A rigor a metodologia de Sistemas de Indicadores, considerando que produz uma informação simplificada a qual é alcançada através redução de complexidade, se coaduna em seu conjunto com os recursos metodológicos oferecidos pela Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann.

Como Niklas Luhmann posiciona a análise da sociedade a partir das relações da comunicação, ele, de maneira peculiar, retira o indivíduo do centro da dinâmica da sociedade, em que pese não desconsiderar a existência do indivíduo, mas sim que o indivíduo não teria o condão de motivar as relações dadas numa sociedade. Assim, para Luhmann existiria o sistema orgânico (biológico), psíquico e social que estão acoplados estruturalmente e se relacionariam por comunicação. O sistema social, por sua vez, se organizaria em subsistemas como, por exemplo, a economia, o direito, a política, a religião, a ciência também acoplados estruturalmente e relacionados mediante comunicação.

2 INDICADORES SOCIAIS E SISTEMA DE INDICADORES

A nomenclatura indicadores sociais foi utilizada pela primeira vez na década de 60 em estudo acadêmico encomendado pela Agência Espacial Norte Americana – NASA à Universidade de Harvard que tinha por objeto o estudo dos efeitos sociais do programa de pesquisas espaciais (NAHAS, 2002, p. 23). Indicadores Sociais deu nome à publicação do professor Raymond Bauer em 1966 (OLIVEIRA, 1997 *apud* NAHAS, 2002, p. 23), bem como constituiu resposta às pressões dos movimentos sociais em processo de consolidação do Estado de bem-estar-social nos Estados Unidos, o que originou o chamado “movimento por indicadores sociais”, tendo sido a publicação *Toward a Social Report* encomendada pelo governo norte americano a principal referência à época (JANNUZZI, 2006, p. 14).

O movimento de indicadores sociais que emergiu nesta década, nos EUA, representou uma tentativa governamental de enfrentar a situação social do país: a luta pelos direitos civis, a força crescente do movimento dos negros e mulheres, greves, revoltas estudantis e, sobretudo, a evidência dos bolsões de pobreza dentro da sociedade de



opulência. Neste período, implantou-se o programa massivo de combate à pobreza, denominado “guerra contra a pobreza”, para o qual foram necessários dados sobre a estrutura e diferenciação interna da sociedade americana, bem como sobre grupos e áreas a serem atendidos de forma prioritária (NAHAS, 2002, p. 23).

O chamado “movimento por indicadores sociais” não cresceu de maneira linear, nos anos 70 a crise fiscal norte americana e inconsistências metodológicas desacreditou os instrumentos de planejamento governamental, tendo como expoente os indicadores sociais (JANNUZZI, 2006, p. 14).

É possível identificar três grupos de críticas recorrentes e pertinentes aos indicadores sociais: i) a separação do ambiente social do ambiente econômico, dada sua inerente inter-relação; ii) a impossibilidade de uma visão reducionista das problemáticas sociais, como se pudessem ser resolvidas apenas mediante ações corretivas do Estado; iii) a crítica do “fetiche do número”, posto que não seria possível compreender o social única e exclusivamente através de variáveis quantitativas (NAHAS, 2002, p. 26).

Apesar dos reveses, na década de 90 a metodologia de indicadores sociais popularizou-se como instrumento para aferição do cumprimento das obrigações em Direitos Humanos assumidas pelos governos (FUKUDA-PARR, 2010, p. 428) e se tornou uma metodologia fortemente recomendada pela Organização das Nações Unidas, principalmente após o Relatório *Brundtland* (1992) quando começou a aparecer em convenções internacionais e legislações nacionais o uso de indicadores sociais para aferir desenvolvimento sustentável (SUASSUNA, 2014, p. 118).

Importante salientar que desde o início o escopo de atuação dos indicadores sociais se dá como ferramenta para aferir e guiar políticas públicas sociais.

Como se pode constatar, desde sua origem estabeleceu-se uma ligação básica entre a construção de indicadores sociais e a esfera política do planejamento. De fato, fundamentalmente a partir de e com referência no processo de tomada de decisões políticas, que o denominado movimento de indicadores sociais pode ser compreendido (OLIVEIRA, 1997, *apud* NAHAS, 2002, p. 25).

Os indicadores sociais para atingir seu objetivo se utilizam de metodologia precisa para simplificar conceitos abstratos e buscar referenciais para tais na realidade empírica³. Para tanto, é preciso considerar que os indicadores sociais representam uma variável, que tanto pode

³ É preciso esclarecer que não se pode confundir indicadores com estatísticas, pois os dados estatísticos vêm a compor o indicador social a partir de uma metodologia que permite agregar e desagregar informação, assim, Paulo de Martino Jannuzzi (2006, p. 16) diferencia o indicador social, pois nele existe um “processo de agregação de valor informacional no indicador”.



ser uma variável quantitativa como qualitativa, apesar dos indicadores quantitativos serem mais difundidos.

Uma variável é uma representação operacional de um atributo (qualidade, característica, propriedade) de um sistema. A variável não é o próprio atributo ou atributo real mas uma representação, imagem ou abstração deste. O quanto mais próximo esta variável se coloca ao atributo próprio ou reflete o atributo ou a realidade, e qual o seu significado ou qual a sua significância e relevância para a tomada de decisão, é consequência da habilidade do investigador e das limitações e propósitos da investigação (VAN BELLEN, 2002, p. 29). [sic]

A sociedade contemporânea exigiu o agrupamento de vários indicadores sociais para exprimir variáveis de fenômenos cada vez mais complexos, a esse agrupamento dá-se o nome de Sistema de Indicadores.

Os sistemas de indicadores são conjunto de indicadores referentes a determinado aspecto, **constituído segundo uma lógica específica de estruturação**, na qual devem estar refletidas as múltiplas dimensões que caracterizam o aspecto ou fenômeno da realidade observado (LIRA, 2009, p.53 *apud* SUASSUNA, 2014, p. 117).

Sistemas de indicadores têm sido bastante utilizados no âmbito da Organização das Nações Unidas - ONU, bem como pelos governos brasileiros, o que se ilustra bem com a Portaria 619/2012 – PR que instituiu o Comitê Técnico de Acompanhamento – CTA do Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos – SNIDH com o objetivo de definir o marco metodológico de elaboração do SNIDH e acompanhar seu processo de construção, tal iniciativa logrou resultados rapidamente, pois em 2014 fora publicado o SNIDH relativo ao Direito Humanos ao Trabalho (BRASIL, 2014).

Em âmbito nacional são exemplos de sistemas de indicadores o Sistema de Indicadores para Políticas Urbanas, o Sistema de Indicadores de Saúde, o Sistema de Indicadores para Mercado de Trabalho. Em uma perspectiva internacional, pode-se citar, entre os mais antigos, o Sistema de Indicadores de Bem-estar Social da OCDE e o Sistema de Indicadores Sociais e Demográficos da Divisão de Estatística das Nações Unidas. Mais recentemente, o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos propôs um Sistema Mínimo de Indicadores Urbanos, para orientar a implementação das diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecido nas conferências internacionais do HABITAT (JANNUZZI, 2006, p. 17).

Desta feita, há de se perceber que Sistema de Indicadores não agrupam indicadores sociais de forma aleatória, é preciso “uma lógica específica de estruturação”, conforme supramencionado, ou seja, a metodologia percorrida pelo Sistema de Indicadores é ponto nodal.

De acordo com Cynthia Suassuna (2014, p. 119), o revés no estímulo à utilização de Sistema de Indicadores ocorrido a partir do final da década de 70 se deu por inconsistências metodológicas.



Sistema de Indicadores se utilizam, em regra, de duas construções metodológicas gerais: a metodologia de 06 passos e a metodologia de 04 passos, sendo esta última mais utilizada, principalmente em Sistema de Indicadores voltados para políticas urbanas e políticas ambientais.

Paulo de Martino Jannuzzi (2006, p. 17-18) recomenda a metodologia de 04 passos, o que para ele consiste em i) definição operacional do conceito abstrato; ii) especificação de dimensões, de maneira que possa ser indicada quantitativamente; iii) obtenção dos dados e estatísticas e iv) combinação orientada dos dados e estatísticas, de maneira que possa exprimir uma variável sobre o conceito trabalhado. Contudo, parece ser a autora inglesa Cecilia Wong quem trabalha a metodologia de 04 passos de maneira mais clara e pormenorizada.

Passo 1 – Consolidação conceitual – esclarecer o conceito básico que será trabalhado; Passo 2 – Estrutura analítica – construir um contexto analítico sob o qual os indicadores serão agrupados e analisados; Passo 3 – Identificação dos indicadores – traduzir os elementos chave identificados no Passo 2 para indicadores específicos e mensuráveis; Passo 4 – Síntese dos valores do indicador – sintetizar os indicadores identificados em índices compostos ou em sumário analítico (WONG, 2006, P. 106, tradução nossa).

Apesar da autora considerar a Consolidação Conceitual o ponto mais relevante da metodologia de 04 passos, o grande diferencial da proposição metodológica de Cecilia Wong consiste na sua abordagem sobre o passo metodológico 2, que ela denomina Estrutura Analítica.

Cecilia Wong (2006, p. 109) traz como objetivo desse passo metodológico desenhar a estrutura e exigências sob as quais os elementos chaves de indicadores futuramente serão desenvolvidos e avaliados. Por bem dizer, nessa fase, estrutura-se as exigências de critérios que subsidiarão a escolha dos indicadores sociais que virão a compor o Sistema de Indicadores.

Por outro lado, nesse mesmo passo metodológico 2 já aparecem as limitações que o Sistema de Indicadores pode se deparar, pois as escolhas não podem ocorrer sem obediência aos critérios aqui definidos, porém é possível não haver disponível na realidade a resposta exata procurada.

Ao reconhecer que uma amostragem compreensível do fenômeno pode não necessariamente ser alcançada em estágios futuros (por exemplo, devido à falta de dados apropriados), a adoção de uma estrutura analítica⁴ pode esclarecer o conhecimento sobre lacunas e omissões (WONG, 2006, p. 110, tradução nossa).

⁴ Cecilia Wong utiliza o termo “*analytical framework*”, contudo a tradução literal não seria a mais adequada.



Na Estrutura Analítica, passo metodológico 2, “o conceito-chave é desagregado e a teia de relações é construída na definição das dimensões, temas, aspectos e subaspectos” (SUASSUNA, 2014, p. 120).

Assim, é possível afirmar que a tecnologia⁵ de Sistema de Indicadores para produzir variáveis empíricas, em regra quantitativas, de conceitos complexos precisa se apoiar numa metodologia precisa e pormenorizada. Convencionou-se, por sua vez, que a metodologia mais utilizável seria composta por 04 passos metodológicos, sendo a abordagem formulada por Cecilia Wong a que serve de referencial para a análise teórica do presente ensaio, posto que traz como passo metodológico uma estruturação analítica que parece impor um diálogo com a Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann.

3 SISTEMA DE INDICADORES E O SISTEMA DA CIÊNCIA

Para Luhmann a ciência é um subsistema social, por isso afirma-se sua concepção de ciência ser construtivista⁶, isso significa que a ciência seria um subsistema social que observa os demais subsistemas, sob critérios teoricamente definidos que se organizam pelo código binário (ou paradoxo) verdade e não verdade. Se o subsistema ciência observa os demais, somente pode ser uma observação de segunda ordem ou até de terceira ordem das comunicações sociais.

Importante ressaltar que na acepção *Luhmanniana* a ciência somente existe enquanto comunicação válida dentro da sociedade, por isso, inclusive o sistema da ciência estaria na

⁵ Chama-se Sistema de Indicadores de tecnologia com base na definição de tecnologia que a traduz como “conjunto de processos, métodos, técnicas e ferramentas” (MICHAELIS, 2017). Sistema de Indicadores não aparenta ser uma metodologia em si, mas sim se subsidiar num conjunto de procedimentos e metodologias que viabilizem a comunicação entre variável quantitativa ou qualitativa e conceito abstrato. Contudo, essa definição está aqui estabelecida apenas de maneira circunstancial, pois exigiria estudo aprofundado sobre o tema.

⁶ Para aprofundar: “O ‘construtivismo’, aqui entendido como uma reflexão científica dentro de uma chave sociológica, supõe o reconhecimento do terceiro nível de observação: uma observação sobre observações (aqui vista como operações de vários sistemas) que produzem cognições diferentes, registra tais diferenças e as submete a uma reflexão sem esperar que nenhuma delas – inclusive a própria – esgote a realidade. Portanto, não se trata somente de descrever artefactos distintos sem empreender uma análise crítica sobre os mecanismos geradores – observações como operações, o construtivismo operativo (LUHMANN, 2007a) -, e especialmente sua dinâmica comunicativa como fundamento para uma análise sociológica.” (tradução livre) BECERRA, GASTÓN. Ciencia y Conocimiento en la teoría de Los Sistemas Sociales de Niklas Luhmann. In Sociologia y Tecnociencia Revista Digital de Sociologia del Sistema Tecnocientífico. Universidade de Buenos Aires. Buenos Aires, AR, 2014, p. 34.



quadra da sociologia. Para se entender esse subsistema social, então, é preciso “saber lidar com noções de observação, cognição e verdade” (BECERRA, 2014, p. 38).

Observação no sentido *Luhmanniano* é uma operação de acoplamento estrutural entre o sistema psíquico e o entorno, o que pode ser observado, é o que se diferencia para aquele observador.

Luhmann define a ‘observação’ em termos gerais e abstratos, como uma operação baseada na aplicação de uma forma (um esquema de distinção) no meio e sobre o meio, seguida de seleção-indicação de cada um dos dados da forma. O embasamento distintivo da observação impõe um todo continente e contingente (RAGLIANTI, 2006). ‘Continente’ porque tanto o observado como o não-observado se encontra contido em uma forma de observação. ‘Contingente’ porque o observado depende do que o observador pode observar. O esquema (a forma) é tanto um ponto de observação quanto um ponto cego, por isso que não pode haver observação neutra, por isso entendemos: ‘sem esquema’ ou ‘sem observador’ (BECERRA, 2014, p. 21). (tradução nossa)

Luhmann vai entender que a observação característica do sistema da ciência é a observação vocacionada para definir o que é verdade ou não verdade, porque a ciência busca produzir o conhecimento, o conhecimento verdadeiro, ou seja, o conhecimento científico.

A decisão de realizar investigações sobre a teoria da ciência e até mesmo a teoria do conhecimento a partir do sistema social chamado sociedade, nos posiciona no âmbito da disciplina da sociologia. Desta disciplina dependerá todas as decisões teórico epistemológicas. Estas, por sua vez, nos remeterão aos fundamentos do conhecimento. A análise ora exposta não é uma novidade para a sociologia. A questão reside unicamente se os tipos de problemas, de conceitos e de teorias aqui desenvolvidos serão suficientes, sobretudo quando se tem mudado a premissa de que não só as condições sociais influenciam o sistema dogmático do conhecimento – no qual o ser humano segue sendo o sujeito -, **mas sim que o conhecimento é uma operação social que se atualiza apenas pela comunicação. O conhecimento se enlaça à consciência mediante acoplamentos estruturais e isso não é nada mais do que a expressão de uma condição fundamental: a necessidade para o sistema do conhecimento de um entorno** (LUHMANN, 1996, p. 55). (tradução nossa) (grifo nosso)

No sentido de entender melhor como Luhmann trata o conhecimento dentro de uma visão sistêmica de sociedade é importante considerar que o sentido de evolução não se dá de maneira linear e não se relaciona necessariamente com ideias de progresso ou melhorias, também importante considerar a distinção entre cognição e conhecimento.

Luhmann propõe uma distinção entre cognição e conhecimento que pode nos ser útil para dar um salto na caracterização proposta até aqui. A cognição é um processo que ocorre como acontecimento (num momento específico) ou sequência de acontecimentos, que processa informações no marco de operações de um sistema: sistemas vivos / vida, sistemas psíquicos / consciência, e sistemas sociais / comunicação. Cada sistema produz suas cognições, e esse processamento informativo lhe permite se relacionar com o entorno, graças a elas estruturam sua autorreprodução. Por sua vez, o conhecimento é o ‘inventário’ (socialmente disponível e socialmente mutável) de um processo de condensação de artefatos (produtos) gerados nos processos recursivos da cognição.



Este conhecimento ‘cientificamente assegurado’ deve ser visto como um produto da história da sociedade (BECERRA, 2014, p. 30, tradução nossa)

Para Luhmann a necessidade de distinção entre conhecimento e verdade é algo que só aparece no sistema da ciência, pois “somente tem sentido quando se pressupõe um observador de segunda ordem; um observador que observa aos observadores” (LUHMANN, 1996, p. 125).

No que diz respeito à verdade, “atividade fim⁷” do sistema da ciência, é preciso inicialmente perceber que de acordo com a Teoria dos Sistemas não se busca a verdade absoluta, mas sim o próprio entendimento sobre verdade engloba a ideia de contingência. Para o autor a verdade seria apenas um meio de transmissão exitoso de informação, um catalisador da diferenciação da ciência como sistema (LUHMANN, 1996, p. 130, 196).

O código permite uma reconstrução da autorreferência do sistema de maneira que a continuação seja própria de todas as operações do sistema. **As operações que não decidem entre verdade e não verdade seguem sendo possíveis, porém não pertencem ao sistema ciência** (LUHMANN, 1996, p. 153, tradução nossa). (grifo nosso)

A verdade, então, que não é a busca da verdade absoluta, seria somente “um meio que nos permite formular teorias e determinar os enunciados como verdadeiros ou não verdadeiros” (LUHMANN, 1996, p.135).

Por isso, os erros simplificam o mundo e a caracterização como erro é, por sua vez, capaz do enlace, posto que abaixo da condição de limitacionalidade pode se aumentar a probabilidade de que outros pressupostos sejam verdade. **Desta feita, sobremaneira, uma possibilidade cognitiva revelada como erro é guardada e lembrada como conhecimento possível** (LUHMANN, 1996, p. 148, tradução nossa). (grifo nosso)

É possível afirmar então que o conhecimento verdadeiro, ou científico, é apenas aquele que se adequa às condições metodológicas e teóricas pré-estabelecidas para sua confirmação.

Nesse mesmo sentido, a verdade é, em seu substrato meio, uma comunicação social não determinada. Não existe fora da sociedade – o que não exclui que a consciência participe dela por interpenetração. Trata-se, portanto, não de uma relação de coincidência entre o pensamento, o sistema e o entorno, mas sim de uma maleabilidade possível a si mesmo, uma autoestruturação do sistema. **Os conhecimentos que usam a etiqueta da verdade, a qual os legitima para seguir sendo utilizados, são o resultado de uma morfogênese que deve criar no sistema substratos meio (por exemplo, metodologias aplicáveis a casos ainda desconhecidos),** quando o conhecimento dever progredir. Para tanto, significa, embora sob condições mais fortes e maior improbabilidade, que o substrato meio tem de ser coordenado com a forma que o molda. Nesse sentido, a verdade é, como qualquer outro meio de comunicação generalizado, inevitavelmente simbólica (LUHMANN, 1996, p. 139, tradução nossa). (grifo nosso)

⁷ Não que os sistemas tenham um sentido teleológico, posto que se formam continuamente por operações de comunicação, mas sim para ilustrar como o sistema da ciência se movimenta a partir da ideia de diferenciar o que seria verdade e o que não seria verdade.



A se considerar que os sistemas de indicadores buscam produzir informações simplificadas a partir da colheita dos dados adequados ao pressuposto teórico ou programático contudístico e que somente é possível percorrer tal caminho a partir da observação de segundo grau, quiçá de terceiro grau, a metodologia de sistemas de indicadores somente poderia se situar no subsistema social da ciência.

A pergunta, então, é se a informação produzida pelos sistemas de indicadores seriam conhecimento diferenciados sob binômio verdade/ não verdade?

A resposta nos parece afirmativa, posto que na metodologia de sistemas de indicadores há um conceito teórico inicialmente explorado que estabelece limites para os dados que podem o representar, tais limites funcionalizam todo o restante da metodologia do sistema de indicadores e o fazem sob o paradoxo: se enquadram no conceito teórico/ não se enquadram no conceito teórico. Esse paradoxo possui o mesmo sentido de verdade *luhmanniana*, pois o que não responde positivamente aos pressupostos teóricos do passo metodológico 1 seria a não verdade e continuaria a existir, somente não compondo o sistema de indicadores, assim como Luhmann afirma, somente não estando no sistema ciência, logo toda a informação que compõe a metodologia de sistemas de indicadores se enquadra dentro do conceito teórico, sendo então a verdade produzida pelo observador de segundo grau.

Nesta quadra, é importante afirmar que esta metodologia de sistemas de indicadores se comunica sob o binômio do sistema da ciência, sendo, portanto, irrelevante se o sistema de indicadores está sendo produzido por um pesquisador acadêmico, numa universidade ou instituto de pesquisa, ou se está sendo produzido no âmbito da gestão pública, se seguir os passos metodológicos ora analisados é uma observação de segundo grau que produz conhecimento verdadeiro/ não verdadeiro na acepção *Luhmanniana*.

4 SISTEMAS DE INDICADORES E DIFERENCIAÇÃO FUNCIONAL

Para Luhmann a sociedade é essencialmente complexa e contraditória, assim a ideia de comunicação em Luhmann se baseia na diferença, o que aparece para compreensão é o que se diferencia na comunicação.

A afirmativa ‘Só nos comunicamos por comunicação’ carrega a ideia que, para partilhar a cor imaginada, necessariamente precisamos diferenciá-la das demais cores, sem o que não é uma nova cor. Ocorre que ao diferenciar não eliminamos todas as



demais cores; antes, elas seguem como referencial para que a cor imaginada não se confunda com as cores já existentes. Diferenciar, fique claro, não implica que há um conteúdo estabelecido previamente e conhecido igualmente por todos (consenso), mas sim que para algo ter sentido é necessário que ocorra o estabelecimento de um limite-referencial, pois não há expectativa sobre a comunicação dessa cor (SILVA, 2016, p. 45-46).

Então, as relações sociais se dão no que se consegue comunicar sobre os fatos e não pelos fatos em si, assim, no sentido Luhmanniano, a “comunicação é a realização simultânea de três seleções: informação (*Information*), partilha (*Mitteilung*) e compreensão (*Verstehen*)” (SILVA, 2016. P. 48).

Comunicar, então, envolve simultaneamente distinguir e observar, sendo observar uma operação que, ao mesmo tempo, seleciona e assinala (diferencia). Com isso, é a própria sociedade (sistemas de todas as comunicações sociais possíveis) que observa a sociedade. É por comunicação que observamos uma comunicação.

Quem seleciona o tema e o partilha não define a conversa, apenas informa que pretende ter uma conversa sobre algo. Quem escuta uma informação partilhada – uma proposta de conversa – pode seguir conversando sobre o tema proposto, pode mudar de tema e propor outra conversa, pode se negar a conversar ou, ainda, pode sequer perceber que lhe foi proposto ter uma conversa. É possível, inclusive, ocorrer situações que sequer conseguimos imaginar agora.

[...] A seleção opera uma distinção entre tema atual (sentido atual) e aqueles potencialmente possíveis (sentido possível), portanto distingue autorreferência – referência aos próprios elementos do entorno do sistema, ou seja, do ambiente social e demais sistemas da sociedade que estão acoplados estruturalmente ao sistema de referência da conversa (SILVA, 2016, p. 48-50).

Nesse sentido, percebe-se que o passo metodológico 2, constrói a estruturação analítica a partir da desagregação do conceito complexo apresentado no passo metodológico 1, inclusive, esse termo desagregação é recorrente na literatura especializada sobre sistemas de indicadores. A pergunta aqui é: como desagregar um conceito complexo senão pela diferenciação? Parece, meio automaticamente, que o sistema psíquico do construtor do sistema de indicadores faz múltiplas diferenciações para compor as cadeias de desagregação e diferenciar o que seriam as dimensões, temas, aspectos e subaspectos. Não obstante, somente irão ser selecionados para compor a comunicação do sistema ciência os dados escolhidos pelo mecanismo de diferenciação.

É importante ressaltar a tal momento duas ideias relevantes na concepção de Niklas Luhmann em perceber a sociedade, quais sejam: i) complexidade, ou seja, múltiplas possibilidades que se relacionam com o procedimento de seleção mediante diferenciação; ii) contingência, múltiplos resultados possíveis, posto que aquele resultado selecionado não pode ser verdade absoluta, é apenas um resultado dentre as várias possibilidades abertas pela complexidade.



(...) Desta forma o mundo apresenta ao homem uma multiplicidade de possíveis experiências e ações, em contraposição ao seu limitado potencial em termos de percepção, assimilação de informação, e ação atual e consciente. Cada experiência concreta apresenta um conteúdo evidente que remete a outras possibilidades que são ao mesmo tempo complexas e contingentes. Com complexidade queremos dizer que sempre existem mais possibilidades do que se pode realizar. Por contingência entendemos o fato de que as possibilidades apontadas para as demais experiências poderiam ser diferentes das esperadas; ou seja, que essa indicação pode ser enganosa por referir-se a algo inexistente, inatingível, ou a algo que após tomadas as medidas necessárias para a experiência concreta (por exemplo, indo-se ao ponto determinado), não mais lá está. Em termos práticos, complexidade significa seleção forçada, e contingência significa perigo de desapontamento e necessidade de assumir-se riscos (LUHMANN, 1983, p. 45-46).

Ideias estas subliminarmente presentes na descrição metodológica de Sistema de Indicadores adotada para análise.

É possível, a tal momento, pensar que uma abordagem mais estruturada na teoria dos sistemas da metodologia de sistemas de indicadores poderia contribuir na seleção de critérios mais claros no procedimento de estruturação das dimensões, temas, aspectos e subaspectos, por exemplo, a título de imaginação acadêmica, seria possível estabelecer como princípio/ critério de todo o sistema de indicadores a perseguição da funcionalidade do sistema objeto de análise, em regra sistema Política, considerando os necessários acoplamentos estruturais. Esse caminho seria relevante no sentido de apresentar exatamente onde, sendo obediente ao conceito teórico contedístico e à autopoiese sistêmica, somente seria possível selecionar informações que impliquem relativa desobediência em razão da relação centro-periferia.

5 SISTEMA DE INDICADORES E LINGUAGEM

No que diz respeito a indicadores quantitativos, a se considerar circunstancialmente que metodologias seriam caminhos determinados por pressupostos teóricos para atender ao paradoxo do binômio verdade/não verdade, bem como considerar que indicadores sociais consistem numa metodologia para medir fenômenos sociais, em regra atrelados às políticas públicas, é, então, possível afirmar que a quantificação possibilitada através da metodologia de indicadores sociais nada mais é do que uma linguagem típica do sistema da ciência que transforma pesquisa qualitativa em pesquisa quantitativa, através de mecanismos próprios representados simbolicamente.

Assim, a metodologia se configuraria em substrato meio para designar verdade/não verdade, portanto uma forma de linguagem, o que se acentua nesta metodologia de indicadores sociais por trazer uma linguagem que simboliza comunicação entre ciências sociais e exatas.



A convergência das concepções de Heider e de Parsons aparece especialmente no caso da *linguagem*, que terá um significado especial para as análises seguintes. A linguagem é obviamente um meio no sentido de Heider, ou seja, um conjunto amplamente acoplado de palavras e regras de aplicação, sem que se determine quais enunciados tornando-se memoráveis. A linguagem é um substrato meio. Somente mediante a fala obtém-se um sentido determinado. Porém, também consiste em si de elementos altamente rígidos: não há que variar nem minimamente as palavras, se queremos nos manter nos marcos da compreensibilidade. Também Parsons considera, seguindo as sugestões de Victor Lidz, a linguagem como paradigma para a teoria dos meios simbolicamente generalizados. Para Parsons, o significado do meio chamado linguagem consiste que sem ela as generalizações simbólicas (ou seja, as que não estão determinadas por correlatos naturais) não são possíveis, e sem a generalização simbólica, a constituição significativa da ação, ou seja, a integração de seus diferentes componentes, tampouco é possível (LUHMANN, 1996, p. 138-139, tradução nossa).

O Sistema de Indicadores, ao construir uma teia de indicadores sociais correlacionados a partir dos critérios teóricos a fim de viabilizar uma informação precisa sobre o conceito complexo objeto de análise e com isso trazer a ambivalência entre índice matemático e conceito teórico, demonstra claramente as limitações do observador, posto que está claro os porquês de escolha de cada indicador social e do peso atribuído, com isso transforma esse cenário em própria realidade no âmbito das comunicações sociais. De acordo com a teoria dos sistemas não haveria outra denominação para a referida metodologia senão linguagem.

Seria suficiente dizer que a linguagem existe de maneira concreta ao ser utilizada como tal e seguida da observação por parte de um observador. A linguagem constitui um momento de autopoiese da comunicação. A linguagem possibilita a construção de um mundo que, não obstante em construção, tem sua base de realidade unicamente nas operações. A realidade própria da linguagem não consistem em servir como um signo para outra coisa, para algo real, nem tampouco depende disso; **pois bem, sua realidade consiste na sua utilização que pode ser observada** (LUHMANN, 1996, p. 44, tradução nossa). (grifo nosso)

6 SISTEMAS DE INDICADORES E SISTEMA POLÍTICO

De acordo com a teoria dos sistemas, o sistema Político funciona sob o paradoxo ter poder/ não ter poder para tomar a decisão política vinculante.

Utilizando de novo instrumentos teóricos abstratos, pode dizer-se que em todos os sistemas funcionais se acrescenta o espaço de combinação das dimensões temporal e social e que, com eles, ao indivíduo correspondem funções de mediação. **No sistema político isso se expressa com a soberania da decisão coletivamente vinculante (ou seja, vincula até mesmo o que decide)** com a regulação do procedimento de aplicação a si mesma (LUHMANN, 2006, p. 586-587, tradução nossa). (grifo nosso)

Resta demonstrado que os Sistemas de Indicadores são ferramentas que auxiliam a tomada de decisão em políticas, subsidiando a elaboração, informando tendências da sociedade ou mesmo as avaliando, tanto que desde o “movimento por indicadores sociais” se situa no ambiente do planejamento político institucional.



Nesse sentido, mesmo os indicadores em Direitos Humanos, em regra todos o são, chegam à efetividade ou cumprimento das obrigações estatais em Direitos Humanos a partir da análise de políticas públicas.

Numa análise sistêmica dessa situação seria possível afirmar que o sistema de indicadores seria uma observação de segundo grau (pertencente ao sistema ciência) que tem por objeto observar o sistema político com seus necessários acoplamentos estruturais com os sistemas direito e economia, pois somente os detentores de poder político têm a legitimidade para promover a política pública e assim se utilizar da informação produzida pelos sistemas de indicadores, se acopla necessariamente com o sistema direito porque as metas sociais perseguidas estão no âmbito do direito, são comunicações que se posicionam no campo lícito do paradoxo lícito/ ilícito e se acopla com sistema economia porque não há política pública sem alocação de recursos financeiros.

É possível, ainda, afirmar que o sistema de indicadores, em regra, cumpre a função de trazer variáveis quantitativas de simples compreensão e aparentemente informando verdades absolutas para legitimar a decisão política coletivamente vinculante. Ilustra-se hipoteticamente uma situação como esta quando o sistema de indicadores informa que apesar de altos recursos dispendidos aquela política pública X não está cumprindo com seus pressupostos programáticos e/ou teóricos, ou seja, não está atingindo o objetivo desejado, diante dessa informação o gestor público (detentor do poder político) toma a decisão coletiva vinculante de suspender o programa de ação da referida política pública legitimado pelo sistema de indicadores.

7 CONCLUSÃO

Com base nas considerações aqui expostas, a partir de uma leitura sistêmica, percebe-se que indicadores sociais são comunicações características do subsistema social da ciência, pois consistem em observações de segunda ordem sobre fenômenos da sociedade e tais comunicações são vocacionadas a partir do paradoxo verdade/ não verdade, ou seja, o dado empírico que vai agregar a informação buscada pelo indicador social é aquele permitida pelo conceito abstrato (referencial de verdade).

Para produzir esse tipo de comunicação a metodologia torna-se elemento central. Assim, Sistemas de Indicadores vão surgir como agrupamentos de indicadores sociais para, em



regra, medir fenômenos sociais complexos e vão requerer uma metodologia que permita essa observação de segunda ordem alcançar aspectos múltiplos.

Convencionou-se por metodologia mais utilizada em Sistema de Indicadores a que proporciona sua construção a partir da obediência a 04 passos metodológicos. Nesta quadra, o presente estudo tomou como referencial para análise sistêmica a metodologia de Sistema de Indicadores Sociais que se subdivide em: i) Consolidação Conceitual; ii) Estrutura Analítica; iii) Identificação dos Indicadores; iv) Síntese dos Valores do Indicador.

Percebe-se que para entregar a informação buscada esses quatro passos metodológicos assumem a ideia de redução de complexidade, que somente ocorre através de seleção por diferenciação, o que se coaduna com a Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann.

Não obstante, identificou-se que o passo metodológico 2 (Estrutura Analítica) erige os critérios sob os quais se definem as dimensões, temas, aspectos e subaspectos a serem buscados na realidade social e então medidos. Assim, identifica-se que há ambiente para esse passo metodológico 2 tomar a Teoria dos Sistemas Sociais como pressuposto teórico, o que poderia agregar a metodologia já hodiernamente utilizada em clareza.

A história e evolução dos indicadores sociais demonstra que, em regra, estes se erigem em observação de segunda ordem sobre o sistema política, a considerar os necessários acoplamentos estruturais com o sistema direito e o sistema economia. O que se dá porque os indicadores sociais, em especial quando aparecem sob a forma de Sistemas de Indicadores tornaram-se ferramentas para medir e guiar políticas públicas.

A Organização das Nações Unidas – ONU recomenda a utilização de Sistemas de Indicadores Sociais para medir efetividade em direitos humanos e os governos assim os utilizam. Contudo, sob a leitura *luhmanniana* aqui desenhada, percebe-se que na verdade os indicadores sociais medem se os governos estão alocando esforços (econômicos, jurídicos, políticos) para efetivar direitos humanos e, quando há, se os esforços estão surtindo efeitos na realidade social. O que não deixa dúvida que Sistemas de Indicadores Sociais são comunicações científicas que ao observarem o sistema política findam por auxiliá-lo a agregar consenso, mesmo que o consenso seja negativo, esta política pública não é eficiente, portanto, não serve.

Essa reflexão traz algumas perguntas que não de ser respondidas. Seria possível trabalhar com um conceito jurídico complexo como referencial (passo metodológico 1) para



indicadores sociais? Seria possível erigir Sistemas de Indicadores Sociais sobre conceitos jurídicos que trouxessem a legalidade apenas como um aspecto do direito? Para tanto, seria possível erigir uma estrutura analítica (passo metodológico 2) que se desenvolvesse a partir da ideia de justiça como expectativa normativa? Seria, então, possível desenvolver dimensões na estruturação analítica que considerassem norma jurídica, esforço político (ou política pública), conflitos sociais e conflitos sociais judicializados? A título de imaginação acadêmica em efetividade de Direitos Humanos, por exemplo, seria possível se utilizar dessas dimensões e fazer um giro dessa comunicação científica para medir efetividade sob os auspícios do sistema do direito?

Assim, os achados até aqui expostos servem para propiciar a reflexão sobre a relação entre indicadores sociais e o subsistema social do direito. Questiona-se, então, se essa comunicação científica que descreve a política e atinge o direito por consequência ou tangencialmente poderia ser erigida sob pressupostos característicos do sistema direito a fim de propiciar sua descrição, ou seja, medir conceitos jurídicos sob os critérios de organização do direito.

REFERÊNCIAS

BECERRA, GASTÓN. Ciencia y Conocimiento en la teoría de Los Sistemas Sociales de Niklas Luhmann. *In Sociologia y Tecnociencia Revista Digital de Sociologia del Sistema Tecnocientifico*. Universidade de Buenos Aires. Buenos Aires, AR, 2014. PDF file.

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos: Direito Humano ao Trabalho. Brasília, 2014. PDF file. Disponível em <<http://snidh.sdh.gov.br/assets/sistema-nacional-de-indicadores-em-direitos-humanos-2.pdf>>. Acesso em 18.08.2017.

FUKUDA-PARR, Sakiko *et al.* Assessing state compliance with obligations to fulfill economic and social rights – a methodology and application to the states of Brazil. *In PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.)*. Direito ao Desenvolvimento. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2010.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração de estudos socioeconômicos. Editora Alínea, 3ª Edição, 2ª Impressão. Campinas, 2006. PDF file.

LUHMANN, Niklas. Sociologia do Direito I. Tradução de Gustavo Bayer. Edições Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro, 1983. PDF file.



_____. La Ciencia de la Sociedad. Traducción de Silvia Pappé, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura; bajo la coordinación de Javier Torres Nafarrate. Universidad Iberoamericana, MEX, 1996. PDF file.

_____. La Sociedad de la Sociedad. 1ª Edición en español. Traducción: Javier Torres Nafarrate bajo el cuidado conceptual de Darío Rodríguez Mansilla, y estilístico de Marco Ornelas Esquinca y de Rafael Mesa Iturbide. Universidad Iberoamericana, MEX, 2006. PDF file.

MICHAELIS. Dicionário online. Disponível em < <http://michaelis.uol.com.br/> >. Acesso em 22.08.2017.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte. Tese (doutorado) - Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2002.

SILVA, Artur Stamford da. 10 Lições sobre Luhmann. Editora Vozes, Petrópolis, 2016.

SUASSUNA, Cynthia Carneiro de Albuquerque. Cidade resiliente: sistema de indicadores dos aspectos institucionais. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014.

VAN BELLEN, Hans Michael. Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

WONG, Cecilia. Indicators for urban and regional planning: the interplay of policy and methods. Taylor & Francis e-Library, 2006. E-book.