

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NÍVEL DOUTORADO

LITON LANES PILAU SOBRINHO

**COMUNICAÇÃO E DIREITO À SAÚDE**

São Leopoldo  
2008.

LITON LANES PILAU SOBRINHO

## **COMUNICAÇÃO E DIREITO À SAÚDE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Área de Ciências Jurídicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, para obtenção parcial do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Leonel Severo Rocha

São Leopoldo  
2008.

---

P637c Pilau Sobrinho, Liton Lanes

Comunicação e direito à saúde / Liton Lanes Pilau Sobrinho. – 2007.  
215 f. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – São Leopoldo : Universidade do  
Vale do Rio dos Sinos, 2007.

Orientação: Prof. Dr. Leonel Severo Rocha.

1. Direito à saúde. 2. Comunicação. 3. Opinião pública.  
4. Improbabilidade. I. Rocha, Leonel Severo, orientador. II. Título.

CDU 34:614

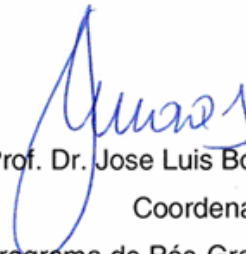
---

Catálogo: bibliotecária Daiane Citadin Raupp - CRB 10/1637

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
 CIÊNCIAS JURÍDICAS  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
 NÍVEL DOUTORADO

A tese intitulada “**Comunicação, Direito à Saúde**” elaborada pelo aluno **Liton Lanes Pilau Sobrinho**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de **DOUTOR EM DIREITO**.

São Leopoldo, 23 de abril de 2008.



Prof. Dr. Jose Luis Bolzan de Morais,  
 Coordenador  
 do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

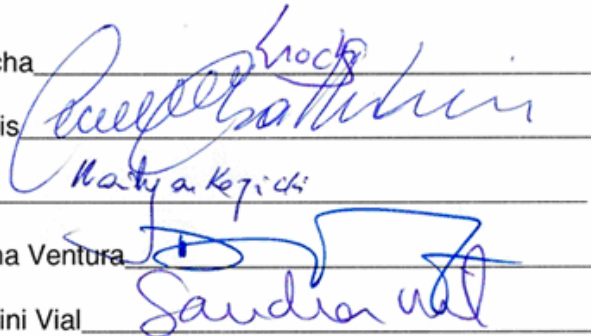
Presidente: Dr. Leonel Severo Rocha

Membro: Dra. Cecilia Caballero Lois

Membro: Dra. Kátya Kozicki

Membro: Dra. Deisy de Freitas Lima Ventura

Membro: Dra. Sandra Regina Martini Vial



## Dedico

Aos meus pais, por me mostrarem as virtudes da vida, minha família e ao meu avô Mario Pilau, por seus ensinamentos de vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, ao meu orientador prof. Dr. Leonel Severo Rocha, por me mostrar o caminho e direção do trabalho.

Ao Programa de Pós Graduação em Direito, Doutorado da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, aos Prof. Dr. José Luis Bolzan de Moraes, Dr. Lenio Luis Streck, Dr. Bruno Hammes, Dr<sup>a</sup>. Maria Cláudia Crespo Brauner, aos funcionários da secretária do PPG.

A CAPES, por propiciar o aprofundamento de meus estudos desde o mestrado até o doutorado.

Aos meus irmãos, Alvaro, Karen, Catlen e Newton, pelo apoio dado em virtude das ausências do convívio familiar.

Aos colegas do doutorado, ao amigo Paulo Roberto Ramos Alves, pelas discussões e debates acerca da teoria sistêmica.

A minha linda e a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a realização deste sonho, meu muito obrigado!

“La comunicación es un suceso de efectos multiplicadores: primero lo tiene uno, luego dos y luego puede hacerse extensivo a millones, dependiendo de la red comunicacional en la que se piense”.

*Niklas Luhmann*

## Resumo

A tese realizada orienta-se no sentido da análise da dicotomia probabilidade/improbabilidade comunicacional sanitária. Valendo-se da teoria sistêmica luhmanniana, busca-se a análise enredada e comunicativa do fenômeno da comunicação/não-comunicação como forma de efetivação do direito à saúde. A saúde apresenta-se como uma realidade extremamente complexa, estabelecendo-se, assim, um paradoxo: existe a garantia à manutenção e assistência sanitária de todos pelos poderes públicos, entretanto a realidade brasileira espelha uma realidade diversa daquela cristalizada no texto constitucional, refletindo uma completa inoperância estatal no que tange à sua promoção. Desse modo, considerando a concepção da sociedade como sistema comunicativo, o questionamento proposto é dado precisamente no sentido da verificação das possibilidades da comunicação, exemplificadas mediante a aids e o mal de Alzheimer, para visualizar a constante viabilização da garantia constitucional à saúde. Verifica-se, portanto, a saúde bifurcada mediante os aspectos comunicativo e não comunicativo, sendo que improbabilidades comunicacionais residem precisamente entre a comunicação/não comunicação, sendo sua superação condição de possibilidade à comunicação. Para tornar-se possível a comunicação deve ser buscada a superação das improbabilidades por meio da construção de uma opinião pública consistente e voltada aos interesses da coletividade. Viabiliza-se, assim, a aceitação comunicativa e, conseqüentemente, causam ressonâncias nos sistemas sociais, promovendo assim, maiores possibilidades de efetivação da garantia à saúde em todos os casos, sejam naqueles cujas atenções sociais são notórias, como a aids, sejam incomuns e relegados a um segundo plano devido à pouca importância atribuída pelo sentido atribuído pela sociedade, como os casos do mal de Alzheimer.

**Palavras-chave:** comunicação; direito à saúde; improbabilidade; meios de massa; opinião pública.



## **Abstract**

The thesis held orientates itself towards the analysis of the dichotomy likely / unlikely communicational health. Using Luhmann's systems theory we are seeking to entangle in communicative analysis of the phenomenon of communication / non-communication as a way of effectiveness of the right to health. The health presents as a very complex reality, the concentration thus a paradox: there is a guarantee the maintenance and health care for all by the government, however the Brazilian reality reflects a reality different from that crystallized in the constitutional text, reflecting a complete failure state as far as their promotion. Thus, considering the conception of society as communicative system, the question proposed is given precisely towards checking the possibilities of communication, exemplified by AIDS and Alzheimer's Disease to view the constant viability of the constitutional guarantee to health. There is, therefore, health divided by communicative aspects and non-communicative, which lie precisely in the improbabilities of communication between the communication / no communication, and its condition of possibility for overcoming communication. To become possible the communication must be sought to overcome improbabilities through the construction of a public consistent and dedicated to the interests of the community. Allows up thus the acceptance communicative and, consequently, cause resonances in social systems, thus promoting, more possibilities for effectiveness of the security to health in all cases, are those whose social attention are notorious, such as AIDS, are unusual and relegated to a background due to the importance attached by little meaning assigned by society, as the cases of evil Alzheimer's Disease.

**Keywords:** communication; right to health; improbability; mass media; public opinion.

## Resumen

La tesis realizada se orienta en el sentido del análisis de la dicotomía probabilidad/improbabilidad comunicacional sanitaria. Se valiendo de la teoría sistémica luhmanniana, búsqueda-si el análisis enredada y comunicativa del fenómeno de la comunicación/no-comunicación como forma de efectuación del derecho a la salud. La salud se presenta como una realidad extremadamente compleja, se estableciendo, así, una paradoja: existe la garantía al mantenimiento y asistencia sanitaria de todos por los poderes públicos, sin embargo la realidad brasileña refleja una realidad diversa de aquella cristalizada en el texto constitucional, reflejando una completa inoperancia estatal en lo que tange a su promoción. De ese modo, considerando la concepción de la sociedad como sistema comunicativo, duda propuesto Es dado precisamente en el sentido de la verificación de las posibilidades de la comunicación, ejemplificadas mediante la sida y lo mal de Alzheimer, para visualizar la constante viabilidad de la garantía constitucional a la salud. Se verifica, por lo tanto, la salud bifurcada mediante los aspectos comunicativo y no comunicativo, siendo que improbabilidades comunicacionales residen precisamente entre la comunicación/no comunicación, siendo su superación condición de posibilidad a la comunicación. Para volverse posible la comunicación debe ser buscada la superación de las improbabilidades por medio de la construcción de una opinión pública consistente y vuelta a los intereses de la colectividad. Se viabiliza, así, la aceptación comunicativa y, consecuentemente, causan resonancias en los sistemas sociales, promoviendo así, mayores posibilidades de efectuación de la garantía a la salud en todos los casos, seamos en aquellas cuyas atenciones sociales son notorias, como la sida, seamos poco comunes y relegados a un segundo plano debido a poca importancia atribuida por el sentido atribuido por la sociedad, como los casos del mal de Alzheimer.

**Palabras Claves:** comunicación; derecho a la salud; improbabilidad; medios de masa; opinión pública.

## **Lista de abreviaturas**

ABRAZ	Associação Brasileira de Alzheimer
AIDS	Acquired Immuno-deficiency Syndrome
CF/88	Constituição Federal de 1988
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
CSS	Contribuição Social para a Saúde
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
LOS	Lei Orgânica Nacional da Saúde
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPAS	Organização Panamericana da Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
1. SOCIEDADE COMO SISTEMA COMUNICATIVO.....	17
1.1 História e comunicação.....	17
1.2. Comunicação sob o prisma sistêmico.....	36
1.3. Funcionalidade dos meios de comunicação .....	72
2. VÁCUO COMUNICATIVO DAS GARANTIAS SANITÁRIAS.....	99
2.1. Conceito de opinião pública .....	99
2.2. Evolução da opinião pública .....	116
2.3. Improbabilidades comunicativas .....	132
3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COMUNICAÇÃO.....	150
3.1. Democracia participativa e saúde .....	150
3.2. Estudos de casos .....	189
3.2.1. <i>AIDS</i> .....	189
3.2.2. <i>Mal de Alzheimer</i> .....	196
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	200
REFERÊNCIAS.....	207

## INTRODUÇÃO

A saúde é uma realidade paradoxal. Ao mesmo tempo em que a Carta Política de 1988 é cristalina ao estabelecer e generalizar o alcance da prestação sanitária a todos os indivíduos, indistintamente, bem como atribuir competência aos poderes públicos para sua promoção, manutenção e recuperação, a violação de tais direitos apresenta-se cotidianamente.

A Constituição Federal de 1988 trouxe consigo a garantia irrestrita à saúde e à própria vida enquanto direito fundamental do indivíduo, cabendo ao Estado o respeito incondicional a tais bens. Logo, as prestações estatais no âmbito sanitário possuem um caráter promocional, visando a constante melhora da qualidade de vida dos indivíduos. A problemática da saúde pública brasileira se dá justamente pela inoperância dos entes públicos, constitucionalmente obrigados às prestações sanitárias.

A realidade da saúde pública nacional é cotidianamente agravada pelo descaso dos poderes públicos, pela prevalência de critérios econômicos em detrimento da qualidade de vida dos indivíduos e, diga-se, notadamente pela passividade da coletividade, pela ausência comunicativa. A sociedade pós-moderna é caracterizada pelo seu caráter fragmentário e pela constante produção de indeterminações, sendo a saúde pública uma garantia constantemente perseguida e, paradoxalmente, imediatamente negada a seus titulares.

Nesse palco de indeterminações e incertezas, a própria concepção sociológica clássica acerca da sociedade pode ser substituída pela ótica sistêmica promovida por Niklas Luhmann, para quem a sociedade é caracterizada exclusivamente por comunicações. A comunicação consiste num fenômeno circular e auto-referencial cuja recursividade viabiliza a formação da sociedade como uma rede comunicativa global. Assim, a própria sociedade é produtora e destinatária de

suas comunicações, repetindo constantemente operações de modo a assegurar sua automanutenção e autocriação. Em outras palavras, a sociedade é constantemente produzida comunicativamente com base em suas próprias comunicações. O sistema social, dessa forma, é autoproduzido mediante a circularidade e reflexividade de seus próprios elementos, ou seja, comunicações.

Logo, a partir da concepção da sociedade como um sistema que engloba apenas comunicações, é oportuna, senão necessária, a análise da problemática do direito à saúde sob o viés comunicativo. Enquanto objeto da pesquisa realizada, é precisamente na comunicação que residem possibilidades de mudança e de efetivação da garantia à saúde, via processamento de perturbações pela sociedade.

A comunicação, por sua vez, conforme Luhmann<sup>1</sup>, mostra-se um evento extremamente improvável, eis que o isolamento sistêmico apenas permite sua compreensão com base num contexto predeterminado. Por outro lado, a comunicação encontra barreiras para ascender a seus receptores, sendo muito pouco provável que determinada comunicação chegue a um maior número de pessoas do que aquelas presentes em dada situação, bem como é igualmente difícil que a comunicação seja aceita e incorporada pelo receptor tal como emitida.

Essas improbabilidades comunicacionais sobressaem-se na discussão acerca do direito à saúde. A garantia sanitária existe e em diversos casos há comunicação com a superação das improbabilidades como por exemplo, os extensos debates levados adiante acerca da epidemia de aids. Entretanto, a problemática vista diz respeito à existência de um vácuo comunicativo, um espaço de não-comunicação no qual se encontram determinadas garantias sanitárias. Atente-se, a título exemplificativo, aos portadores do mal de Alzheimer: inexistente a prestação estatal efetiva e com vistas à melhora da qualidade de vida destes indivíduos, pois, paradoxalmente, diante dessa sociedade da comunicação, há silêncio.

---

<sup>1</sup> LUHMANN, Niklas. A improbabilidade da comunicação. 3. ed. Lisboa: Vega, 2001. p. 41-43.

A tese ora proposta visa, assim, à análise do papel dos meios de comunicação de massa para a viabilização de comunicações aptas à transformação da realidade social, como fontes de superação das improbabilidades comunicacionais e de práticas discursivas voltadas à constante melhora da saúde pública.

O método empregado foi o sistêmico. O método sistêmico é visualizado na análise da problemática da comunicação sanitária no sentido de um estudo não isolado em si, mas aberto, dado de forma enredada e integrada. A aplicabilidade do método em comento pode ser vista na presente tese de forma explícita quando é trabalhada a questão da comunicação/não-comunicação sanitária nos casos de aids e mal de Alzheimer, buscando-se com isso a integração da comunicação no meio social como forma de efetivação do direito à saúde. Por outro lado, a metodologia empregada reflete a possibilidade de viabilização de observações de segunda ordem, isto é, o fornecimento de descrições mediante observações. Nesse sentido, as descrições acerca das possibilidades da saúde devem ser dadas mediante o contexto sistêmico no qual se encontra em dado momento a própria sociedade.

A pesquisa é inaugurada, no primeiro capítulo, com o estudo da proteção constitucional do direito à saúde e o controle social de sua (auto)reprodução, aduzindo-se a proteção estabelecida constitucionalmente à saúde e a instituição dos controles sociais no Brasil. A seguir são analisados os conselhos de saúde no Brasil e as redes de poder na ação política, bem como o histórico da participação popular e a ordem descritiva de reprodução social no Brasil, demonstrando-se, com isso, a estrutura político-sanitária e os instrumentos aptos à proteção à saúde. A proteção jurídica à saúde é uma realidade presente, por isso, tenciona-se demonstrar a estrutura sanitária nacional, de modo a visualizar os necessários elementos para a promoção da saúde.

De igual forma, o capítulo inaugural demonstra a existência de mecanismos jurídicos aptos à viabilização da realização do direito à saúde. Desde as pressões exercidas por grupos organizados da sociedade civil até a final proclamação da

saúde como direito de todos e dever do Estado. A saúde é uma realidade constantemente perseguida, razão pela qual foram sendo criados gradativamente mecanismos para sua realização, cuja inoperância, contemporaneamente, traduz a necessidade de uma melhor análise da problemática sanitária.

Essa inoperância estatal no que tange à realização sanitária pode ser analisada sob o viés da comunicação. Desde a superação do conceito parsoniano de ação, a comunicação toma foco central nos debates acerca da sociedade. A comunicação, assim, consiste na própria sociedade, razão pela qual, quanto maiores os níveis de comunicação, mais as relações sociais são complexificadas.

Assim, a tese ora apresentada é iniciada pelo estudo da comunicação sob o viés sistêmico, buscando traçar os principais aspectos da teorização luhmanniana acerca da sociedade e do direito. A seguir, passa-se à análise da funcionalidade dos meios de comunicação, sendo trabalhada a função e operacionalidade dos meios de massa na sociedade contemporânea.

A comunicação, entretanto, é permanentemente gerada e irradiada no meio social através dos meios de comunicação de massas. Nesse sentido, os meios de comunicação são, em grande parte, fornecedores de elementos à própria constituição da sociedade. Logo, no segundo capítulo as atenções voltam-se à opinião pública, sendo estudadas as redes de disseminação comunicativa como geradoras de opinião pública, salientando-se aqui o papel dos meios de comunicação de massa na formação da opinião pública analisando, ao cabo, a problemática das improbabilidades da comunicação.

Nesse mesmo passo, o terceiro e úntquarto capítulo é focado na promoção da crítica da opinião pública ao modelo estatal, iniciando com a conceituação de opinião pública e com a transição de competências públicas para entes privados. Ato contínuo, são estudadas as redes de disseminação comunicativa como geradoras de opinião pública, salientando-se aqui o papel dos meios de comunicação de



massa na formação da opinião pública. A seguir, passa-se à análise da soberania popular da opinião pública enquanto expoente de uma realidade democrática e visualizam-se os meios pelos quais a opinião pública reveste-se como condição de possibilidade para a mudança social.

Finalmente, o terceiro capítulo, que encerra a tese, refere-se às relações entre democracia participativa e saúde, mencionando-se a constitucionalização do direito à saúde e as garantias sanitárias então disponíveis. Igualmente é trazida a análise de casos de aids e mal de Alzheimer como exemplos da comunicação/não-comunicação sanitária em relação a doenças, precisamente no duplo sentido de promoção de comunicações e da permanência em silêncio, atendo-se às possibilidades trazidas quando há comunicação e, inversamente, o isolamento quando os meios de comunicação calam.

A tese ora apresentada justifica-se em virtude da extrema necessidade de realização fática da garantia à saúde. Faz-se necessária, por isso, a análise da relação entre o fenômeno da comunicação e dos meios de massa como modos de construção da realidade social e, assim, como viabilizadores de observações para futuras descrições. Nos últimos anos, a velocidade e a quantidade de acontecimentos observados no mundo inteiro dão um tom dramático à sensibilidade de comunicação temporal. O desenvolvimento tecnológico tem trazido grandes avanços e, em contrapartida, insegurança em relação aos limites impostos ao poder econômico. Vivencia-se uma crise paradoxal na relação prestacional da saúde pública, principalmente pela incerteza da promoção, prevenção e cura de doenças. Há, hoje, uma crise epidemiológica no mundo, sendo exemplo a AIDS e outras doenças com menos significância, como o Alzheimer, que atinge uma menor parcela da população.

Com todos os avanços e o desenvolvimento de novas tecnologias na área da saúde, se está diante de um paradoxo, isto é, o Estado está cada vez mais reduzindo o investimento em pesquisas e deixando para a iniciativa privada dominar o campo das novas tecnologias, sobre o que fica a dúvida de qual é o papel estatal, eis que a sociedade fica, assim a mercê do mercado. A crise da saúde pública,

então, pode ser vista desde uma perspectiva epistemológica, na qual a partir da revisão do pensamento sistêmico e complexo, passam a constituir uma forma de contribuição para o questionamento conceitual e prático do campo, em busca de respostas aos problemas que o atingem.

Os operadores do direito esforçam-se para encontrar saídas para os problemas que são apresentados à sociedade, buscando dar legitimidade ao sistema positivista, expresso no senso comum teórico. Na verdade, o direito deve ter um sentido comum teórico, em busca da solução para as lacunas jurídicas, buscando, assim, compensar o vazio da lei graças à produção, da circulação e da consumação de verdades nas diversas práticas de enunciação do direito, elencar-se-á o conjunto de representações, de crenças e de ideologias que influenciam os operadores do direito.

Diante da complexidade da relação direito e saúde, justifica-se o interesse pelo tema em função do direito à saúde possuir uma proteção constitucional, estabelecendo-se, por conseguinte, como um direito de todos e como dever do Estado de garantir o financiamento do sistema sanitário.

Defronta-se, então, com o comprometimento político-privatista e com o descrédito estatal quanto a atingir sua finalidade assistencial-prestacional na área da saúde. Se está diante de uma crise político-privatista-social, na qual os atores sociais ficam enclausurados em seu sistema, impossibilitando a comunicação, e com isso, acerbando a certeza de improbabilidade comunicacional.

Nesse passo, as descrições a serem constantemente empreendidas pelos meios de comunicação de massa devem estar de acordo com as necessidades sociais, não destoando desse mesmo cotidiano mediante a formação de observações manipuladas ou concordantes apenas aos interesses de minorias políticas ou econômicas, mas, sim, fornecendo alternativas, viabilizando o debate acerca da saúde pública, complexificando os sistemas sociais pela aquisição de alternativas para a problemática de seu entorno e, conseqüentemente, reduzindo a complexidade do ambiente.

Por isso, a tese propõe a visualização da problemática do direito à saúde sob o prisma da comunicação mediante a teoria sistêmica luhmanniana. Com isso se consegue visualizar uma forma de se ver efetivo o direito à saúde mediante a constante construção da realidade operada pelos meios de comunicação de massa. Vislumbra-se, assim, a construção de uma realidade próxima aos anseios da população, enquanto práticas comunicativas efetivamente voltadas à transformação da sociedade.

## 1. SOCIEDADE COMO SISTEMA COMUNICATIVO

A comunicação exerce papel de extrema relevância no sistema da sociedade. É por meio dela que a própria existência do social é viabilizada, conforme a compreensão luhmanniana. Desse modo, o estudo a seguir é delimitado pelo estudo teórico da comunicação, notadamente voltado à compreensão da comunicação como sociedade.

### 1.1 História e comunicação

A comunicação é um processo primordial no desenvolvimento humano e social. É por meio dela que se estabelecem relações de troca, interesse, aceitação, repúdio, etc., perfazendo um meio viabilizador da convivência humana e da formação de sistemas sociais. No curso da evolução humana, a comunicação representou papel de significativa importância no desenvolvimento dos povos, passando por diversas etapas até cristalizar-se como uma operação eminentemente social.

A história do homem sobre a terra constitui-se num permanente esforço de comunicação. O ser humano é um ser social que pode abster-se de intercambiar, se necessário, bens materiais, mas não pode deixar de trocar informações, idéias, emoções, pois a intercomunicação é como a respiração de uma sociedade. O termo comunicação está ligado ao adjetivo comum, que podemos descobrir na palavra comunicar, a significação de tornar comum, colocar em comum, isto é, dar ao outro alguma coisa que não deixa também de ser nossa. Entregar ao nosso próximo alguma coisa que ainda continua a nos pertencer. É como repartir o conhecimento numa inter-relação social, afetiva e constante. É educar no desprendimento das relações sociais<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> AVELINO, Yvone Dia. Comunicação e História. In: DOWBOR, Ladislau et al. Desafios da Comunicação. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 291.

O processo comunicativo remonta ao início da aventura humana sobre a Terra. Todavia, a divisão da história em eras ou períodos pouco auxilia na compreensão das origens da comunicação, devendo-se partir da consideração de momentos de transição nos quais se realizaram avanços consideráveis, como o desenvolvimento da fala, da escrita, etc.<sup>3</sup>

Pode-se compreender, de forma provável, que um primeiro estágio do desenvolvimento do processo da comunicação foi a utilização de símbolos e sinais pelo homem primitivo. Com o passar de muitos milênios, com uma maior capacidade cerebral, foram desenvolvidos gestos e a emissão de sons, juntamente com a padronização de determinados sinais que possibilitavam a comunicação primitiva.<sup>4</sup> Encontra-se aqui o momento em que o homem pré-histórico iniciava sua diferenciação para com o restante do mundo animal. Já nessa época surgiam manifestações artísticas e signos comunicativos, a exemplo das pinturas rupestres e dos desenhos nas grutas em Lascaux.

É de ser salientado que, nesse primeiro momento da comunicação, inexistia a fala. A ausência da fala no homem primitivo não era decorrente de desconhecimento ou de incapacidade psíquica para realizá-la, mas, sim, de simples incapacidade física. Conforme estudos paleontológicos realizados, os remotos ancestrais humanos não possuíam condições para tanto, dada a localização de sua laringe e caixa de ressonância, as quais impossibilitavam a (re)produção sonora necessária à fala, permitindo unicamente a forma de comunicação primata de sons disformes e grunhidos.<sup>5</sup> Não obstante a ausência da fala, a comunicação gestual e por meio de sons cumpria seu papel: perfazia a irritabilidade dos diversos sistemas psíquicos<sup>6</sup> das comunidades humanas primitivas, decretando desde já uma superioridade em relação aos outros animais<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> DEFLEUR, Melvin L.; BALL-ROKEACH, Sandra. Teorias da Comunicação de Massa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993. p. 21-22.

<sup>4</sup> DEFLEUR; BALL-ROKEACH, Teorias da Comunicação de Massa, p. 23.

<sup>5</sup> Idem, ibidem, p. 26-27.

<sup>6</sup> LUHMANN, Niklas. Novos Desenvolvimentos na Teoria dos Sistemas. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). Niklas Luhmann: a Nova Teoria dos Sistemas. Porto Alegre: Editora da Universidade/Goethe-Institut, 1997. p. 52; MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. A Árvore do Conhecimento: as Bases Biológicas da Compreensão Humana. São Paulo:

Nessa mesma esteira, decisivo ao desenvolvimento da comunicação (humana) foi o aperfeiçoamento da fala e da linguagem pelos povos pré-históricos. Com o surgimento da linguagem<sup>8</sup> há, provavelmente, 35 a 40 mil anos, a própria noção de sobrevivência foi alterada, instaurando-se a fala como um meio altamente adaptativo ao seu meio.<sup>9</sup> Notável avanço, contudo, seria visto no instante seguinte, no momento considerado como início da história: o desenvolvimento da escrita.

Levou milhões de anos para nossa espécie adquirir a capacidade de usar a linguagem. Levou muitos séculos para que o ato de escrever tornasse uma realidade, mas este foi um período de tempo relativamente curto. A história da escrita é a passagem da representação pictórica para sistemas fonéticos, de representação de idéias complexas com imagens ou desenhos estilizados para a utilização de simples letras dando a entender determinados sons. As mais antigas tentativas para registrar informações de maneira a poderem ser recuperadas mais tarde foram complicadas representações de animais e cenas de caçadas em pedra, que foi o primeiro veículo.<sup>10</sup>

O início da escrita pode ser compreendido, conforme Defleur e Ball-Rokeach, como sendo a passagem de um sistema baseado em representações pictóricas para um sistema fonético, mais complexo e possibilitador da concatenação de idéias por meio de signos comunicativos. Sua história é realizada em dois

---

Palas Athena, 2001. p. 87: Conforme Luhmann, alicerçado em Maturana, inexistente troca de informações, mas, sim, perturbações e ressonâncias. De igual maneira, Luhmann distingue a existência de três classes de sistemas: sistemas orgânicos, psíquicos e sociais.

<sup>7</sup> DEFLEUR; BALL-ROKEACH, Teorias da Comunicação de Massa. Op. cit., p. 29.

<sup>8</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad. México: Editorial Herder, 2007, p. 157: “El médium fundamental de comunicación – el que garantiza la regular y continua autopoiesis de la sociedad – es la lenguaje. Sin lugar a dudas existe comunicación sin lenguaje, aquella que se efectúa mediante gestos o puede advertirse en el simple proceder – verbigracia en el trato con las cosas aunque no se le llame comunicación. Sin embargo, cabe la pregunta de si en caso absoluto de no existir lenguaje – es decir, en caso de no existir experiencia lingüística –, es posible alguna comunicación, si es posible observar la distinción información/darla-al-conocer. De cualquier forma el proceder interpretado depende tanto de la situación del contexto que no deja espacio para la diferenciación entre médium y forma – y eso justamente lo aporta el lenguaje. En todo caso, sin lenguaje no es posible la autopoiesis de un sistema de comunicación porque ésta presupone siempre una perspectiva regular de ulterior comunicación – aunque una vez posibilitada por el lenguaje permite que haya comunicación sin lenguaje.”

<sup>9</sup> DEFLEUR; BALL-ROKEACH, Teorias da Comunicação de Massa. Op. cit., p. 30.

<sup>10</sup> Idem, ibidem, p. 32.

grandes momentos, correspondentes a duas formas de escrita: a ideográfica e a alfabética <sup>11</sup>.

A escrita ideográfica, surgida em torno de 4.000 a.C. <sup>12</sup>, consistia em uma forma de representação por meio de desenhos, isto é, utilizavam-se figuras únicas ou combinadas com outras para traduzir a realidade, como, por exemplo, objetos, fatos, eventos, etc. Progressivamente, a escrita pictográfica cedeu lugar à escrita alfabética, consistindo esta última na concatenação de signos abstratos aptos a representar os sons emitidos <sup>13</sup>. Emergia, assim, a tendência de que as figuras e imagens utilizadas fossem progressivamente descontinuadas e a escrita alfabética, instaurada como forma padrão, surgindo as primeiras manifestações da escrita moderna.

Coube, entretanto, a povos como os fenícios e os semitas, da Síria, a criação de um alfabeto rudimentar, mesmo que limitado pela inexistência de vogais e causador de ambigüidades nas leituras. Entre os séculos VIII e IV a.C. ocorreu, na Grécia, a formação de um alfabeto contendo vogais, viabilizando um prático meio comunicativo <sup>14</sup>, o qual, posteriormente, seria repassado a Roma, onde foi aperfeiçoado e constituído no meio utilizado até os dias atuais <sup>15</sup>.

A escrita foi um dos mais notáveis feitos do homem, tornando possível a representação da realidade por meio da concatenação de signos codificados. Possibilitou, por sua vez, o aumento da quantidade de descrições passíveis de utilização pela sociedade, como meio de armazenamento, memória.<sup>16</sup> A existência e generalização na utilização da escrita são de extrema importância e, mais, condição

---

<sup>11</sup> BRETON, Philippe; PROULX, Serge. Sociologia da Comunicação. São Paulo: Loyola, 2002. p. 18.

<sup>12</sup> DEFLEUR; BALL-ROKEACH, Teorias da Comunicação de Massa. Op. cit., p. 33; BRETON; PROULX. Sociologia da Comunicação. Op. cit., p. 18.

<sup>13</sup> BRETON; PROULX. Sociologia da Comunicação. Op. cit., p. 19.

<sup>14</sup> Idem, ibidem, p. 18.

<sup>15</sup> DEFLEUR; BALL-ROKEACH, Teorias da Comunicação de Massa. Op. cit., p. 35.

<sup>16</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad. Op. cit., p. 196: "Todo esto se transforma de manera paulatina aunque de manera más sustancial con el invento y la difusión de la escritura. La escritura aumenta en primer lugar la cantidad de distinciones que una sociedad puede utilizar – almacenar, recordar. De eso resulta, asimismo, un aumento de las cosas o aspectos del mundo que se puede indicarse."

de possibilidade para outro significativo avanço, que muitos séculos depois seria generalizado por Johann Guttemberg: a prensa e a técnica de impressão.

Técnicas de impressão remontam a 800 d.C., quando os chineses, valendo-se de blocos de madeira lisa, escavavam letras ou imagens invertidas, aplicavam tinta sobre a superfície escavada do bloco e pressionavam-na num papel, viabilizando um primitivo sistema de impressão. Desta técnica tem-se a impressão da *Sutra do Diamante*, o primeiro livro impresso do qual se tem notícia.<sup>17</sup> Contudo, antes mesmo a transcrição de obras manuscritas em papiro realizada por escribas era prática comum, tornando-se evidente o interesse do homem em perpetuar a realidade por meio da palavra registrada num meio físico.

Com o advento da prensa de Guttemberg na Alemanha, foi prestado grande serviço à humanidade e à evolução da comunicação. A partir do advento da famosa Bíblia de Guttemberg, abriu-se a possibilidade de transcrição mecânica de letras e imagens, viabilizando, assim, a impressão em larga escala e em curto espaço de tempo. Tornou-se possível a difusão de obras em menor tempo e com qualidade superior às aquelas manuscritas, alcançando um maior número de pessoas e de lugares.<sup>18</sup> Estava aberto, pois, o caminho para o início da democratização da leitura.<sup>19</sup>

A disponibilização de obras em diversos idiomas viabilizou a alfabetização para um maior número de pessoas, iniciando-se a promoção de um movimento de transformação social, possibilitando novas formas de vivências e de saberes. A veiculação de livros e revistas implementou um súbito desenvolvimento social, acelerando o tempo<sup>20</sup> e proporcionando o surgimento da comunicação de massa, cujo estudo será realizado adiante.

---

<sup>17</sup> DEFLEUR; BALL-ROKEACH, Teorias da Comunicação de Massa. Op. cit., p. 37.

<sup>18</sup> Idem, ibidem, p. 38-39.

<sup>19</sup> Saliente-se que a imprensa facilita a mercantilização da cultura, sendo a produção de textos orientada a partir das demandas de mercado, afastando-se assim dos interesses dos autores e editores. LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad. Op. cit., p. 226.



A comunicação corresponde à própria evolução humana. Desde o surgimento das primeiras formas rudimentares de entendimento, como a utilização de sons e grunhidos, da arte rupestre até o advento da escrita e dos modelos de impressão, com a final generalização dos meios de comunicação de massa, o homem defronta-se com a necessidade premente de comunicar. Portanto, a importância da comunicação é destacada como fator sociabilizador e como meio de desenvolvimento social e humano, ou, ainda, nestes tempos pós-modernos, conforme o objeto deste estudo, como a própria sociedade.

A comunicação é um processo eminentemente social. Nesse passo é desenvolvida uma íntima relação entre os processos comunicativos e a evolução das civilizações. Desde a Grécia antiga até os dias atuais, a comunicação é o motor que impulsiona as sociedades. Desse modo,

o que precisamos ter claro, contudo, é a existência de uma íntima relação entre os processos comunicacionais e os desenvolvimentos sociais. Isto porque a comunicação, ao permitir o intercâmbio de mensagens, concretiza uma série de funções, dentre as quais: informar, constituir um consenso de opinião – ou, ao menos, uma sólida maioria – persuadir ou convencer, prevenir acontecimentos, aconselhar quanto a atitudes e ações, constituir identidades, e até mesmo divertir. O estudo da história das civilizações – fiquemos com as ocidentais, mas certamente podemos aplicar o mesmo princípio a todas as demais – evidencia uma íntima relação entre a existência de sistemas comunicacionais e o auge do desenvolvimento civilizacional<sup>21</sup>.

Pode-se dizer que esse impulso civilizacional, não obstante o desenvolvimento anterior da comunicação, tomou grande impulso com a sociedade grega. As críticas de Platão sobre a retórica, para o qual “não era uma arte, mas apenas um empirismo, uma rotina que visava ao agradável, sem preocupação com o melhor”<sup>22</sup>, traduzem o início de estudos sobre a comunicação.

---

<sup>20</sup> MARCONDES FILHO, Ciro. Sociedade Tecnológica. São Paulo: Scipione, 1994, p. 51.

<sup>21</sup> HOHLFELDT, Antonio. As Origens Antigas: a Comunicação e as Civilizações. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). Teorias da Comunicação: Conceitos, Escolas e Tendências. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 63.

<sup>22</sup> BRETON; PROULX. Sociologia da Comunicação. Op. cit., p. 29.

Em constante embate com as teses sofistas, Platão iniciou a compreensão da comunicação como prática de poder. Essa relação entre conhecimento (comunicação) e emancipação humana é traduzida no chamado *mito da caverna*<sup>23</sup>. Segundo o mito, agrilhoadas, pessoas observavam impassíveis sombras de ações que ocorriam no mundo externo projetadas no interior de uma caverna; em determinado momento, uma destas pessoas evade-se da escuridão e, por alguns instantes, é cegada pelo brilho da luz do dia. Essa metáfora traduz fortemente a relação entre a passividade e a ação transformadora emancipatória, restando nítido, igualmente, o poder da comunicação. Entretanto, Platão conclui pela impossibilidade da comunicação, negando a possibilidade de troca de informações entre indivíduos e estabelecendo a visão negativista de que todos estariam condenados à segregação na obscuridade da caverna<sup>24</sup>.

A sua vez, Aristóteles admitia a possibilidade da comunicação, traduzindo já naquela época a hipótese posteriormente delineada por Laswell<sup>25</sup>, qual seja, a emissão da mensagem (fonte), a mensagem e a recepção da mensagem por alguém (receptor), ainda que o modelo de Laswell tenha adicionado, posteriormente, o meio e os efeitos do processo comunicacional<sup>26</sup>.

Esse conjunto de saberes permitia a inclusão do cidadão no seio da sociedade grega, viabilizando sua identificação como parte da sociedade. “A comunicação, assim, contribuía no dia-a-dia para construir e formalizar a comunidade grega, integrando todos os seus participantes” e promovendo, assim, a organização da sociedade e a inclusão de seus membros<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> PLATÃO, A República. 6. ed. São Paulo: Atena, 1956, p. 287-591.

<sup>24</sup> HOHLFELDT, As Origens Antigas: a Comunicação e as Civilizações. Op. cit., p. 72.

<sup>25</sup> LASWELL, Harold D. The Structure and function of communication in society. In: BRYSON, L. (Ed.). The Communication of Ideas. New York: Harper, 1948. p. 84-99.

<sup>26</sup> WOLF, Mauro. Teorias das Comunicações de Massa. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 12; HOHLFELDT, As Origens Antigas: a Comunicação e as Civilizações, 2001, p. 79.

<sup>27</sup> HOHLFELDT, As origens Antigas. Op. cit., p. 80.

Em Roma, a comunicação teve um papel informativo para garantir o exercício de poder. Na Grécia a comunicação era compreendida como forma de inclusão social, como maneira de criação identitária do cidadão, ao passo que em Roma era identificada como forma de manutenção do poder através da informação do que ocorria no território do Império. Esse processo era um privilégio do imperador que, por meio da informação, detinha o controle do que ocorria nas mais diversas regiões sob o domínio romano.

O Império Romano, portanto, deu uma nova contribuição para o que podemos denominar de história da comunicação. Para os romanos, os processos de comunicação serviram essencialmente para controle social, para garantia do poder, para o exercício político. Antecipando-se às crises, mantendo-se informados de todo o que acontecia, os governantes romanos evidenciaram que uma das funções básicas da comunicação é, justamente, a de garantir não apenas a informação, quanto a opinião consensual <sup>28</sup>.

A manutenção das *acta diurna* pode ser citada como exemplo desse controle da informação pelos romanos: tratava-se do registro em papiro dos debates ocorridos no Senado romano e afixados em muros para conhecimento da população; posteriormente, passou-se a copiá-las e redistribuí-las para conhecimento de todas as regiões do Império. Outra novidade trazida pelos romanos no campo da comunicação foi o implemento de um serviço de correios. Tratava-se de estradas especiais por onde trafegavam mensageiros do imperador com o objetivo de troca de informações entre as mais longínquas regiões do Império, visando à constante informação da administração romana sobre o que ocorria em seus domínios <sup>29</sup>.

De igual forma, atividades relacionadas à comunicação verificam-se na Europa dos séculos XV e XVI, dentre as quais se podem destacar a criação dos palimpsestos nos mosteiros cristãos, o contato cultural promovido pelas Cruzadas e

---

<sup>28</sup> Idem, ibidem, p. 81.

<sup>29</sup> HOHLFELDT, As Origens Antigas. Op. cit., p. 82-83.

pelas grandes expedições marítimas, a já mencionada invenção do tipo móvel de Johannes Gutenberg. A partir disso,

os processos comunicacionais, agora enriquecidos com a invenção do tipo móvel e a conquista do papel, permitiam a plena difusão das novidades num ritmo tão rápido quanto jamais haviam sonhado até então os europeus. Não por um acaso, a partir da metade do século XVII, mais exatamente a partir de 1605, começaram a circular as folhas informativas, os mais fiéis antecessores de nossos jornais, vendidas a exemplar, nas portas muradas das cidades ou nas feiras, onde todo o tipo de gente se reunia, aguçando a curiosidade e fazendo com que o mais letrado, em altos brados, lesse o que se achava impresso para aqueles que estavam impossibilitados de o fazer, tal como ocorre, ainda hoje, no interior do Nordeste brasileiro com os chamados folhetos de cordel, cantados pelo compositor ou simples revendedor, de modo a atrair a clientela, variante do que fazem os nossos vendedores de jornal com as manchetes de cada dia. Essa foi, na verdade, uma nova função logo descoberta para os processos de comunicação: a popularização de novidades <sup>30</sup>.

Essa popularização das novidades é verificada, igualmente, no cenário cultural francês a partir do final do século XVIII e na primeira metade do século XIX. Num contexto de efervescência cultural, a comunicação adquiriu na França um espaço para sua universalização: a publicação de diversas obras e de jornais e revistas veio a promover, de certa forma, a abertura ao acesso à informação, iniciando um processo de universalização e de mercantilização<sup>31</sup> da informação.<sup>32</sup>

A partir da segunda metade do século XX, a comunicação desenvolveu-se de forma assombrosa. A invenção do cinema pelos irmãos Lumière, com as posteriores inovações do som e da cor, o surgimento do telefone pelas mãos de Alexander Graham Bell <sup>33</sup>, o desenvolvimento vertiginoso da informática<sup>34</sup> e das

---

<sup>30</sup> HOHLFELDT, As Origens Antigas. Op. cit., p. 86.

<sup>31</sup> Posteriormente, essa mercantilização da informação, compreendida como a produção seriada de produtos culturais, seria objeto de estudo por Theodor Adorno e Max Horkheimer, da Escola de Frankfurt, na qual foi definida a noção de indústria cultural. ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. Dialética do Esclarecimento. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

<sup>32</sup> HOHLFELDT, As Origens Antigas. Op. cit., p. 88-93.

<sup>33</sup> Idem, ibidem, p. 93-95.

<sup>34</sup> CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede. v. 1. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 76-82.

telecomunicações <sup>35</sup>, a possibilidade de manutenção do código genético <sup>36</sup>, dentre um incontável número de inovações, possuem estreita relação, ou melhor, são produto e requisito da comunicação contemporânea.

A comunicação, à medida que se tornou um fenômeno social, transmudou-se, igualmente, em objeto de estudo por diversas teorias e correntes que se fixaram na tentativa de elucidar seu processo, universalidade e efeitos. Dentre as teorias e escolas empenhadas nessa tentativa destacam-se a pesquisa norte-americana, a Escola de Frankfurt, os estudos culturais, o pensamento francês sobre a comunicação, a pesquisa na América Latina, bem como a comunicação vista do ângulo semiótico.

A pesquisa norte-americana teve início com os estudos de Laswell, espelhados na obra *Propaganda techniques in the world war*, publicada em 1927. A *Mass Communication Research* pode ser dividida em três momentos: a) a teoria matemática ou teoria da informação, postulada por Shannon e Weaver, a qual consistia na “sistematização do processo comunicativo a partir de uma perspectiva puramente técnica”;<sup>37</sup> b) a teoria funcionalista, originária dos estudos de Laswell,<sup>38</sup> que “aborda hipóteses sobre as relações entre indivíduos, a sociedade e os meios de comunicação de massa” <sup>39</sup>; c) a corrente voltada aos estudos dos efeitos da comunicação, então denominada “teoria hipodérmica”, pela qual a comunicação atingiria os indivíduos provocando determinados efeitos <sup>40</sup>.

De acordo com a teoria matemática de Shannon e Weaver, a comunicação seria vista como um sistema, não como um processo, sendo buscada sua explicação por meio de procedimentos técnicos. Dessa maneira, o passo subsequente da teorização norte-americana deu-se com Laswell, o qual procurou a explicação do

---

<sup>35</sup> Idem, ibidem, p. 82-89; CASTELLS, Manuel. *A Galáxia da Internet*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

<sup>36</sup> CASTELLS, *A Sociedade em Rede*. Op. cit., p. 92-96.

<sup>37</sup> ARAÚJO, Carlos Alberto. *A Pesquisa Norte-Americana*. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). *Teorias da Comunicação: Conceitos, Escolas e Tendências*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 120.

<sup>38</sup> LASWELL, *The Structure and Function of Communication in Society*. Op. cit., p. 84-99

<sup>39</sup> ARAÚJO, *A Pesquisa Norte-Americana*. Op. cit., p. 122.

fenômeno comunicativo no meio social, bem como dos meios massivos de comunicação. Nesse mesmo contexto, despontou a teoria hipodérmica como modo de explicação da forma como a comunicação atingia seu público e dos efeitos que nele desencadeava. Assim,

até os anos 60, as grandes evoluções por que passa a investigação sobre os Efeitos, nos Estados Unidos, devem-se ainda principalmente aos resultados contraditórios e complexos encontrados nas pesquisas empíricas, que levavam constantemente a reformulações dos quadros teóricos utilizados pelos pesquisadores da época. A partir dos anos 60, essa grande corrente de estudos vai dialogar de forma mais consistente com diversas outras correntes de estudo, tanto norteamericanas (aquelas antes relegadas à marginalidade, como o Interacionismo simbólico, a Semiótica e a Escola de Palo Alto, e outras áreas de pesquisa como a Sociologia do Conhecimento) como europeias (a Corrente Culturoológica francesa, a Semiologia, os *Cultural Studies* de Birmingham). Desse diálogo resultam novas abordagens da problemática dos efeitos, que apontam para um quadro explicativo já bastante diferente do primeiro modelo a orientar os estudos da década de 30<sup>41</sup>.

Outra teorização trazida pelas pesquisas norte-americanas foi a hipótese do *Agenda Setting*, ou teoria dos efeitos a longo prazo, pela qual a comunicação não era compreendida como meio hábil à formação de opinião, mas, sim, como forma de alteração da estrutura cognitiva dos indivíduos<sup>42</sup>.

A pesquisa norte-americana, assim, voltou-se à análise dos elementos internos do processo comunicativo, buscando o estudo das funções da comunicação, bem como dos seus efeitos.

A sua vez, denominou-se Escola de Frankfurt ao conjunto de pensadores alemães formado, entre outros, por Theodor Adorno, Max Horkheimer, Erich Fromm e Herbert Marcuse. Os frankfurtianos centraram suas pesquisas nas mais diversas

---

<sup>40</sup> WOLF, Teorias das Comunicações de Massa. Op. cit., p. 4-5.

<sup>41</sup> ARAÚJO, A Pesquisa Norte-Americana. Op. cit., p. 128-129.

<sup>42</sup> WOLF, Teorias das Comunicações de Massa. Op. cit., p. 143-144; ARAÚJO, A Pesquisa Norte-Americana. Op. cit., p. 129.

áreas do conhecimento, tais como sociologia, psicologia, arte e filosofia, promovendo, com isso, uma nova forma de ver o ser humano e o contexto no qual está inserido <sup>43</sup>.

As contribuições desta escola no campo da comunicação centram-se na criação do conceito de “indústria cultural” por Horkheimer e Adorno. A mercantilização da cultura é analisada pelos pensadores de Frankfurt no sentido de “subordinação da consciência à racionalidade capitalista” <sup>44</sup>. Nessa seara, toda produção intelectual passa a ser considerada em seu prisma econômico, visando, assim, ao aproveitamento dos bens culturais para consumo no mercado capitalista.

Os pensadores frankfurtianos criticaram a cultura de massa não porque ela é popular mas, sim, porque boa parte dessa cultura conserva as marcas das violências e da exploração a que as massas têm sido submetidas desde as origens da história. A linguagem rebaixada, o menosprezo da inteligência e a promoção de nossos piores instintos, senão da brutalidade e da estupidez, que encontramos em tantas expressões da mídia, sem dúvida se devem ao fato de que há muitas pessoas sensíveis a esse tipo de estímulo mas, e isso é o que importa, tal fato não é algo natural nem, também, algo criado pela comunicação. [...] Os frankfurtianos se opuseram à prática de pesquisa orientada para servir aos interesses do poder estatal e das empresas de comunicação. A preocupação central dos pensadores não era melhorar o conhecimento dos processos com que se envolvem os meios e, assim, facilitar seu uso e exploração. Desejavam, antes de mais nada, problematizar a sua existência e seu significado do ponto de vista crítico e utópico <sup>45</sup>.

Dessa maneira, os frankfurtianos identificaram uma série de fenômenos sociais que levavam a enfraquecer os discursos até então dominantes, como o capitalismo, que se erigiu como o principal elemento de formação da cultura, mercantilizando a produção intelectual e, de certa forma, enfraquecendo as práticas discursivas até então dominantes, tais como a família, a religião, a escola, etc.

---

<sup>43</sup> RÜDIGER, Francisco. A Escola de Frankfurt. In: HOHLFELDT; MARTINO; FRANÇA (Org.). Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências, p. 131-132.

<sup>44</sup> Idem, ibidem, p. 138.

Contemporaneamente, pode-se referir Jürgen Habermas como herdeiro intelectual do pensamento de Frankfurt. A este pensador deve-se a noção de esfera pública, a qual, para ele, é formada mediante a discussão e deliberação acerca de assuntos comuns. Habermas aduz que os meios de comunicação de massa promoveram uma considerável expansão na esfera pública, trazendo, com isso, uma significativa mudança na própria compreensão do público <sup>46</sup>. A contribuição de Habermas para o campo da comunicação traduz-se na chamada *teoria da ação comunicativa*, cujo estudo específico é realizado adiante.

O pensamento de Frankfurt promoveu a crítica da cultura de massa em razão da dominação por ela explicitada, traduzindo uma aposta teórica crítica acerca do menosprezo às massas. Os frankfurtianos não pretendiam a melhora do conhecimento acerca dos meios de comunicação de massas, mas, antes, a problematização de sua existência. Para Rüdiger:

Os pensadores frankfurtianos criticaram a cultura de massa não porque ela é popular mas, sim, porque boa parte dessa cultura conserva as marcas das violências e da exploração a que as massas tem sido submetidas desde as origens da história. A linguagem rebaixada, o menosprezo da inteligência e a promoção de nossos piores instintos, senão da brutalidade e da estupidez, que encontramos em tantas expressões da mídia, sem dúvida se devem ao fato de que há muitas pessoas sensíveis a esse tipo de estímulo mas, e isso é o que importa, tal fato não é algo natural nem, também, algo criado pela comunicação <sup>47</sup>.

Desse modo, a linha de pensamento frankfurtiana voltou-se à crítica dos meios de comunicação de massa como vetores da mercantilização da cultura, expondo que a comunicação teria um caráter emancipatório e transformador, cuja má utilização (no sentido de mercantilização da cultura) negaria tais possibilidades e

---

<sup>45</sup> RÜDIGER, A Escola de Frankfurt. Op. cit., p. 144-145.

<sup>46</sup> HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural na Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

<sup>47</sup> RÜDIGER, A Escola de Frankfurt. Op. cit., p. 144.



viabilizaria uma prática regressiva com a intrínseca negação às suas potencialidades.

Enquanto a Escola de Frankfurt ocupou-se com a crítica aos meios de comunicação, o campo dos estudos culturais, iniciado em 1964 com a fundação do Centre for Contemporary Cultural Studies na Inglaterra, teve como linha principal a preocupação com as formas, práticas e instituições culturais, bem como as relações com a sociedade. Dentre os pensadores cujos estudos influenciaram a criação e desenvolvimento dos estudos culturais destacam-se Richard Hoggart, Raymond Williams, E. P. Thompson e Stuart Hall <sup>48</sup>.

A formação dos estudos culturais deveu-se a um leque de preocupações que incorporavam as relações entre cultura, história e sociedade. Nesse sentido, as pesquisas realizadas ocuparam-se com manifestações culturais não tradicionais, viabilizando a possibilidade de uma nova visão sobre o fenômeno da comunicação de forma desvinculada dos centros de poder e de produção tradicional da cultura. Por isso.

No momento em que os Estudos Culturais prestam atenção a formas de expressão culturais não-tradicionais se descentra a legitimidade cultural. Em conseqüência, a cultura popular alcança legitimidade, transformando-se num lugar de atividade crítica e de intervenção. Dessa forma, a consideração sobre a pertinência de analisar práticas que tinham sido vistas fora da esfera da cultura inspirou a geração que desenvolveu os Estudos Culturais, principalmente, a partir dos anos 60. Logo, os Estudos Culturais construíram uma tendência importante da crítica cultural que questiona o estabelecimento de hierarquias entre formas e práticas culturais, estabelecidas a partir de oposições como cultura alta/baixa, superior/inferior, entre outras binariedades <sup>49</sup>.

A proposta dos *cultural studies* reveste-se, assim, não como uma disciplina acabada, mas como um conjunto de disciplinas inter-relacionadas e com diversos

---

<sup>48</sup> ESCOSTEGUY, Ana Carolina. Os Estudos Culturais. In: HOHLFELDT; MARTINO.; FRANÇA (Org.). Teorias da Comunicação: Conceitos, Escolas e Tendências, p. 152.

pontos em comum. O encontro, em seu primeiro momento, entre literatura inglesa, sociologia e história proporcionou uma nova maneira de se pensar a cultura das massas, tornando possível a análise da cultura popular <sup>50</sup>.

Nesse mesmo passo, no início da década de 1970 as pesquisas realizadas centraram-se em formas de manifestação subculturais, cujo exercício se mostrava insurgente às manifestações de poder centralizadoras e dominantes. A partir da metade dessa mesma década, os pesquisadores britânicos perceberam a importância dos meios de comunicação de massa, compreendidos a partir de então não apenas como forma de entretenimento, mas como poderosos aparelhos ideológicos do Estado.<sup>51</sup>

Se originalmente os Estudos Culturais podem ser considerados uma invenção britânica, hoje, na sua forma contemporânea, tornaram-se uma problemática teórica de repercussão internacional. Não se confinam mais à Inglaterra e Europa nem aos Estados Unidos, tendo se alastrado para a Austrália, Canadá, Nova Zelândia, América Latina e também para a Ásia e África. E é especialmente significativo afirmar que o eixo anglo-saxão já não exerce mais uma incontestável liderança desta perspectiva. A observação contemporânea de um processo de estilização do indivíduo em múltiplas posições e/ou identidades transforma-se tanto em tema de estudo quanto em reflexo do próprio processo vivido atualmente pelo campo dos Estudos Culturais: descentrado geograficamente e múltiplo teoricamente <sup>52</sup>.

Os estudos culturais, dessa maneira, promoveram uma nova visão acerca dos meios de comunicação de massa e da presença de manifestações culturais minoritárias. O papel dos meios de comunicação é destacado pelos *cultural studies* como formador de identidade, constituindo-se o reconhecimento identitário um dos

---

<sup>49</sup> ESCOSTEGUY, Os Estudos Culturais. Op. cit. p. 157.

<sup>50</sup> Idem, ibidem, p. 159.

<sup>51</sup> Idem, ibidem, p. 160.

<sup>52</sup> Idem, ibidem, p. 168.

principais debates da atualidade,<sup>53</sup> notadamente em questões envolvendo práticas multiculturais<sup>54</sup> na complexa sociedade pós-moderna.

Já o pensamento francês sobre a comunicação resultou numa corrente derivada da Escola de Frankfurt, não propriamente constituindo uma escola específica para o estudo da comunicação<sup>55</sup>. As pesquisas realizadas nesse contexto são espelhadas nas obras de Roland Barthes, sobre semiologia; de Edgar Morin, sobre a comunicação; na visão negativista de Jean Baudrillard, sobre a mídia; no estudo dos meios hipertextuais, por Pierre Levy, além de inúmeros estudos levados adiante por Lucien Sfez, Paul Virilio, Dominique Wolton, Pierre Bourdieu, Michel Maffesoli, Armand Mattelart, entre outros<sup>56</sup>.

O contexto acadêmico francês nos estudos sobre comunicação revelou-se plural e extremamente diversificado. Por não se deter especificamente na comunicação, houve a possibilidade de levar esses estudos adiante sem a ligação específica a determinada corrente teórica. Dessa maneira, o pensamento francês promoveu críticas as mais diversas sobre os meios de comunicação, a relação emissor-receptor, a mídia na pós-modernidade, o fenômeno da internet e a difusão das novas tecnologias<sup>57</sup>. Precisamente por isso é que

o mais interessante na babel francesa é que todos acertam e erram em proporções equilibradas. A comunicação é, ao mesmo tempo, fenômeno extremo, vínculo e cimento social, imagem 'réliante', fator de isolamento, produtora de 'tautismo', espetacularização do jornalismo e do mundo, cristalização da técnica que acelera a existência e suprime o espaço e o tempo, fator de interatividade, nova utopia, velha manipulação, meio, mensagem, suporte e vertigem de signos vazios<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> ESCOSTEGUY, Os Estudos Culturais. Op. cit. p. 167.

<sup>54</sup> Para maiores detalhes sobre multiculturalismo ver TAYLOR, Charles et al. Multiculturalismo. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

<sup>55</sup> SILVA, Juremir Machado da. O Pensamento Contemporâneo Francês sobre a Comunicação. In: HOHLFELDT; MARTINO; FRANÇA (Org.). Teorias da Comunicação: Conceitos, Escolas e Tendências, p. 172.

<sup>56</sup> SILVA, J. M. O Pensamento Contemporâneo Francês sobre a Comunicação, Op. cit., p. 171-179 passim.

<sup>57</sup> LEVY, Pierre. As Tecnologias da Inteligência: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: 34, 1993.

<sup>58</sup> SILVA, J. M. O Pensamento Contemporâneo Francês sobre a Comunicação, Op. cit., p. 180.

A teorização francesa sobre a comunicação, assim, reveste-se de um conjunto extremamente diversificado, não acolhendo uma teorização uniforme ou integrada. Essa diversidade, no entanto, por promover a possibilidade de se pensar a comunicação de forma ampla, unindo o pensamento de outras correntes, como o de Frankfurt, sem necessariamente se vincular a eles, e viabilizando a explicação de diversos fenômenos comunicativos até então ignorados ou pouco pesquisados.

A evolução do pensamento sobre a comunicação encontra outro ponto alto na pesquisa em comunicação na América Latina, onde identifica-se profundamente com o contexto social e político em que era inserida a região. A inquietação acerca da comunicação era provocada muito mais pelo cenário promovido pelas demandas políticas do que propriamente por interesses acadêmicos <sup>59</sup>.

Os estudos sobre a comunicação fixados na América Latina tiveram início na Venezuela e no Equador no Instituto Venezuelano de Investigaciones de Prensa da Universidad Central e no Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina, respectivamente. Seguiu-se a criação do Centro de Estudos da Realidade Nacional, vinculado à Universidade Católica do Chile. Posteriormente, deu-se a criação do Instituto de Investigaciones de la Comunicación (ININCO), na Venezuela, substituindo o Instituto Venezuelano de Investigaciones de Prensa e do Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, no México <sup>60</sup>.

No final da década de 1960 inaugurou-se uma nova forma de pensar a comunicação, sendo proposta uma reflexão realmente latino-americana, considerando o palco político da região no período e opondo-se à americanização da cultura. Nesse período, é relevante destacar, conforme Berger, que

---

<sup>59</sup> BERGER, Christa A Pesquisa em Comunicação na América Latina. In: HOHLFELDT; MARTINO; FRANÇA (Org.). Teorias da Comunicação: Conceitos, escolas e tendências, p. 241.

<sup>60</sup> Idem, ibidem, p. 244-246.

frente ao exército oficial se propunham milícias populares; frente à igreja oficial, a teologia da libertação; frente aos sindicatos pelegos, organizações de base; frente aos meios de comunicação e à cultura transnacional a denúncia e, ao mesmo tempo, a criação de formas alternativas na comunicação popular <sup>61</sup>.

A pesquisa em comunicação realizada na América Latina foi fortemente carregada de pressupostos ideológicos. Sua relevância, conforme se nota, é dada precisamente pelo caráter de um estudo de oposição à invasão cultural e à opressão política, consistindo num arcabouço teórico com profundas raízes nos acontecimentos sociais da época. A comunicação, dessa maneira, engendra múltiplas compreensões, podendo-se destacar igualmente a semiótica como outra área de extrema relevância para a compreensão do fenômeno comunicativo.

A lingüística é a ciência da linguagem verbal, ao passo que a semiótica é a ciência de toda e qualquer forma de linguagem, seja verbal, escrita, pictória, gestual, etc. A orientação humana no mundo requer um intrincado sistema de comunicação, delimitado por esquemas de sons, luzes, gestos, sinais, palavras. A semiótica ocupa-se precisamente do estudo desses signos comunicativos<sup>62</sup> e do significado a eles atribuído.

Os signos possuem intrínseca qualidade representativa, isto é, um signo jamais será o objeto que ele representa; apenas será uma imagem, uma projeção desse objeto; assim, ilustrativamente, o objeto livro difere do signo livro. O signo é uma representação abstrata do real <sup>63</sup>.

A semiótica deve ser pensada como o estudo das possibilidades de atribuição de sentido aos mais diversos fenômenos. O mundo apresenta-se repleto de objetos,

---

<sup>61</sup> BERGER, A Pesquisa em Comunicação na América Latina, Op. cit., p. 248; Para maiores detalhes, ver ENTEL, Alicia. Teorías de la Comunicación: cuadros de épocas y pasiones de sujetos. 2. ed. Buenos Aires: Docencia, 1995.

<sup>62</sup> PEIRCE, Charles Sanders. Semiótica e Filosofia. São Paulo: Cultrix, 1975.

<sup>63</sup> NETTO, J. Teixeira Coelho. Semiótica, Informação e Comunicação. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006. p. 56.

manifestações, eventos, isto é, de informações. Todavia, a essas informações se deve atribuir sentido, representações, pois somente assim é possível a construção de significações. No caso de impossibilidade de atribuição de sentido, estar-se-á diante de meros acontecimentos, cuja relevância reporta-se praticamente nula à comunicação <sup>64</sup>. Para Warat, o signo

[...] pode ser estudado sob três pontos de vista, atendendo ao fato de que pode ser considerado como elemento que mantém três tipos de vinculações: com os outros signos; com os objetos que designa; com os homens que o usam. A primeira vinculação é chamada sintaxe; a segunda, semântica; a terceira, pragmática. Esses três níveis de análise constituem as partes da semiótica, entendida como a teoria geral de todos os signos e sistemas de comunicação <sup>65</sup>.

Logo, a sintaxe pode ser compreendida como a teoria na qual é alicerçada a construção da linguagem; a semântica ocupa-se das relações dos signos com os objetos aos quais se referem e, por fim, a pragmática trabalha com a relação entre os signos e os usuários, isto é no resultado prático designativo do sentido de determinada comunicação <sup>66</sup>.

No campo jurídico, a semiótica é identificada na obra de Warat, Para o qual o discurso jurídico <sup>67</sup> é um elemento social, cujo isolamento e individualização não são possíveis. Enquanto dado social, o direito requer uma atribuição de sentido e determinação valorativa das significações <sup>68</sup>. Essa valoração do direito aliado ao cotidiano social, no presente estudo, é viabilizada precisamente pela compreensão da comunicação como a própria sociedade, adentrando-se, dessa maneira, na seara dos sistemas autopoieticos.

<sup>64</sup> MACHADO, Irene. O Ponto de Vista Semiótico. In: HOHLFELDT; MARTINO; FRANÇA (Org.). Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências, p. 285.

<sup>65</sup> WARAT, Luis Alberto. O Direito e sua Linguagem. 2. ed. Porto Alegre: SAFE, 1995. p. 39.

<sup>66</sup> Idem, ibidem, p. 40-48 passim.

<sup>67</sup> Saliente-se, igualmente, as contribuições de Tércio Sampaio Ferraz Júnior no estudo da comunicação e direito. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Direito, Retórica e Comunicação: subsídios para uma pragmática do discurso jurídico. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

<sup>68</sup> WARAT, O Direito e sua Linguagem, Op. cit., p. 101.

## 1.2. Comunicação sob o prisma sistêmico

A idéia de diferenciação vincula-se necessariamente à noção de sistema. Um sistema pode ser definido como um conjunto harmônico e interdependente no qual não é possível o isolamento ou a separação de qualquer de seus elementos, sob pena de sua destruição, isto é, o sistema somente é passível de funcionamento em seu conjunto unitário, em sua relação sistêmica auto-organizada <sup>69</sup>.

Um sistema consiste numa diferença entre dois lados, uma forma, consoante a teorização de Spencer Brown <sup>70</sup>, na qual Luhmann alicerça parte de sua teoria social sistêmica. Isto é, para a manutenção sistêmica é necessária a diferenciação entre sistema e ambiente, sendo o sistema o lado interno da forma, e o ambiente, o lado externo. Para Luhmann,

[...] a teoria dos sistemas não tinha conseguido formular com suficiente radicalidade, a diferença entre sistema e ambiente. Atualmente estão disponíveis para isso melhores possibilidades que foram desenvolvidas, no entanto, fora da teoria dos sistemas. Isso vale, sobretudo, para o cálculo das formas desenvolvido por George Spencer Brown (1969). Brown começa com a constatação que algo só pode ser designado quando pode ser diferenciado. 'Draw a distinction' é, portanto, a primeira instrução de seu cálculo. O ato de diferenciar leva à marcação de uma forma que, em consequência, sempre tem dois lados: o designado e aquilo do qual é diferenciado. Aplicando-se a teoria dos sistemas seria preciso dizer respectivamente: o sistema e seu ambiente. A forma, de acordo com isso, não é a figura bela (ou menos bela), ela é a diferença, é uma forma com dois lados, é uma fronteira, cuja transposição custa tempo<sup>71</sup>.

Para proceder à indicação de algo se deve, necessariamente, observar seu pólo negativo. O processo de diferenciação é fundado sempre num paradoxo

<sup>69</sup> CAPRA, Fritjof. A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. 4. ed. São Paulo: Cultrix, 1999. p. 40.

<sup>70</sup> BROWN, George Spencer. Laws of form. New York: Bantam Books, 1973.

<sup>71</sup> LUHMANN, Niklas. Sobre os Fundamentos Teórico-Sistêmicos da Teoria da Sociedade In: NEVES; SAMIOS (Org.). Niklas Luhmann: A Nova Teoria dos Sistemas, Op. cit., p. 60-61.

constitutivo no qual a negação daquilo que se busca indicar é, inafastavelmente, parte do processo. Dessa maneira, a forma é precisamente a diferença sim/não que constitui um sistema, ou, em outras palavras, a diferença sistema/ambiente.

A diferenciação sistema/entorno é de extrema importância para a compreensão da formação de sistemas sociais, pois é precisamente por esta bifurcação que é estabelecido o que pertence ao sistema e o que pertence ao entorno. Assim, o sistema é constituído especificamente por comunicações, ao passo que tudo aquilo que não é comunicação pertence ao entorno. Por isso,

[...] o ponto de partida de qualquer análise sistêmico-teórica tem que ser a diferença entre sistema e entorno. Os sistemas não somente se orientam ocasionalmente ou por adaptação desde seu entorno, mas de maneira estrutural, e não poderiam existir sem o entorno. São constituídos e mantêm-se através da produção e manutenção de uma diferença sobre o entorno, e utilizam seus limites para regular esta diferença. [...] Neste sentido, a manutenção do limite (*boundary maintenance*) significa a manutenção do sistema.<sup>72</sup>

Enquanto fator essencialmente social, a comunicação identifica-se com a própria sociedade. Por meio do arcabouço teórico traçado por Luhmann, a sociedade é compreendida como um tecido comunicativo global, rompendo-se, assim, com a clássica noção de sociedades diferenciadas territorialmente e compostas por seres humanos<sup>73</sup>.

A concepção dominante de sociedade como grupo de pessoas localizadas em determinado espaço geográfico cede lugar à idéia de comunicação. Para Luhmann a comunicação é gerada por comunicações em uma contínua cadeia

---

<sup>72</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociedad y Sistema: la Ambición de la Teoría*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1990. p. 50-51: “[...] el punto de partida de cualquier análisis sistêmico-teórico tiene que ser la diferencia entre sistema y entorno. Los sistemas no sólo se orientan ocasionalmente o por adaptación hacia su entorno, sino de manera estructural, y no podrían existir sin el entorno. Se constituyen y se mantienen a través de la producción y el mantenimiento de una diferencia respecto al entorno, y utilizan sus límites para regular esta diferencia. [...] En este sentido, el mantenimiento del límite (*boundary maintenance*) significa el mantenimiento del sistema.”

<sup>73</sup> LUHMANN, Niklas. O conceito de sociedade In: NEVES; SAMIOS (Org.). *Niklas Luhmann: A nova teoria dos sistemas*, p. 80.



recursiva, na qual o produto das diversas comunicações sociais será sempre novas comunicações, rompendo-se, assim, com a idéia sistêmica inicial parsoniana de sistemas de ação.<sup>74</sup> Nesse sentido, conforme Luhmann:

Minha sugestão é colocar como fundamento o conceito de comunicação e, com isso, transpor a teoria sociológica do conceito de ação para o conceito de sistema. Isso torna possível apresentar o sistema social como um sistema de reprodução de comunicações a partir de comunicações, constituído apenas de suas próprias operações e operacionalmente fechado. Com o conceito de ação é quase impossível evitar referências externas. Uma ação, na medida em que precisa ser atribuída, exige fazer referências a coisas não constituídas socialmente: a um sujeito, a um indivíduo, até mesmo, para todas as finalidades práticas, a um corpo vivo, ou seja, a uma posição no espaço. Somente com o auxílio do conceito de comunicação pode-se pensar num sistema social como um sistema autopoietico, constituído só por elementos, isto é, comunicações, que ele próprio, através da rede de conexões desses mesmos elementos, produz e reproduz via comunicações<sup>75</sup>.

Desde a superação do conceito de ação, a compreensão da sociedade como um sistema comunicativo abre espaço à sua consideração como um sistema autopoietico, isto é, um sistema produzido por seus próprios elementos, no qual o resultado de suas operações reverte sempre na permanente construção sistêmica.

A noção de autopoiese foi dada pelos neurobiólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela como meio de explicação do fenômeno constitutivo-organizativo dos seres vivos, estabelecendo-se a autopoiese como o fenômeno recursivo-circular de autoprodução de seus elementos constitutivos. Em outras palavras, um sistema autopoietico é aquele cujos elementos constitutivos são continuamente (auto)produzidos numa cadeia hermético-recursiva. Logo, a comunicação é produzida numa cadeia de reprodução comunicativa cuja existência é impossível fora de sua rede de interações<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> PARSONS, Talcott. O Sistema das Sociedades Modernas. São Paulo: Pioneira, 1974. p. 18.

<sup>75</sup> LUHMANN, O Conceito de Sociedade, Op. cit., p. 80.

<sup>76</sup> MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. A Árvore do Conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana. São Paulo: Palas Athena, 2001. p. 52; LUHMANN, Niklas. O Enfoque

A produção comunicativa da sociedade, contudo, deve ser ordenada no âmbito do sistema social. Logo, a comunicação produzida deve ser identificada mediante critérios seletivos, de modo a ser possível sua bifurcação em possibilidades positivas/negativas para o reconhecimento e operacionalização dos mais diversos tipos comunicativos constitutivos da sociedade.

Em outras palavras, todas as comunicações deverão ser identificadas com base num código específico, de modo que seja possível a realização de operações exclusivas com base neste mesmo código. Assim, quando determinada comunicação possuir o código binário direito/não direito, pertencerá ao sistema jurídico; quando tratar da forma governo/oposição, ao sistema político; do belo/feio, ao sistema artístico<sup>77</sup>, e assim por diante.

A esse desdobramento de funções comunicativas dá-se o nome de “diferenciação funcional”. O processo de diferenciação tem lugar quando determinada comunicação fecha-se recursivamente em si mesma, excepcionando qualquer comunicação diversa de seu código constitutivo. Desse modo,

é decisivo que, em um certo momento, a recursividade da reprodução autopoietica começa a compreender a si própria e alcance um fechamento a partir do qual para a política somente conta a política, para a arte somente a arte, para a educação, somente a predisposição para a aprendizagem, para a economia somente o capital ou a utilidade, enquanto que os correspondentes entornos sociais internos [...] são percebidos somente como ruído irritante ou como moléstias<sup>78</sup>.

---

Sociológico da Teoria e Prática do Direito. Seqüência, Florianópolis: Fundação Boiteux, n. 28, jun. 1994. p. 20.

<sup>77</sup> LUHMANN, Niklas. A Obra de Arte e a Auto-reprodução da Arte. In: OLINTO, Heidrun Krieger. Histórias de Literatura: as novas teorias alemãs. São Paulo: Ática, 1996. p. 242.

<sup>78</sup> LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele; Teoría de la Sociedad. Op. cit., p. 326: “Es decisivo el que, en un cierto momento la recursividad de la reproducción autopoietica comienza a comprenderse a si misma y alcance una cerradura a partir de la cual para la política sólo cuenta la política, para el arte sólo el arte, para la educación, sólo la predisposición y la disponibilidad para el aprendizaje, para la economía sólo el capital u la utilidad, mientras que los correspondientes entornos sociales internos [...] se perciben sólo como ruido irritante o como molestias”

É precisamente isso que possibilita a formação de sistemas sociais. A bifurcação comunicativa sim/não viabiliza o processamento exclusivo de comunicações pelos sistemas parciais da sociedade. Nesse passo, o direito opera mediante o código direito/não direito, o que será adiante aprofundado.

O direito à saúde, nesse mesmo sentido, reflete processamentos comunicativos mediante a identificação do código jurídico (direito/não direito) específico. Quanto maior a produção de comunicações, maiores as possibilidades dos sistemas, por isso, a problemática do direito à saúde deve ser observada não apenas pelo prisma de sua efetivação, mas igualmente, no sentido de produção de renovadas e constantes comunicações.

Resta assente, pois, a importância da comunicação, eis que é identificada como a própria sociedade, operando de forma binária (sim/não) e (re)produzindo sistemicamente seus elementos (novas comunicações). Desse modo, o processo de diferenciação da comunicação traduz a possibilidade de manutenção sistêmica por meio da especificação funcional no âmbito do sistema social. De igual maneira, os eventos comunicativos revestem-se de extrema relevância aos meios de massa, cuja presença é permanente na sociedade contemporânea.

Para compreender a importância da comunicação para os meios de massa, é importante ressaltar que a existência da comunicação é fundamental, ou melhor, é uma condição de possibilidade para a existência dos meios de massa. Contudo, deve-se orientar-se pelas circunstâncias para estabelecer a noção inicial sobre o processo comunicativo. Para compreender sua conceituação “se recorre, para explicá-la, à metáfora da ‘transmissão’”. Diz-se que a comunicação transmite notícias ou informação do emissor ao receptor”<sup>79</sup>. Portanto, para que ocorra a comunicação têm-se um emissor e um receptor, com aquele transmitindo a informação a este. Esta idéia

---

<sup>79</sup> LUHMANN, Niklas. *Sistemas Sociales: lineamentos para una teoría general*. Barcelona/México/Santafé de Bogotá: Anthropos/Universidad Iberoamericana/CEJA. 1998. p. 141: “[...] se recorre, para explicarla, a la metáfora de la <información>. Se dice que la comunicación transmite noticias o información del emisor al receptor”.

sugere que o emissor transmite algo que é recebido pelo receptor. Este não é o caso, simplesmente porque o emissor não dá nada, no sentido que perca ele algo. A metafórica do possuir, ter, dar e receber não serve para compreender a comunicação. A metáfora da transmissão coloca o essencial da comunicação no ato da comunicação. Dirige a atenção e os requerimentos de habilidade para o emissor. O ato de comunicar, no entanto, não é mais que uma proposta de seleção, uma sugestão. Só quando se retoma esta sugestão, quando se processa o estímulo, se gera a comunicação.<sup>80</sup>

Portanto, a comunicação ocorre em razão dos estímulos, surgindo do ato da comunicação como processo que leva a informação do emissor<sup>81</sup> ao receptor, o qual a aceita ou não.

Significa, pois, dizer que a analogia da informação possui um sentido diferenciado do emissor para o receptor, sendo a comunicação uma via de duas mãos, porque essa relação é dada pela transmissão de informações do emissor ao receptor. É preciso observar a conceituação do sentido para entender que a comunicação é um processo de opção. Para Luhmann,

O sentido não permite mais que a seleção. A comunicação tomada algo do atual horizonte referencial constituído por ela mesma, e deixa à parte o outro. A comunicação é o processamento da seleção. No entanto, não seleciona como se tomada uma e outra coisa de um depósito.[...]. A seleção atualizada na comunicação constitui seu próprio horizonte, aquilo que seleciona já como seleção, isto é, como informação. O que comunica não somente é selecionado, se não que já é seleção e, por isso mesmo, é comunicado. Por isso, a

---

<sup>80</sup> LUHMANN, Niklas. *Sistemas Sociales: lineamentos para una teoría general*. Barcelona/México/Santafé de Bogotá: Anthropos/Universidad Iberoamericana/CEJA. 1998. p. 141: "Sugiere que el emisor transmite algo que es recibido por El receptor. Este no es el caso, simplemente porque el emisor no da nada, en el sentido de que pierda él algo. La metafórica del psser, tener, dar y recibir no sirve para comprender la comunicación. La métafora de la transmisión coloca lo esencial de la comunicación en el acto de la comunicación. Dirige la atención y los requerimientos de habilidad hacia el emisor. El acto de comunicar, sin embargo, no es más que una propuesta de selección, uns sugerencia. Sólo cuando se retoma esta sugerencia, cuando se processa el estímulo, se genera la comunicación".

<sup>81</sup> LUHMANN, Niklas. *La Realidad de los Medios de Masas*. Barcelona/México: Antrhopos Editorial/Universidad Iberoamericana, 2000. p. 3: "entre el emisor y el receptor no debe haber interacción entre presentes. La interacción quedará excluida por el intercalamiento de la técnica y esto acarrea consecuencias muy amplias para definir el concepto de medios de comunicación de masas."

comunicação não se deve entender como processo seletivo de dois, mas de três seleções. Não só trata-se de emissão e recepção com uma atenção seletiva em cada caso; a seletividade mesma da informação é um momento do processo comunicacional, porque unicamente em relação com ela ativar-se a atenção seletiva.<sup>82</sup>

Por meio do sentido, não se pode entender a comunicação como um processo de duas operações resultantes do emissor e receptor, pois ele ultrapassa esse entendimento, sendo também vinculada à seletividade de escolha perante a informação. Assim, o processo de seletividade da informação é uma etapa do processo comunicacional. Com essa concepção é que Luhmann estabelece as seleções da comunicação dizendo que

[...] a comunicação é uma síntese que resulta de três seleções: informação, ato de comunicação, compreensão. Cada um destes componentes é, em si mesmo, um evento contingente. A informação é uma diferença que transforma o estado de um sistema, isto é, que produz uma diferença<sup>83</sup>.

Nesse sentido, a comunicação é “[...] como a visão humana, que pode ver dois planos, mas tem como resultado final apenas um terceiro que funde os anteriores<sup>84</sup>”. Cabe, agora, revisar a compreensão de Luhmann sobre comunicação,

---

<sup>82</sup> LUHMANN, Sistemas Sociales, Op. cit., p. 141: “El sentido no permite más que la selección. La comunicación toma algo del actual horizonte referencial constituido por ella misma, y deja aparte lo otro. La comunicación es el procesamiento de la selección. Sin embargo, no selecciona cómo se toma una y otra cosa de un depósito. [...] La selección actualizada en la comunicación constituye su propio horizonte, aquello que selecciona ya como selección, es decir, como información. Lo que comunica no sólo es seleccionado, si no que ya es selección y, por eso mismo, es comunicado. Por ello, la comunicación no se debe entender como proceso selectivo de dos, sino de tres selecciones. No sólo se trata de emisión y recepción con una atención selectiva en cada caso; la selectividad misma de la información es un momento del proceso comunicacional, porque únicamente en relación con ella activarse la atención selectiva.”

<sup>83</sup> LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Rafaele. Teoría de la Sociedad. México: Universidad de Guadalajara/Univesidad Iberoamericana/ITESO, 1993. p. 81: “[...] la comunicación es una síntesis que resulta de tres selecciones: información, acto de comunicación, comprensión. Cada uno de estos componentes es, en sí mismo, un evento contingente. La información es una diferencia que transforma el estado de un sistema, es decir, que produce una diferencia.”

<sup>84</sup> MARCONDES FILHO, Ciro. O Escavador de Silêncios: formas de construir e de desconstruir sentidos na comunicação: nova teoria da comunicação II. São Paulo: Paulus, 2004. p.457.

observando os elementos citados no processo de seleção. Inicialmente, busca-se o seu entendimento acerca de informação:

A informação é, portanto, um valor positivo, um valor de designação, com o qual o sistema descreve as possibilidades de seu próprio operar. Mas, para se ter a liberdade de poder ver algo como informação ou não, é preciso também haver a possibilidade de se tornar algo como não-informativo. Sem semelhante valor reflexivo, o sistema estaria entregue a tudo o que aparece. E isso significa também que ele não teria condições de distinguir entre si mesmo e o ambiente, não poderia organizar sua própria redução de complexidade, sua própria seleção. [...] mesmo a informação de que algo não é nenhuma informação é também informativa <sup>85</sup>.

Assim, a informação torna-se um instrumento para que o próprio sistema descreva as possibilidades na sua operação, distinguindo a informação da não-informação. Segundo Luhmann, pode-se, ainda, compreendê-la com um olhar centrado no meio ambiente:

A informação é, assim, uma qualidade do sistema-interno. Não há transferência de informação do meio ambiente para o sistema. O meio ambiente permanece o que é. Na melhor das hipóteses, ele contém dados. Apenas os sistemas podem *ver* o meio ambiente porque ele requer o olhar de outras possibilidades, a presença de um modelo de diferença e situação de itens dentro desse modelo como um 'isso em daquilo'. No meio ambiente não há 'em vez daquilo', nem 'isso' como uma seleção fora de outras possibilidades, i.e., nem um modelo de diferença nem de informação. Para enfatizar isso mais uma vez: o sistema de limites tem que ser delineado para que o mundo possa ter a possibilidade de se ver. Do contrário, haveria pura artificialidade <sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Luhmann dirá que o código das notícias e das reportagens em jornalismo será o código informação/não-informação.[...] Assim, como para os jornalistas, professores e estudantes de jornalismo, o código de fato deveria ser informativo/não-informativo. É por esse motivo que se selecionam os fatos que deverão ser notícia na imprensa. LUHMANN, Niklas. A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 39.

<sup>86</sup> LUHMANN, Niklas. Ecological Communication. Chicago: The University of Chicago Press, 1989. p. 30.

Seria a informação uma qualidade interna do sistema, sendo impossibilitada a transferência de informações do meio ambiente para o sistema, pois só o sistema é que pode ver o ambiente, do contrário ocorreria artificialidade. “A informação é o valor de surpresa das notícias, dado um reduzido (ou ilimitado) número de outras possibilidades” <sup>87</sup>. É por meio da informação que se encontram as possibilidades, mesmo que reduzidas, de criar novas possibilidades. É a informação uma das condições de possibilidade para que ocorra a comunicação no sistema. Porém, devem-se observar outros elementos da comunicação, como o ato da comunicação. Para Luhmann,

[...] o ato de comunicação tem como tarefa voltar a reunir sobre a marcha o separado. Da mesma forma que na visão binocular, por causa do dobramento, surge à possibilidade e inclusive o impulso de levar em conta contextos heterogêneos, e o resultado é um plano emergente da realidade que na visão binocular é a construção de compreender o comportamento como um modo de comunicação <sup>88</sup>.

Portanto, o ato da comunicação tem um papel fundamental para a comunicação, eis que faz parte da construção do seu entendimento, sendo visto “como ação que pode utilizar-se dela ao distinguir seu conteúdo para entrar em contato com outras comunicações” <sup>89</sup>. Assim, “[...] o ato de comunicar, entendido este como ato de comunicação da informação” <sup>90</sup>, estabelece que “[...] a informação não representa um *input*, mas tão só a diferenciação de possibilidades de conexão” <sup>91</sup>. O ato da comunicação é, enfim, entendido como elo fundamental entre a

<sup>87</sup> LUHMANN, Niklas. El Derecho de La Sociedad. México: Universidad Iberoamericana/Iteso, 2005. p. 416: “La información es el valor de sorpresa de las noticias, dado un reducido (o ilimitado) número de otras posibilidades.”

<sup>88</sup> LUHMANN, Niklas. Límites de la Comunicación como Condición de Evolución. Revista de Occidente, Madrid: Fundación Ortega Y Gasset, n. 118, 1991. p. 29: “[...] el ato de comunicación tiene como tarea volver a reunir sobre la marcha lo separado. Al igual que en la visión binocular, debido al doblamiento surge la posibilidad e incluso el impulso de tener en cuenta contextos heterogêneos, y el resultado es un plano emergente de la realidad que en la visión binocular es la construcción de comprender el comportamiento como un modo de comunicación.”

<sup>89</sup> LUHMANN, La Ciencia de la Sociedad, México: Universidad Iberoamericana, 1996, p. 33: “[...] el ato de comunicar como acción y que pueda utilizara aquélla al distinguir su contenido para entrar en contacto con otras comunicaciones.”

<sup>90</sup> Idem, ibidem, p. 436: “[...] el acto de comunicar, entendido éste como acto de comunicación de la información.”

<sup>91</sup> Idem, ibidem, p. 231: “[...] la información no representa un *input*, sino tan solo La diferenciación de posibilidades de conexión.”

informação e a comunicação, demonstrando as diversas condições de possibilidade que se fazem necessárias para a sua compreensão, as quais se devem observar pela

[...] reunião de informação, ato de comunicar e expectativa de sucesso em um ato de atenção pressupõe, codificação... O ato de comunicar deve duplicar a informação, isto é, deve deixá-la fora, por um lado, e, pelo outro, utilizá-la para a participação comunicativa e dar-lhe para isso uma forma secundária, por exemplo, uma forma de linguagem (talvez, de escritura, etcétera). Não analisaremos os detalhes dos problemas técnicos de tal codificação. É importante, desde o ponto de vista sociológico, sublinhar que também isto provoca um processo de diferenciação dos processos comunicativos. Os acontecimentos se diferenciam, agora, em codificados e não codificados. Os acontecimentos codificados atuam no processo comunicativo como informação; os não codificados, como interrupção (ruído, *noise*)<sup>92</sup>.

Por meio da associação da informação, do ato de comunicar e da expectativa de êxito é que ocorre a diferenciação na comunicação, pela codificação dos acontecimentos, que podem ocorrer numa perspectiva de código ou não-código, ou seja, o código trata da aceitação da informação e o não-código, do seu insucesso, interrupção, isto é, de seu ruído. Portanto, compreende-se que esses elementos são fundamentais para o entendimento ou não-entendimento da comunicação.

A comunicação é, pois, uma operação que por sua vez só é possível com base em uma diferenciação muito específica, isto é, com base na diferenciação entre informar, ato de comunicar e compreender. Esta diferenciação é a condição operativa da realização da

---

<sup>92</sup> LUHMANN, Sistemas Sociales, Op. cit., p. 141: 'La reunión de información, acto de comunicar y expectativa de éxito en un acto de atención presupone, codificación... El acto de comunicar debe duplicar la información, es decir, debe dejarla afuera, por un lado, y, por el otro, utilizarla para la participación comunicativa y darle para eso una forma secundaria, por ejemplo, una forma de lenguaje (quizás, de escritura, etcétera). No analizaremos los detalles de los problemas técnicos de tal codificación. Es importante, desde el punto de vista sociológico, subrayar que también esto provoca un proceso de diferenciación de los procesos comunicativos. Los acontecimientos se diferencian, ahora, en codificados y no codificados. Los acontecimientos codificados actúan en el proceso comunicativo como información; los no codificados, como interrupción (ruido, noise).'



comunicação, de uma realização que por sua vez só é possível no contexto autopoietico da reprodução da comunicação mediante a comunicação. Se não pela diferença desta maneira, não há comunicação; simplesmente os presentes se percebem uns a outros. A emergência da comunicação em situações nas quais os participantes conscientes percebem, além disso, muitas outras coisas delimitam um tipo altamente específico de operação contra os demais, precisamente ao compreender-se como estão relacionadas à informação e o fazer saber <sup>93</sup>.

A comunicação, por isso, se dá pela diferença entre informação, ato de comunicar e compreensão. É muito difícil que a comunicação ascenda aos que estão presentes, eis que são eles que conseguem envolver uns aos outros. Portanto, busca-se comprovar se ocorreu a compreensão da comunicação subsequente.

Por mais surpreendente que seja a comunicação seguinte, sempre se lhe utiliza para observar e demonstrar que se baseia na comunicação seguinte, sempre se lhe utiliza para observar e demonstrar que se baseia na compreensão da comunicação anterior. A prova pode resultar negativa, e então, com frequência, ocasionar uma comunicação reflexiva aproxima da comunicação. Mas para fazê-lo possível (e na maioria dos casos, para fazê-lo desnecessário!) deve existir desviando uma parte da atenção para o controle da compreensão <sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> LUHMANN, La Ciencia de la Sociedad, Op. cit., p. 87: “La comunicación es, pues, una operación que a su vez sólo es posible con base en una diferenciación muy específica, es decir, con base en la diferenciación entre informar, acto de comunicar y comprender. Esta diferenciación es La condición operativa de La realización de comunicación, de una realización que a su vez solo es posible en El contexto autopoietico de La reproducción de La comunicación mediante La comunicación. Si no de diferencia de esta manera, no hay comunicación; simplemente los presentes se perciben unos a otros. La emergencia de la comunicación en situaciones en las que los participantes conscientes perciben además muchas otras cosas, delimita un tipo altamente específico de operación contra lo demás, precisamente al comprenderse cómo están relacionadas la información y el hacer saber.”

<sup>94</sup> LUHMANN, Sistemas Sociales, Op. cit., p. 145: “Por más sorpresiva que sea la comunicación siguiente, siempre se le utiliza para observar y demostrar que se basa en la comunicación siguiente, siempre se le utiliza para observar y demostrar que se basa en la comprensión de la comunicación anterior. La prueba puede resultar negativa, y entonces, con frecuencia, ocasionar una comunicación reflexiva acerca de la comunicación. Pero para hacerlo posible (¡en la mayoría de los casos, para hacerlo innecesario!) debe existir desvíe una parte de la atención hacia el control de la comprensión.”

Entretanto, a comunicação fica sempre relacionada à anterior e à seguinte; por isso, só obtém êxito quando ocorre a compreensão, valendo-se das operações para conduzir ao processo comunicativo com vistas a auto-observação.

Isto pode ser o caso quando aparecem problemas subseqüentes que conduzem o processo comunicativo à auto-observação. Mas para isto se necessita outra comunicação, uma pergunta por exemplo. Primeiro, o fazer saber das informações só ocorre como tal e serve para diferenciar e designar aquilo sobre o que se informa (e isto bem pode ser a situação do próprio notificador). Só como operação (mas precisamente não como auto-observação), a comunicação é uma observação; porque só assim pode designar algo a diferença de outra coisa <sup>95</sup>.

Assim, a comunicação é uma observação porque busca a diferença, sendo um fenômeno fundamental na sociedade, eis que se está diante de um processo evolutivo fantástico. Em épocas remotas, o homem tentava se comunicar por meio de gestos, ruídos, desenhos, etc., mas foi pela fala que a comunicação ganhou grande expressão, e não parou por aí. O homem, usando sua inteligência, criou formas e técnicas para facilitar esse processo de comunicação, dentre as quais se podem citar: a linguagem, a escrita, a mensagem, o telégrafo, o jornal, o rádio, a televisão, a internet, como fórmulas revolucionárias de comunicação social. Reafirmando o entendimento de Luhmann, Marcondes Filho expressa que a:

*comunicação é um resultado de três seleções: um agente sinaliza alguma coisa, eu percebo nisso uma intenção de comunicar e, por fim, eu entendo que esse agente está se comunicando comigo. Ou então, a síntese entre um sinalizar, um informar e um entender a diferença entre o sinalizar e o informar. É como a visão humana, que pode ver dois planos, mas tem como resultado final apenas um terceiro, que funde os anteriores* <sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> LUHMANN, La Ciencia de la Sociedad, Op. cit., p. 87: "Esto puede ser el caso cuando aparecen problemas subsecuentes que conducen el proceso comunicativo a la autoobservación. Pero para esto se necesita otra comunicación, una pregunta por ejemplo. Primero, el hacer saber de las informaciones sólo ocurre como tal y sirve para diferenciar y designar aquello sobre lo que se informa (y esto bien puede ser la situación del propio notificador). Sólo como operación (pero precisamente no como autoobservación), la comunicación es una observación; porque sólo así puede designar algo a diferencia de otra cosa."

Para haver a comunicação, será necessário que haja um agente que utiliza a informação como intenção de comunicação e um receptor que a receba ou não, mas deve ocorrer a intenção de comunicar, fundindo-se essas informações em uma terceira.

Ao se entender a comunicação como sínteses de três seleções, como unidade de informação, ato de comunicar e ato de entender, então a comunicação se realiza quando e até onde se gera a compreensão. Tudo o que a sucede <fora> da unidade de uma comunicação fundamental que a pressupõe. Isto é válido, sobretudo, para o caso de um quarto tipo de seleção: a aceitação ou a rejeição da seleção notificada de sentido. No receptor da comunicação é preciso distinguir a compreensão de seu sentido da aceitação ou a rejeição da seleção como premissa da própria conduta. Esta diferenciação reveste uma importância considerável [...] lhe dedicando um afastamento <sup>97</sup>.

A comunicação que é transmitida do emissor ao receptor ocorre em um processo no qual a informação é levada, pelo ato da comunicação, ao receptor, que poderá aceitá-la ou refutá-la. Desse modo, poderá ser modificado seu sentido para a compreensão. Isso traz como consequência a ocorrência de um embate, do desafio ou co-desafio das possibilidades de rejeição da comunicação, levando-se em conta o caráter decisório de optar pela comunicação ou não. Assim, remete-se novamente a Luhmann para observar o processo de auto-referências, que sucede ao processo dos elementos da comunicação:

[...] três seleções diferentes, se infere no respeito da teoria de sistemas que não pode existir nenhuma correlação correspondente entre o ambiente e a comunicação. À unidade da comunicação não

---

<sup>96</sup> MARCONDES FILHO, O Escavador de Silêncios, Op. cit., p. 457.

<sup>97</sup> LUHMANN, Sistemas Sociales, Op. cit., p. 148: “Si se entiende la comunicación como síntesis de tres selecciones, como unidad de información, acto de comunicar y acto de entender, entonces la comunicación se realiza cuando y hasta donde se genera la comprensión. Todo lo demás sucede <<fuera>> de la unidad de una comunicación elemental y la presupone. Esto es válido, sobre todo, para el caso de un cuarto tipo de selección: la aceptación o el rechazo de la selección notificada de sentido. En el receptor de la comunicación hay que distinguir la comprensión de su sentido de la aceptación o el rechazo de la selección como premissa de la propia conducta. Esta diferenciación reviste una importancia considerable [...] le dedicamos un apartado.”

lhe corresponde nada a um ambiente. A comunicação aparece, portanto, necessariamente como processo de diferenciação, e a simples compreensão da complexidade do entorno não se transforma em um problema de comunicação que ocupa muito tempo. Certamente, toda comunicação que necessita energia e informação permanece dependente do ambiente, e também não se pode negar que cada comunicação remete, através das relações de sentido, direta ou indiretamente ao ambiente do sistema. O processo de diferenciação se refere estritamente à homogeneidade e com isso ao caráter fechado da relação entre seleções, à seleção das seleções nela contida, à redução de complexidade provocada por isso<sup>98</sup>.

Portanto, pode-se entender que os sistemas de comunicação jamais possuem um caráter autárquico, ainda que pretendam ter liberdade dentro do processo comunicativo. Desse modo, observa-se a compreensão de Puig acerca da comunicação estruturada em sistemas por meio dos procedimentos adequados na relação ocorrida entre os sistemas:

Os processos próprios da adaptação de um sistema a seu meio, ou do acoplamento entre dois sistemas enquanto que adaptação mútua, podem ser entendidas, em seu conjunto, como processos de comunicação: intercâmbios de condutas ou mensagens entre sistemas, que possibilitam o estabelecimento, manutenção, ruptura ou mudança das relações entre eles<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> LUHMANN, Sistemas Sociales, Op. cit., p. 164-165: “[...] tres selecciones diferentes, se infiere respecto de la teoría de sistemas que no puede existir ninguna correlación correspondiente entre el entorno y la comunicación. A la unidad de la comunicación no le corresponde nada un el entorno. La comunicación aparece, por lo tanto, necesariamente como proceso de diferenciación, y la simple comprensión de la complejidad del entorno no se convierte en un problema de comunicación que ocupa mucho tiempo. Por supuesto, toda comunicación que necesita energía e información permanece dependiente del entorno, y tampoco se puede negar que cada comunicación remite, a través de las relaciones de sentido, directa o indirectamente al entorno del sistema. El proceso de diferenciación se refiere estrictamente a la homogeneidad y con ello al carácter cerrado de la relación entre selecciones, a la selección de las selecciones en ella contenida, a la reducción de complejidad provocada por ello.”

<sup>99</sup> MARCÉ PUIG, Francesc. Conducta y Comunicación: una perspectiva sistémica. Barcelona: PPU, 1990, p. 169: “Los procesos propios de la adaptación de un sistema a su medio, o del acoplamiento entre dos sistemas en tanto que adaptación mutua, pueden ser entendidos, en su conjunto, como procesos de comunicación: intercambios de conductas o mensajes entre sistemas, que posibilitan el establecimiento, mantenimiento, ruptura o cambio de las relaciones entre ellos.”

Evidencia-se, então, uma nova proposição sobre comunicação, centrada na matriz sistêmica e relacionada ao processo de acoplamento do sistema e de seus subsistemas, sendo a comunicação a condutora de mensagens entre eles, possibilitando a troca de informações. Com base nessa idéia, cabe agora observar o entendimento de Luhmann acerca de sistema, subsistema e acoplamento:

[...] um sistema é a forma de uma diferenciação, possuindo, pois, dois lados: o sistema (como o lado interno da forma) e o ambiente (como o lado externo da forma). Somente ambos os lados constituem a diferenciação, a forma, o conceito. O ambiente, pois, é tão importante para esta forma, tão indispensável, quanto o próprio sistema. Como diferenciação a forma é fechada. [...] tudo o que se pode observar e descrever com esta diferenciação pertence ou ao sistema ou ao ambiente <sup>100</sup>.

Pode-se entender o sistema como uma parte única de um todo, entretanto, o sistema é atravessado por uma diferença constitutiva: apenas é possível a constituição sistêmica em contraponto ao seu ambiente. Os sistemas, por isso, apresentam-se como uma diferença entre dois lados, qual seja, sistema/ambiente. Um sistema isolado não existe, a distinção sistema/ambiente é a base constitutiva de qualquer compreensão sistêmica. Assim,

[...] o ponto de partida de qualquer análise sistêmico-teórico tem que ser a diferença entre sistema e ambiente. Os sistemas não só se orientam ocasionalmente ou por adaptação para seu ambiente, mas de maneira estrutural, e não poderiam existir sem o ambiente. Constituem-se e se mantêm através da produção e a manutenção de uma diferença respeito ao ambiente, e utilizam seus limites para regular esta diferença. [...] Neste sentido, a manutenção do limite (*boundary maintenance*) significa a manutenção do sistema <sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> LUHMANN, O Conceito de Sociedade, Op. cit., p. 78.

<sup>101</sup> LUHMANN, Sociedad y Sistema, Op. cit., p. 50-51: “el punto de partida de cualquier análisis sistêmico-teórico tiene que ser la diferencia entre sistema y entorno. Los sistemas no sólo se orientan ocasionalmente o por adaptación hacia su entorno, sino de manera estructural, y no podrían existir sin el entorno. Se constituyen y se mantienen a través de la producción y el mantenimiento de una

Pode-se, pois, identificar a relação existente entre sistema e ambiente: os sistemas orientarão o ambiente, eis que não podem viver sem seu entorno, possibilitando, assim, a própria manutenção sistêmica. Desse modo, observa-se dentro do sistema seu meio interno:

O sistema no seu conjunto ganha assim a função de <meio interno> para os subsistemas, ou seja, que para cada subsistema se dá de um modo específico. Desta maneira, a diferença sistema/ambiente se reduplica, e o sistema no seu conjunto se automultiplica como uma multiplicidade de diferenças internas sistema/ambiente. Cada diferença entre subsistemas e ambiente interno reconstitui o sistema no seu conjunto, mas sempre desde uma perspectiva diferente<sup>102</sup>.

Com base na idéia da diferença<sup>103</sup> sistema/ambiente é que se pode identificar a relação dos subsistemas<sup>104</sup> e o ambiente interno: o interior sistêmico é permanentemente reconstituído com a aparência do sistema.

O sistema pode alcançar sua unidade como primazia de uma determinada forma de diferenciação, por exemplo, como igualdade de seus subsistemas, como uma simples série, como uma hierarquia, como uma diferença entre centro e periferia, como diferenciação sistêmica representam ao mesmo tempo aquisições evolutivas centrais que, tem sucesso, estabilizam os sistemas em mais um nível de alta complexidade. [...] Neste contexto, hierarquia significa mais bem que os subsistemas podem chegar a diferenciar outros subsistemas e que, desta maneira, aparece uma relação transitiva do ser contido no ser contido. As vantagens de racionalidade da

---

diferencia respecto al entorno, y utilizan sus límites para regular esta diferencia. [...] En este sentido, el mantenimiento del límite (boundary maintenance) significa el mantenimiento del sistema.”

<sup>102</sup> LUHMANN, Sociedad y Sistema, Op. cit., p. 54: “El sistema en su conjunto gana así la función de <<meio interno>> para los subsistemas, o sea que para cada subsistema se da de un modo específico. De esta manera, la diferencia sistema/entorno se reduplica, y el sistema en su conjunto se automultiplica como una multiplicidad de diferencias internas sistema/entorno. Cada diferencia entre subsistemas y entorno interno reconstituye el sistema en su conjunto, pero siempre desde una perspectiva diferente.”

<sup>103</sup> LUHMANN, Niklas. Conhecimento como Construção In: NEVES,; SAMIOS (Org.). Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas, Op. cit., p. 103: “[...] A diferença serve como condição de possibilidade de percepção sob a condição de que, por sua vez, não seja perceptível. Ela é a estrutura latente necessária da percepção e somente uma teoria da percepção pode, ao nível da cibernética de segunda ordem, ou seja, na observação do observador que percebe, reconhecer que isto é assim.”

<sup>104</sup> Os subsistemas são ambientes mútuos. Eles podem produzir um processo de perturbação ressonante quando um subsistema reage a mudanças ambientais e altera o ambiente social de outro subsistema. LUHMANN, Niklas. Ecological Communication. Op. cit., p. 60.

hierarquização são óbvias. Dependem, no entanto, que outros subsistemas só se podem formar em seu interior dos subsistemas<sup>105</sup>.

É por meio da igualdade estabelecida entre subsistemas que se constitui uma forma hierarquizada para os sistemas, estabelecendo, assim, a diferenciação entre o centro e a periferia; porém, os subsistemas só podem se formar no interior do sistema. “Os subsistemas são mútuos. Eles podem produzir um processo de perturbações (irritações) ressonantes quando um subsistema reage a mudanças ambientais e altera o ambiente social de outro subsistema”<sup>106</sup>. Assim, evidenciam-se as irritações que o sistema sofre no processo de diferenciação, tendo como consequência a transformação ocorrida dentro do próprio sistema. Por conseguinte, cabe verificar como ocorre o acoplamento estrutural para que essas operações venham a se estabelecer.

O conceito de acoplamento estrutural designa uma forma para interdependências regulares entre sistemas e relações ambientais, que não estão disponíveis operacionalmente, mas que precisam ser pressupostas. Importante é a alta seletividade dessas formas. Elas não abrangem de uma vez por todas o ambiente total do sistema. Assim, todos os sistemas de comunicação estão obviamente acoplados a processos de consciência. Sem consciência não há comunicação. Mas isto não significa que eventos de consciência (percepções, pensamentos) como tal já possam ser elementos de um processo de comunicação. O sistema de comunicação permanece, em outras palavras, um sistema auto-referencial operacionalmente fechado<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> LUHMANN, *Sociedad y Sistema*, Op. cit., p. 55-56: “El sistema puede alcanzar su unidad como primacia de una determinada forma de diferenciación, por ejemplo, como igualdad de sus subsistemas, como simple serie, como jerarquía, como diferencia entre centro y periferia, como diferenciación sistémica representan al mismo tiempo unas adquisiciones evolutivas centrales que, de tener éxito, estabilizan los sistemas en un nivel más alto de complejidad. [...] En este contexto, jerarquía significa más bien que los subsistemas pueden llegar a diferenciar otros subsistemas y que, de esta manera, aparece una relación transitiva del ser contenido en el ser contenido. Las ventajas de racionalidad de la jerarquización son obvias. Dependen, sin embargo, de que otros subsistemas se pueden formar sólo en interior de subsistemas.”

<sup>106</sup> LUHMANN, *Ecological Communication*, Op. cit., p. 60.

<sup>107</sup> LUHMANN, *Novos Desenvolvimentos na Teoria dos Sistemas*. In: NEVES; SAMIOS (Org.). Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas, p. 67.

Desse modo, o processo de acoplamento estrutural do sistema não atinge a plenitude do sistema, permanecendo funcionalmente hermético e apresentando-se de forma que o próprio sistema opera suas operações. Ainda dentro desse processo, sem a consciência não ocorrerá a comunicação. No sentido da conceituação do sistema autopoietico, deve-se, primeiramente, observar que sistema é “qualquer conjunto que possa ser assinalado de componentes que se especificam como constituindo uma unidade” <sup>108</sup>. Assim, observa-se que o sistema estabelece a interação dos indivíduos na sociedade. Para Luhmann e De Giorgi,

[...] todo sistema autopoietico opera como sistema determinado pela estrutura, isto é, como um sistema que pode determinar as próprias operações. O acoplamento estrutural, então, exclui que dados existentes no ambiente possam especificar, conforme as próprias estruturas, o que sucede no sistema. [...] Não determina o que sucede no sistema, mas deve estar pressuposto, já que de outra maneira a autopoiesis se deteria e o sistema deixaria de existir <sup>109</sup>.

Dessa forma, verifica-se que o sistema pode adaptar-se ao ambiente; caso isso não fosse possível, o sistema inexistiria. Contudo, essa possibilidade de transposição ocorre somente dentro do raio de ação do sistema. Por outro lado, pode-se observar essa possibilidade de acordo com o entendimento de Maturana e Varela, que se baseiam no processo celular:

É evidente que essa situação será simétrica, se a olharmos do ponto de vista de qualquer das duas unidades. Isto é: para a célula da esquerda, a da direita é apenas mais uma fonte de interações, e como tal indistinguíveis daquelas que nós, como observadores, classificamos como provenientes do meio “inerte”. De modo inverso, para cada célula da direita a outra é uma fonte a mais interações, que perceberá segundo sua própria estrutura. Isso significa que duas (ou mais) unidade autopoieticas podem estar acopladas em sua

<sup>108</sup> MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco J. De Máquinas e Seres Vivos: Autopoiese – a organização do vivo. São Paulo: Palas Athena, 1997. p. 19.

<sup>109</sup> LUHMANN; DE GIORGI, Teoría de la Sociedad, Op. cit., p. 51-52: “[...] todo sistema autopoietico opere como sistema determinado por la estructura, es decir, como un sistema que puede determinar las propias operaciones. El acoplamiento estructural, entonces, excluye que datos existentes en el entorno puedan especificar, conforme a las propias estructuras, lo que sucede en el sistema. No determina lo que sucede en el sistema, pero debe estar presupuesto, ya que de otra manera la autopoiesis se detendría y el sistema dejaría de existir.”



ontogenia, quando suas interações adquirem um caráter *recorrente* ou muito estável.[...] Dado que também descrevemos a unidade autopoietica como tendo uma estrutura particular, ficará claro que as interações – se forem recorrentes entre unidade e meio – constituirão perturbações recíprocas. Nessas interações, a estrutura do meio apenas desencadeia as modificações estruturais das unidades autopoieticas. [...] haverá *acoplamento estrutural*.<sup>110</sup>

Assim, fica claro que o procedimento do acoplamento estrutural ocorre por meio de processos interativos, sendo que as modificações estruturais sistêmicas são desencadeadas por relações. Essa conceituação dos elementos do sistema fez-se necessária para entender sua distinção, sendo, desse modo, indispensável para o sistema comunicativo por se observar a partir de si mesmo. Observa-se o entendimento da comunicação e sua relação com os sistemas pelo olhar de Marcondes Filho:

As comunicações são produzidas nessa rede recursiva de comunicações que constitui a unidade do sistema. [...] a comunicação é a operação que caracteriza os sistemas sociais, a de separar o que é sistema do que não é: continuar a comunicação é dar manutenção à autopoiese destes mesmos sistemas. Os sistemas sociais não fazem outra coisa a não ser comunicações, e fora dos sistemas não há comunicação. Ela é uma operação interna de cada sistema social, não havendo comunicação entre eles e o ambiente externo<sup>111</sup>.

Pelo processo de produção de comunicação do sistema social, pode-se compreender que a circulação da comunicação entre os sistemas só é possível dentro do próprio sistema, estando, assim, fechado ao ambiente externo. A própria evolução social implica uma adequação do sistema em que se vive, pois, com a evolução em todas as áreas da sociedade, tem-se uma sociedade de transformação e de ajustes. Nesse caminho, Luhmann define:

---

<sup>110</sup> MATURANA; VARELA, De Máquinas e Seres Vivos, Op. cit., p. 87.

<sup>111</sup> MARCONDES FILHO, O Escavador de Silêncios, Op. cit., p. 458-459.

[...] o sistema que, em um ambiente altamente complexo e contingente, é capaz de manter relações constantes entre as ações. Para tanto o sistema tem que produzir e organizar uma seletividade de tal forma que ele capte a alta complexidade e seja capaz de reduzi-la as bases da ação, passível de decisões <sup>112</sup>.

Em conformidade, Luhmann afirma que os sistemas sociais utilizam “[...] uma comunicação como sua modalidade particular da reprodução autopoiética. Seus elementos são as comunicações que são produzidas recursivamente e reproduzem por uma rede das comunicações e que não podem existir fora de tal rede” <sup>113</sup>. Em outras palavras, a sociedade é um sistema social extenso, no qual é possível a reprodução de comunicações sempre renovadas por outras comunicações. A autopoiése, então, deve ser compreendida como a recursividade na qual se revestem as operações comunicativas da sociedade; comunicações sempre farão referência a outras comunicações, e assim por diante. A sociedade, por isso, é o sistema global constituído comunicacionalmente, gerando e sendo gerado continuamente por comunicações. Por isso, a sociedade

É um sistema autopoiético. Ela é um sistema fechado, auto-referencial, já que não existe nenhuma comunicação entre a sociedade e seu ambiente, por exemplo, entre a sociedade e pessoas que vivem individualmente. Toda comunicação é uma operação interna à sociedade, é produção de sociedade e se expõe como acontecimento empírico, não somente à continuação, mas também à observação através de outras comunicações. Neste sentido, a sociedade moderna alcança uma complexidade que lhe permite reproduzir múltiplas autodescrições, não passíveis de serem integradas, e, simultaneamente, observar através de descrições de descrições que isto acontece. Isso significa, ao mesmo tempo, que é preciso renunciar a uma única correta representação do sistema, no sistema da sociedade na sociedade <sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> LUHMANN, Niklas. Sociologia do direito I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. p. 168.

<sup>113</sup> LUHMANN, Niklas. The autopoiesis of social systems. In: GEYER, Felix.; ZOUWEN, Johannes van der (Ed.). Sociocybernetic paradoxes: observation, control and evolution of self-steering systems. London: Sage, 1986: “[...] use communication as their particular mode of autopoietic reproduction. Their elements are communications which are recursively produced and reproduces by a network of communications and which cannot exist outside of such a network.”

<sup>114</sup> LUHMANN, Niklas. Novos Desenvolvimentos na Teoria dos Sistemas. Op. cit., p. 58.

Portanto, a comunicação só é possível internamente à sociedade, ou seja, dentro do sistema social, visto que no ambiente da exibição inexistem comunicações, mas apenas complexidade. Destarte, Luhmann traduz a necessidade de,

[...] com isso, transpor a teoria sociológica do conceito de ação para o conceito de sistema. Isso torna possível apresentar o sistema social como um sistema de reprodução de comunicações a partir de comunicações, constituído apenas de suas próprias operações e operacionalmente fechado. Com o conceito de ação é quase impossível evitar referências externas. Uma ação, na medida em que precisa ser atribuída, exige fazer referências a coisas não constituídas socialmente: a um sujeito, a um indivíduo, até mesmo, para todas as finalidades práticas, a um corpo vivo, ou seja, a uma posição no espaço. Somente com o auxílio do conceito de comunicação pode-se pensar num sistema social como um sistema autopoietico, constituído só por elementos, isto é, comunicações, que ele próprio, através da rede de conexões desses mesmos elementos, produz e reproduz via comunicações<sup>115</sup>.

Ao valor da comunicação evidente nos sistemas sociais pode-se acrescentar a noção de uma inter-relação do sistema social como sistema autopoietico, visto que o sistema é produzido e reproduzido pela comunicação. Assim, chega-se a uma cominação dos sistemas no mundo. Em conformidade, Rocha assevera que “a sociedade como sistema social é possível graças à *comunicação*. Por sua vez, a comunicação depende da linguagem, das funções, da diferenciação e das estruturas”<sup>116</sup>. Torna-se, pois, crível o processo evolutivo da sociedade.

Portanto, a comunicação é um dos instrumentos mais antigos da humanidade. É por meio dela que o homem consegue se expressar desde os tempos das cavernas, quando a comunicação se dava por meio de gestos, sons, ruídos. Surgiram, após, o desenho, a escrita, as sílabas, as palavras, o papiro, o papel, a tipografia, o correio, o jornal, a eletricidade, o telefone, o rádio, a televisão, o satélite e a internet. O processo evolutivo da comunicação tem avançado com o passar dos tempos em razão do desenvolvimento tecnológico, que possibilita tal

---

<sup>115</sup> LUHMANN, Novos Desenvolvimentos na Teoria dos Sistemas. Op. cit., p. 80.

avanço e teve como um marco fundamental a descoberta do papel. A partir daí houve o surgimento da

[...] tipografia, sendo sua invenção atribuída a Gutenberg, com 200 exemplares da primeira Bíblia impressa, em aproximadamente 1456. [...] Em seguida vem o correio, o jornal, a eletricidade, que mudará os aspectos da comunicação, já não mais escrita. Surge o telégrafo [...] A invenção do telefone foi atribuída a Alexander Graham Bell [...] Depois temos a fantástica radiodifusão, a televisão, o satélite e a Internet <sup>117</sup>.

A comunicação passa por um processo de transformação como a própria evolução da sociedade; com o passar dos tempos, tornou-se possível o desenvolvimento de outros meios de comunicação, culminando no fato de que “[...] a sociedade – diz Luhmann – não se compõe de pessoas, mas de comunicações entre pessoas” <sup>118</sup>. Assim, a idéia de que a comunicação se dá dentro do universo social, e não individualizado, e somente por meio desta é possível desenvolver a sociedade.

A comunicação dentro do sistema social funciona como causa e efeito de sua auto-reprodução; logo, só é possível estabelecer a comunicação por meio dela própria. Nesse sentido, o processo de auto-reprodução comunicacional está relacionado com seu próprio sistema, visto que “o ambiente é que possibilita tudo isto e nos permite compreender muitas coisas. [...] não pode explicar-nos como é possível aceder à autopoiesis da comunicação, à clausura operacional dos sistemas de comunicação” <sup>119</sup>. Assim, o entorno é colocado como condição de possibilidade de abrir *links* para permitir que a comunicação se acople e saia de sua clausura operacional. Para haver a comunicação, será necessário que haja um agente que

---

<sup>116</sup> ROCHA, Leonel Severo. Três Matrizes da Teoria Jurídica. In: \_\_\_\_\_. Epistemologia Jurídica e Democracia. 2.ed. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 104.

<sup>117</sup> HANSEN, Como Entender a Saúde na Comunicação? Op. cit., p. 10.

<sup>118</sup> GARCIA AMADO, Juan Antonio. La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia, 1997. p. 113: “La sociedad – dice Luhmann- no se compone de personas, sino de comunicaciones entre personas.”

<sup>119</sup> LUHMANN; DE GIORGI, Teoría de la Sociedad, Op. cit., p. 83: “El entorno que posibilita todo esto nos permite comprender muchas cosas. [...] no puede explicarnos cómo es posible acceder a la autopoiesis de la comunicación, a la clausura operacional de los sistemas de comunicación.”

utiliza a informação como intenção de comunicação e um receptor que a recebe ou não.

Evidencia-se, portanto, uma nova proposição sobre comunicação, centrada na matriz sistêmica e relacionada ao processo de acoplamento do sistema e de seus subsistemas, sendo a condutora de mensagens entre eles e possibilitando a troca de informações entre si. Sua relação com “um meio que está constituído por elementos acoplados em um modo amplo: uma forma, ao invés, põe em conexão aos mesmos elementos em um acoplamento amplo”<sup>120</sup>. Portanto, a relação estabelecida no sistema se dá, igualmente, no ambiente por meio de conexões que operam o acoplamento no sistema de comunicação. Na percepção de Luhmann:

Os sistemas de comunicação se constituem a si mesmos mediante uma distinção entre meio e forma. Quando falamos de “meios de comunicação” entendemos sempre o uso operativo da diferença entre substrato medial e a forma. A comunicação é possível só [...] como processo desta diferença. A distinção entre substrato medial e forma descompõe o problema geral da complexidade estruturada mediante a ulterior distinção entre elementos acoplados de modo estrito e entre elementos acoplados de modo amplo<sup>121</sup>.

Ademais, pode-se dizer que “[...] não entendemos como forma o signo de uma distinção. E, portanto, a distinção entre meio e forma é uma forma”.<sup>122</sup> Portanto, meio é forma “[...] com dois lados, no qual um deles (no lado da forma) se contém a si mesma. A distinção meio/forma está construída paradoxalmente ao prever sua re-entrada em si mesma, ao fazer-se presente de novo em um de seus lados [...]”<sup>123</sup>,

---

<sup>120</sup> LUHMANN; DE GIORGI, Teoría de la Sociedad, Op. cit., p. 86: “Un medio está constituido por elementos acoplados en un modo amplio: una forma, al contrario, pone en conexión a los mismos elementos en un acoplamiento amplio.”

<sup>121</sup> Idem, ibidem, p. 84-85 “Los sistemas de comunicación se constituyen a sí mismos mediante una distinción entre medio y forma. Cuando hablamos de “medios de comunicación” entendemos siempre el uso operativo de la diferencia entre sustrato medial y la forma. La comunicación es posible sólo [...] como procesualización de esta diferencia. La distinción entre sustrato medial y forma descompone el problema general de la complejidad estructurada mediante la ulterior distinción entre elementos acoplados de modo estricto y entre elementos acoplados de modo amplio.”

<sup>122</sup> Idem, ibidem, p. 86: “[...] no entendemos con forma el signo de una distinción. Y por lo tanto, la distinción entre medio y forma es una forma.

<sup>123</sup> LUHMANN, Niklas. El Arte de la Sociedad. México: Herder, 2005. p. 175: “forma con dos lados, en el que uno de ellos (en el lado de la forma) se contiene a sí misma. La distinción medio/forma está

estabelecendo, assim, por um processo de entrada/saída. Cabe, agora, verificar como ocorrem as comunicações na compreensão de Marcondes Filho:

As comunicações são produzidas nessa rede recursiva de comunicações que constitui a unidade do sistema. [...] a comunicação é a operação que caracteriza os sistemas sociais, a de separar o que é sistema do que não é: continuar a comunicação é dar manutenção à autopeiose destes mesmos sistemas. Os sistemas sociais não fazem outra coisa a não ser comunicações, e fora dos sistemas não há comunicação. Ela é uma operação interna de cada sistema social, não havendo comunicação entre eles e o ambiente externo <sup>124</sup>.

Pelo processo de produção de comunicação no sistema social, pode-se compreender que a circulação da comunicação entre os sistemas só é possível dentro do próprio sistema, estando, assim, fechado ao ambiente externo. A própria evolução social implica uma adequação do sistema, pois, com a evolução em todas as áreas da sociedade, tem-se uma sociedade de mudança e de adequação. Desse modo, pode-se verificar a importância que a comunicação possui para os meios de massa, ou seja, só é possível viabilizar os meios de comunicação porque ocorre a comunicação como condição de possibilidade para a existência dos meios de comunicação. Para Luhmann,

com base na linguagem se desenvolveram os meios de comunicação, isto é, escrita, impressão e telecomunicações. Estes meios de baseiam em uma decomposição, em uma recombinação incongruente de unidades lingüísticas que não podem dissolver-se mais. Assim se alcança uma expansão imensa da amplitude do processo comunicacional que re-atua, por sua vez, sobre o que se comprova como conteúdo da comunicação. Os meios de comunicação selecionam mediante sua própria técnica, acham suas próprias possibilidades de conservação, comparação e melhoramento, as quais, não obstante, só podem ser utilizadas com base em standardizações. Em comparação com a tradição oral, submissa à interação e à memória, os meios de comunicação se expandem e ao mesmo tempo se limitam, e assim a comunicação serve como base para as comunicações seguintes.<sup>125</sup>

---

construída paradójicamente al prever su re-entrada en sí misma, al hacerse presente de huevo en uno de sus lados.”

<sup>124</sup> MARCONDES FILHO, O Escavador de Silêncios, Op. cit., p. 458-459.

<sup>125</sup> LUHMANN, Sistemas Sociales, Op. cit., p. 158-159: “Con base en el lenguaje se han podido desarrollar los medios de comunicación, es decir, escritura, impresión y telecomunicaciones. Estos

Segundo o entendimento do autor, há uma maior tendência de que as comunicações, ao serem expandidas e limitadas, tornem-se improváveis em razão de que é improvável que a comunicação seja compreendida por outrem, tendo em vista o enclausuramento de sua consciência. O significado só se faz compreender em razão do entendimento que a memória lhe reserva. A segunda improbabilidade refere-se à impossibilidade de se aceder aos receptores, o que se refere à possibilidade de as comunicações atingirem somente aos que estão presentes ao evento. Por fim, a terceira improbabilidade diz respeito à obtenção do resultado desejado, tratando-se da adoção e incorporação da comunicação ao comportamento<sup>126</sup>.

Pode-se afirmar que a comunicação é um evento extremamente improvável. A improbabilidade da comunicação, entretanto, pode ser superada por meio dos chamados “meios de comunicação simbolicamente generalizados”. Tais meios atuam sobre um *caos comunicativo*, viabilizando o êxito de comunicações até então improváveis; são aqueles

[...] meios que utilizam generalizações para simbolizar a relação entre seleção e motivação, isto é, para representá-la como unidade. Exemplos importantes são: verdade, amor, propriedade/dinheiro, poder/direito; até certo ponto também fé religiosa, arte e atualmente, talvez, “valores básicos” civilizatoriamente padronizados. De maneira muito diferente, e para constelações de interação muito diversas, trata-se em todos os casos de condicionar a seleção da comunicação dessa maneira que atuem o mesmo tempo como meios motivadores, isto é, que podem assegurar de maneira suficiente o cumprimento da proposta de seleção. A comunicação mais bem-sucedida/transcendental se realiza na sociedade atual mediante tais meios de comunicação e, em consequência, as oportunidades para a formação

---

medios de basan en una descomposición, en una recombinación incongruente de unidades lingüísticas que no pueden disolverse más. Así se logra una expansión inmensa de la amplitud del proceso comunicacional que reaccúa, a su vez, sobre lo que se comprueba como contenido de la comunicación. Los medios de comunicación seleccionan mediante su propia técnica, crean sus propias posibilidades de conservación, comparación y mejoramiento, las cuales, no obstante, sólo pueden ser utilizadas con base en estandarizaciones. En comparación con la tradición oral, sujeta a la interacción y a la memoria, los medios de comunicación se expanden y a la vez se limitan, y así la comunicación sirve como base para las comunicaciones siguientes.”

<sup>126</sup> LUHMANN, Niklas. A Improbabilidade da Comunicação. Lisboa: Vega, 2001. p. 42-43.

dos sistemas sociais são dirigidos para suas funções correspondentes <sup>127</sup>.

Pode-se considerar a comunicação como autopoiética, ou seja, um fenômeno que se reproduz nele mesmo. Todavia, a autopoiese dos sistemas sociais apenas tem lugar quando viabilizada a comunicação, isto é, a comunicação produzida deve ser passível de reconhecimento; caso contrário, será refutada e identificada apenas como ruído. A problemática da improbabilidade da comunicação será vista com maior propriedade no capítulo 5.

Assim, faz-se necessário estabelecer, inicialmente, uma diferenciação de meio e forma nos sistemas de comunicação, visto que a “[...] comunicação é possível só [...] como processo desta diferença”. <sup>128</sup> Assim, o procedimento dessa diferença está relacionado diretamente à distinção entre seus elementos meio e forma: “[...] é ela mesma uma forma – forma com dois lados, no qual um deles (no lado da forma) se contém a si mesma. A distinção meio/forma está construída paradoxalmente ao prever sua re-entrada em si mesma, ao fazer-se presente do ovo em um de seus lados” <sup>129</sup>. Portanto, observa-se a relação entre meio/forma como uma unidade única com dois lados, ou seja, ambas se compõem como parte do mesmo.

---

<sup>127</sup> LUHMANN, *Sistemas Sociales*, Op. cit., p. 159-160: “medios que utilizan generalizaciones para simbolizar la relación entre selección y motivación, es decir, para representarla como unidad. Ejemplos importantes son: verdad, amor, propiedad/dinero, poder/derecho; hasta cierto punto también fe religiosa, arte y actualmente, quizá, “valores básicos” civilizatoriamente estandarizados. De manera muy diferente, y para constelaciones de interacción muy diversas, se trata en todos los casos de condicionar la selección de la comunicación de tal manera que actúen el mismo tiempo como medios motivadores, es decir, que pueden asegurar de manera suficiente el cumplimiento de la propuesta de selección. La comunicación más exitosa/trascendental se realiza en la sociedad actual mediante tales medios de comunicación y, en consecuencia, las oportunidades para la formación de los sistemas sociales son dirigidos hacia sus funciones correspondientes.”

<sup>128</sup> LUHMAN; DE GIORGI, *Teoría de la Sociedad*, Op. cit., p. 84-85: “La comunicación es posible sólo [...] como procesualización de esta diferencia.”

<sup>129</sup> LUHMANN, *El Arte de la Sociedad*, Op. cit., p. 175: “[...] es ella misma una forma – forma con dos lados, en el que uno de ellos (en el lado de la forma) se contiene a sí misma. La distinción medio/forma está construida paradójicamente al prever su re-entrada en sí misma, al hacerse presente de huevo en uno de sus lados.”



Dessa forma, pode-se identificar que a comunicação reveste-se na síntese necessária para que o processo de emissão da informação siga seus receptores, e, por meio do ato da comunicação, venha ou não a ascender a seus presentes. Assim, a comunicação é essencial para que os meios de massa possibilitem transcendência dessa mesma comunicação aos presentes. Por isso faz-se necessária a observância da conceituação de meios de comunicação proposta por Luhmann:

Sob o conceito de meios de comunicação devem ser compreendidos, de agora em diante, todas as instituições da sociedade que se servem de meios técnicos de reprodução para a reprodução para a difusão da comunicação. Consideram-se, principalmente, livros, revistas, jornais produzidos de forma impressa, mas também processos de reprodução fotográfica ou eletrônica de qualquer tipo, na medida em que fabriquem produtos em grande quantidade a um público indeterminado. Também a difusão da comunicação pelo rádio faz parte desse conceito, na medida em que for acessível a todos e não sirva apenas para manter a conexão telefônica entre participantes individuais. A produção em massa de manuscritos com base no ditado, como ocorria em oficinas medievais de escrita, não se inclui no conceito, como tampouco o acesso público a espaços onde a comunicação ocorre – quer dizer, o conceito não vale para conferências, representações teatrais, exposições, concertos, a não ser que essa divulgação suceda por meio de filmes ou disquetes<sup>130</sup>.

Portanto, os meios de comunicação não se restringem somente a uma espécie. Nesse contexto, observa-se que o processo evolutivo dos meios de comunicação se dá pelos mais diversos meios, seja pela comunicação oral, seja pela escrita, sonora, televisiva e pela internet. A comunicação massiva existente atualmente viabiliza o auxílio a temas de relevância da sociedade. Como exemplo, refira-se meios como o rádio e a televisão, utilizados largamente para a divulgação de temas relacionados à saúde, como a promoção de campanhas sanitárias, o alerta quanto à determinada doença ou a divulgação de medidas preventivas. Saliente-se, ainda, a internet como meio aberto à participação popular, no sentido de produção de um excedente comunicativo, restando tal meio como expoente da difusão comunicativa e de participação popular.

---

<sup>130</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 16-17.

Está-se diante de um processo extremamente enriquecido pelo advento da tecnologia; por outro lado, nessa evolução há de se desconsiderar a produção dos manuscritos da era medieval ou apresentações fechadas de peças teatrais ou concertos, a não ser que esse processo seja divulgado massivamente por filmes, num processo industrial que torne possível a comunicação. Por outro lado, neste processo se evidencia a escrita, que conduz à diferença dos meios de comunicação. Desse modo, aduz Luhmann:

a [...] tecnologia de difusão representa aqui [...] o mesmo que é realizado pelo *médium* dinheiro para uma diferenciação auto-fortificada da economia: ela própria constitui apenas um meio (um *medium*) que permite a formação de forma que, então, diferentes do próprio *medium* [...]"<sup>131</sup>.

Assim, diante da complexidade que envolve o dinheiro e a economia, essas operações revestem-se em comunicações que possibilitam o fechamento operacional sistêmico. Dessa forma, pode-se dizer que os sistemas de comunicação compõem-se da caracterização entre meio e forma à qual Luhmann refere<sup>132</sup>.

Pode-se observar, contudo, que o processo comunicativo ocorre por meio da diferenciação da clausura operacional dos sistemas, que “[...] traz como consequência que o sistema dependa da auto-organização. Suas próprias estruturas podem construir-se e transformar-se unicamente mediante operações dela mesma”<sup>133</sup>. Ocorre, assim, a comunicação dentro do próprio sistema social, onde “[...] um sistema é a forma de uma diferenciação, possuindo, pois, dois lados: o sistema (como o lado interno da forma) e o ambiente (como o lado externo da forma).

<sup>131</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 17.

<sup>132</sup> LUHMANN; DE GIORGI, Teoría de la Sociedad, Op. cit., p. 84-85: “Cuando hablamos de <<medios de comunicación>> entendemos siempre el uso operativo de la diferencia entre sustrato medial y forma. La comunicación es posible solo [...] como procesualización de esta diferencia.”

<sup>133</sup> Idem, ibidem, p. 49: “La clausura operacional trae como consecuencia que el sistema dependa de la autoorganización. Sus propias estructuras pueden construirse y transformarse únicamente mediante operaciones de ella misma [...].”

Somente ambos os lados constituem a diferenciação, a forma, o conceito”.<sup>134</sup> Assim, pode-se dizer que o sistema é único, porém formado por dois lados que estabelecem sua própria diferença. Pela capacidade de ocorrência de comunicações dentro do próprio sistema deve-se observar a distinção entre o sistema aberto e o sistema fechado. Escarpit especifica a relação existente entre código e linguagem:

Por definição, o código é um sistema fechado que pretende ser exaustivo para o sistema físico que interpreta. Não permite nem ambigüidades nem repetições. Para isso, supõe implicitamente a invariação das relações que definem o sistema físico interpretado, por meios do qual é possível integrar a um conhecimento ordenado todo acontecimento conforme à hipótese e de invariação.[...] A linguagem é por definição um sistema aberto e evolutivo onde não pode existir invariação total, sem o qual não poderia haver redução de informação, que é a função fundamental da linguagem. Em um sistema lingüístico, as relações se modificam continuamente por efeito da prática. Para produzir informação, a linguagem é menos confiável que o código: mas sem ele é impossível superar os obstáculos que opõe a incompatibilidade dos sistemas<sup>135</sup>.

Essa relação existente entre o sistema aberto e fechado é fácil de identificar por meio do código e da linguagem, que possibilita, no primeiro caso, o fechamento do sistema e, no segundo, a sua abertura, como função essencial para a própria autonomia do sistema em sua diferenciação. Portanto, o código tem um papel fundamental dentro dos sistemas, porque possibilita seu fechamento.

Para Luhmann, “[...] se os sistemas se baseiam em uma diferença codificada (verdadeiro/falso, jurídico/antijurídico, ter/não ter), toda auto-referência teria lugar dentro destes códigos”. Nesse sentido, o autor conclui que os códigos agem “[...]”

<sup>134</sup> LUHMANN, O Conceito de Sociedade. Op. cit., p. 78.

<sup>135</sup> ESCARPIT, Robert. Teoría de la Información y Práctica Política. Traducción Marcos Lara. México: Fondo de Cultura Económica, 1981. p. 44-45: “Por definición, el código es un sistema cerrado que pretende ser exhaustivo para el sistema físico que interpreta. No permite ni ambigüedades ni repeticiones. Para ello, supone implícitamente la invariación de las relaciones que definen el sistema físico interpretado, por medios del cual es posible integrar a un conocimiento ordenado todo acontecimiento conforme a la hipótesis e de invariación. [...] El lenguaje es por definición un sistema abierto y evolutivo donde no puede existir invariación total, sin lo cual no podría haber reducción de información, que es la función fundamental del lenguaje. En un sistema lingüístico, las relaciones se modifican continuamente por efecto de la practica. Para producir información, el lenguaje es menos confiable que el código: pero sin él es imposible superar los obstáculos que opone la incompatibilidad de los sistemas.”

dentro deles como relação de negação, que excepciona terceiras possibilidades e contradições; precisamente este procedimento que estabelece o código não pode ser aplicado à unidade do próprio código. A não ser por um observador”<sup>136</sup>. Portanto, deve-se observar a relação existente da linguagem no processo de abertura do sistema. Maturana define a linguagem como sendo

[...] um fenômeno que nos envolve como seres vivos e, portanto, um fenômeno biológico que se origina na nossa história evolutiva, consiste num operar recorrente, em *coordenações de coordenações* consensuais de conduta. Disto resulta que as palavras são nós nas redes de coordenação de ações, e não representantes abstratos de uma realidade independente dos nossos afazeres. É por tudo isso que as palavras não são inócuas e que não é indiferente usarmos uma ou outra numa determinada situação. As palavras que usamos não somente revelam nosso pensar, como também projetam o curso do nosso fazer<sup>137</sup>.

Desse modo, compreende-se que a linguagem torna-se indispensável para a compreensão da comunicação. Luhmann parte da conceituação proposta por Maturana: “[...] dizer que, em uma coordenação da coordenação, da conduta de seres vivos individuais. [...] é uma construção histórica notável da evolução que consiste em uma muito penetrante seleção de seus meios”<sup>138</sup>. Entende-se, assim, que a linguagem possui uma íntima relação com o código. Exemplificando-a no sentido de estabelecer uma tradução, assinala Escarpit: “A tradução é uma operação de linguagem, não uma operação de código, e a linguagem é própria do indivíduo humano. [...] A linguagem supõe uma grande parte do código: cada língua em particular possui seu código próprio que a define como sistema”<sup>139</sup>. Logo,

<sup>136</sup> LUHMANN, Niklas. O Enfoque Sociológico da Teoria e Prática do Direito, Op. cit., p. 19.

<sup>137</sup> MATURANA, Humberto. Emoções e Linguagem na Educação e na Política. Belo Horizonte: UFMG, 1998. p. 90.

<sup>138</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad, Op. cit., p. 159: “[...] decir, en una coordinación de la coordinación, de la conducta de seres vivos individuales. [...] es una construcción histórica notable de la evolución que consiste en una muy penetrante selección de sus medios.”

<sup>139</sup> ESCARPIT, Teoría de la Información y Práctica Política, Op. cit., p. 45: “La tradición es una operación de lenguaje, no una operación de código, y el lenguaje es lo propio del individuo humano. [...] El lenguaje supone una gran parte de código: cada lengua particular posee su código propio que la define como sistema.”

a linguagem possui uma característica especial, [...] uma forma de todo particular. Como forma de duas partes, consiste na distinção entre som e sentido. [...] o som não é o sentido, senão que precisamente por isto seu não ser determina às vezes qual o sentido de que fala <sup>140</sup>.

Assim, pode-se entender que a diferença existente entre a linguagem e o som é estabelecida pela diferença na relação de abertura e fechamento do sistema. Rocha afirma sobre a relação da abertura/fechamento que “[...] o sistema diferenciado deve ser, simultaneamente, *operativamente fechado* para manter a sua unidade e *cognitivamente aberto* para poder observar a sua diferença constitutiva” <sup>141</sup>. A diferença é que possibilita aos observadores verificarem a sua dupla contingência. Por conseguinte, pode-se dizer que a sociedade tem como objeto basilar a comunicação, cuja capacidade de diferenciação e repetição de operações são distintas de suas observações. Dessa forma, Luhmann traz a importância do fechamento do sistema para a sociedade:

Se descrevermos a sociedade como um sistema, então partimos da teoria geral dos sistemas autopoieticos, que se deve tratar de um sistema operacionalmente fechado. No plano das operações próprias do sistema não há nenhum contato com o ambiente. Isto vale ainda quando [...] estas operações sejam observações ou operações cuja autopoiesis peça uma auto-observação. Também não para os sistemas que observam existe, no plano de seu operar, nenhum contato com o ambiente. Cada observação sobre o ambiente deve realizar-se no mesmo sistema como atividade interna mediante distinções próprias (para as quais não existe nenhuma correspondência no ambiente). De outra maneira não faria sentido falar de observação do ambiente. Toda observação do ambiente pressupõe a distinção entre autorreferência <sup>142</sup> e heterorreferência <sup>143</sup>, a qual pode fazer-se só no sistema <sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> LUHMANN; DE GIORGI, Teoría de la Sociedad, Op. cit., p. 91: “El lenguaje tiene, por tanto, una forma del todo particular. Como forma de dos partes, consiste en la distinción entre sonido y sentido. [...] el sonido no es el sentido, sino que precisamente por esto su no ser determina a veces cuál es el sentido del que se habla [...]”

<sup>141</sup> ROCHA, Leonel Severo. Interpretação Jurídica e Racionalidade. In: \_\_\_\_\_. Epistemologia Jurídica e Democracia. 2. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 112.

<sup>142</sup> Luhmann refere que “auto-referência designa toda operação que se refere a algo fora de si mesmo e que, através disto, volta a si. A pura auto-referência, a qual não toma o desvio do que lhe é externo, equivaleria a uma tautologia. Operações reais ou sistemas reais dependem de um ‘desdobramento’ ou destautologização desta tautologia, pois somente então, estas poderão compreender que são somente possíveis em um ambiente real de uma maneira limitada, não arbitrária.” Conforme tradução em ROCHA, Leonel Severo. Da Epistemologia Jurídica Normativista ao Construtivismo Sistêmico. In

Observa-se que, em relação à clausura operacional do sistema, não ocorre nenhum contato com o ambiente, ao passo que a observação<sup>145</sup> só pode se realizar no mesmo sistema, como uma intensidade interna do sistema mediante a observação de seu próprio ambiente. Para Marcondes Filho,

[...] é a observação, o componente provisório, artificial. Mas “observação” não é apenas olhar: para Luhmann, observar é escolher, fazer uma seleção. Utilizar a diferença para designar um lado e não o outro. Por isso, observação é também operação. Quando se observa, quando se escolhe um e não o outro, o conjunto que ambos formam torna-se “invisível”: se eu olho a universidade, perco o ambiente em que ela está inserida; este é meu ponto cego. É como o olho, que não pode ver a si mesmo. Diferenciar é estabelecer um limite: para ver aquilo que eu não escolhi (o outro lado) devo cruzar esse limite. E isso me toma tempo, só posso fazê-lo mais tarde. Por isso, um observador só pode ver um lado de cada vez.<sup>146</sup>

Pode-se verificar, portanto, que a observação é um processo de escolha, uma seleção cuja operação se vale da diferença para estabelecer os limites. “Observar é

---

\_\_\_\_\_ ; SCHWARTZ, Germano; CLAM, Jean. Introdução à Teoria do Sistema Autopoietico do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 40. Ver LUHMANN, Ecological Communication, Op. cit., p. 145: “Self-reference designates every operation that refers to something beyond itself and thought this back to itself. Pure self-reference that does not take this detour through what is external to it self would amount to a tautology. Real operations or systems depend on an ‘unfolding’ or de-automatization of this tautology because only then can they grasp that they are possible in a real environment only in a restricted, non-arbitrary way.”

<sup>143</sup> Entende-se aqui como heterorreferencia o entorno. LUHMANN, El Derecho de la Sociedad, Op. cit., p. 108.

<sup>144</sup> LUHMANN; DE GIORGI, Teoría de la Sociedad, Op. cit., p. 49: “Si describimos la sociedad como un sistema, entonces se sigue, de la teoría general de los sistemas autopoieticos, que se debe tratar de un sistema operacionalmente cerrado. En el plano de las operaciones propias del sistema no hay ningún contacto con el entorno. Esto vale aun cuando [...] estas operaciones sean observaciones o bien operaciones cuya autopoiesis pida una autoobservación. Tampoco para los sistemas que observan existe, en el plano de su operar, ningún contacto con el entorno. Cada observación sobre el entorno debe realizar-se en el mismo sistema como actividad interna mediante distinciones propias (para las cuales no existe ninguna correspondencia en el entorno). De otra manera no tendría sentido hablar de observación del entorno. Toda observación del entorno presupone la distinción entre autorreferencia y heterorreferencia, la cual puede hacerse sólo en el sistema.”

<sup>145</sup> Observação é definida no nível de abstração do conceito de autopoiese. Designa a unidade de uma operação que faz uma distinção visando indicar um ou o outro lado desta distinção. Nesse modo de operação pode novamente existir consciência ou comunicação. Luhmann, Ecological Communication, Op. cit., p.144: “Observation is defined on the level of abstraction of the concept of autopoiesis. It designates the unity of an operation that makes a distinction in order to indicate one or the other side of this distinction. Its mode of operation can, again, be life, consciousness or communication”

igualmente uma atividade interna dos sistemas, não é nenhum acesso a uma realidade exterior”<sup>147</sup>. Assim, a observação, sendo uma operação interna do sistema, não pode ultrapassar esses limites. O processo da comunicação, conforme Luhmann, é estabelecido pelo fundamento da

[...] linguagem se desenvolveram os meios de comunicação, isto é, escritura, impressão e telecomunicações. Estes meios se baseiam em uma decomposição, em uma recombinação de unidades lingüísticas incongruente de unidades lingüísticas que não podem dissolver-se mais\*. Assim se alcança uma expansão imensa da amplitude do processo comunicacional que reactúa, por sua vez, sobre o que se comprova como conteúdo da comunicação\*. Os meios de comunicação selecionam mediante sua própria técnica, acham suas próprias possibilidades de conservação, comparação e melhoramento, as quais, não obstante, só podem ser utilizadas com base em standardizações. Em comparação com a tradição oral, submissa à interação e à memória, os meios de comunicação se expandem e ao mesmo tempo limitam, e assim a comunicação serve como base para as comunicações seguintes<sup>148</sup>.

Nos meios de comunicação pode-se verificar a importância desse processo de autopoiesis da comunicação, visto que ela se auto-reproduz a partir de si mesma: “[...] sem linguagem não é possível a autopoiesis de um sistema de comunicação porque esta pressupõe sempre uma perspectiva regular de ulterior comunicação - mesmo que uma vez possibilitada pela linguagem permite que haja comunicação sem linguagem.”<sup>149</sup> No mesmo sentido tem-se no posicionamento de Marcondes Filho, ao afirmar que a linguagem é

---

<sup>146</sup> MARCONDES FILHO, O Escavador de Silêncios, Op. cit., p. 429.

<sup>147</sup> MARCONDES FILHO, O Escavador de Silêncios, Op. cit., p. 429.

<sup>148</sup> LUHMANN, Sistemas Sociales, Op. cit., p. 158: “Con base en el lenguaje se han podido desarrollar los medios de comunicación, es decir, escritura, impresión y telecomunicaciones. Estos medios se basan en una descomposición, en una recombinação de unidades lingüísticas incongruente de unidades lingüísticas que no pueden disolverse más\*. Así se logra una expansión inmensa de la amplitud del proceso comunicacional que reactúa, a su vez, sobre lo que se comprueba como contenido de la comunicación\*. Los medios de comunicación seleccionan mediante su propia técnica, crean sus propias posibilidades de conservación, comparación y mejoramiento, las cuales, no obstante, sólo pueden ser utilizadas con base en estandarizaciones. En comparación con la tradición oral, sujeta a la interacción y a la memoria, los medios de comunicación se expanden y a la vez limitan, y así la comunicación sirve como base para las comunicaciones siguientes.

<sup>149</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad, Op. cit., p. 157-158: “[...] sin lenguaje no es posible la autopoiesis de un sistema de comunicación porque ésta presupone siempre una perspectiva regular de ulterior comunicación- aunque una vez possibilitada por el lenguaje permite que haya comunicación sin lenguaje.”

[...] condição obrigatória para a realização da autopoiese da comunicação – para a diferenciação entre o ato de participar a comunicação e a informação, pois apenas a comunicação do corpo, pela sua ambigüidade, não garantiria a recursividade do sentido na comunicação. Não obstante, apesar de a consciência e a comunicação estarem atravessados pelo sentido, de terem sua estabilidade de reprodução acoplada estruturalmente mediante a linguagem, nem consciência, nem comunicação devem ficar reduzidas à linguagem, ou seja, não é correto que só se pode ver o que se pode formular <sup>150</sup>.

Demonstra-se, com isso, a necessidade da comunicação através de seus meios para verificar que a linguagem é fundamental para a ocorrência da autopoiesis nos sistemas, pois “[...] as comunicações de sistemas sociais ligam-se através de meios de comunicação, dos *media*, como a língua, os meios de difusão e mesmo os meios de comunicação simbolicamente generalizados” <sup>151</sup>. Desse modo os meios é que permitem os acoplamentos e os desacoplamentos, (re)produzindo continuamente formas (sim/não). Verifica-se, pois, que o meio é uma condição de possibilidade para o acoplamento e desacoplamento, ou seja, o acoplamento estrutural<sup>152</sup> dos sistemas comunicacionais.

Cabe, agora, observar o papel dos meios para o processo de *comunicação de massas*: “[...] entendem-se as instituições da sociedade que usam tecnologias da multiplicação para disseminar a comunicação. [...] cumpre ressaltar, não ocorre nenhuma interação entre emissor e receptor. [...] Essa desconexão garante a liberdade de comunicação” <sup>153</sup> da sociedade. Nessa perspectiva, tem-se como

---

<sup>150</sup> MARCONDES FILHO, O Escavador de Silêncios, Op. cit., p. 486.

<sup>151</sup> Idem, ibidem, p. 476.

<sup>152</sup> LUHMANN, Niklas. Sobre os Fundamentos Teórico-sistêmicos da Teoria da Sociedade. Op. cit., p. 67: “O conceito de acoplamento estrutural designa uma forma para interdependências regulares entre sistemas e relações ambientais, que não estão disponíveis operacionalmente, mas que precisam ser pressupostas. Importante é a alta seletividade dessas formas. Elas não abrangem, de uma vez por todas o ambiente total do sistema. Assim, todos os sistemas de comunicação estão obviamente acoplados a processos de consciência. Sem consciência não há comunicação. Mas isto não significa que eventos de consciência (percepções, pensamentos) como tal já possam ser elementos de um processo de comunicação. O sistema de comunicação permanece, em outras palavras, um sistema auto-referencial operacionalmente fechado.”

<sup>153</sup> MARCONDES FILHO, O Escavador de Silêncios, Op. cit., p. 494.



comunicação de massas uma idéia de ampliação do acesso à informação nos mais diversos meios, como as transmissões realizadas por televisão, rádio, jornal, etc.

Não obstante, os meios de comunicação utilizam os instrumentos de comunicação de modo a serem possibilitadas as intervenções de operações com os meios, isto é, os meios se valem desses elementos para levar a comunicação a outros receptores. Deve-se observar a inter-relação existente no seu plano de ação pela heteroreferência e auto-referência, visto que o “[...] sistema se dá tempo e constitui cada operação com a expectativa de que outras se sucedam”.<sup>154</sup> Desse modo, observa-se a importância de cada operação para o sistema, sendo que elas se auto-reproduzem pela autopoiesis da comunicação. Logo, deve-se trabalhar a idéia da função dos meios de comunicação para as massas, sobre o que Luhmann afirma:

Se se quiser extrair dessas análises algo sobre função social dos meios de comunicação, é preciso, em primeiro lugar, começar de uma distinção básica, isto é, a distinção entre *Operação* e *Observação*. Operação é a ocorrência efetiva de acontecimentos; a reprodução deles é realizada pela autopoiese do sistema, isto é, a reprodução da diferença, entre sistema e meio externo. As observações utilizam distinções para descrever uma coisa (e não outra)<sup>155</sup>.

Na operação dos meios de comunicação, faz-se a diferenciação de “[...] dois planos de ação: quando eles se referem a um mundo externo, mesmo que fantasiado, fala-se de heterorreferência; quando eles falam de si mesmos, enquanto veículos de difusão, fala-se de auto-referência”<sup>156</sup>, ou seja, é a relação existente do direito/não-direito, observando a maneira como se estabelece a observação de segunda ordem na construção da realidade social. Com isso, é salientada a importância dos meios de comunicação, sobre o que Luhmann refere:

---

<sup>154</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 29.

<sup>155</sup> Idem, ibidem, p. 155.

<sup>156</sup> MARCONDES FILHO, O Escavador de Silêncios, Op. cit., p. 494-495.

[...] consiste, [...] em orquestrar a auto-observação do sistema social – com isso não se está pensando num objeto específico entre outros, mas numa forma de dividir o mundo em sistema (a saber, a sociedade) e o meio externo. Trata-se de uma observação universal, não específica de um objeto. Já falamos em outro contexto, da função da memória sistêmica, que disponibiliza uma realidade de *background* para todas as comunicações que vão se seguindo, e é continuamente reimpregnada pelos meios de comunicação<sup>157</sup>.

Seria, neste caso, a idéia de que o sistema necessita promover sua auto-observação, fazendo com que venha a ocorrer a sua auto-reprodução, de modo à manutenção de sua autopoiese. “Os meios de comunicação realizam na sociedade exatamente aquela estrutura dual de reprodução e informação, de continuidade de uma autopoiese sempre já adaptada e de uma disposição cognitiva à irritação”<sup>158</sup>. Diante dos meios de comunicação, fica notória sua função<sup>159</sup>, que “[...] consiste na produção contínua e no processamento das irritações – e não no aumento do conhecimento, nem numa socialização ou educação no sentido da conformidade às normas”<sup>160</sup>. Portanto, os meios de comunicação

[...] garantem a todos os sistemas de função uma presença que é aceita por toda a sociedade e é ao mesmo tempo familiar aos indivíduos, presença essa que eles tomam como ponto de partida quando se trata de selecionar um passado específico do sistema, assim como de fixar expectativas de futuro importantes para o sistema. Conforma as necessidades individuais, outros sistemas podem ajustar suas previsões à referência passada; a economia, por exemplo, pode adaptar-se às inovações provenientes das firmas ou do mercado, e apoiada nisso, fixar suas próprias conexões entre seu passado e seu futuro<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 158.

<sup>158</sup> Idem, ibidem, p. 159.

<sup>159</sup> Nesse sentido, segundo WOLF, Teorias das Comunicações de Massa, Op. cit., p. 55: “o inventário das funções correlaciona-se a quatro tipos de fenômenos de comunicação diversos: a. a existência do sistema global dos meios de comunicação de massa numa sociedade; b. os tipos de modelos específicos de comunicação ligados a cada meio particular (imprensa, rádio, etc); c. a ordem institucional e organizacional com que os diversos meios de comunicação operam; d. as conseqüência do fato de as principais atividades de comunicação se desenvolverem por intermédio dos meios de comunicação de massa.”

<sup>160</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 159.

<sup>161</sup> Idem, ibidem, p. 160-161.

A comunicação, portanto, é uma condição de possibilidade para a existência dos meios de comunicação, pois sem comunicação não há a realização de operações no sistema. Essas trocas são fundamentais para que se possa ajustar o futuro identificando o passado e, assim, reduzindo a complexidade de frustração com referência no passado.

### 1.3. Funcionalidade dos meios de comunicação

Com a noção de meios de comunicação, a clássica troca de informações como forma de construção da realidade sofrem violento abalo. Os meios de comunicação colocam-se no âmbito social de forma onipresente e generalizadora, reclamando para si a possibilidade de construção da realidade social e individual.

Entretanto, pode-se perguntar: o que é mídia? “O latim possuía a palavra *médium*, cujo plural era *media*; seu significado era ‘meio’, ‘espaço intermediário’”<sup>162</sup>. A palavra, igualmente, indicava um ponto de convergência, um lugar-comum. Com o advento da expressão *mass media* podem-se compreender os meios de comunicação como uma força transcendente à usual prática discursiva local e da troca de informações entre diferentes interlocutores.

*Mass media* quer dizer meios de comunicação tecnicamente aptos à difusão simultânea de toda espécie de informação, destinando-se a um número indiscriminado de indivíduos. Esses meios de comunicação modernos são, além do cinema, os jornais, as revistas, as emissoras de rádio e, sobretudo, as redes de televisão. [...] estão em jogo os meios (tecnologicamente perfectíveis) de disseminação rápida e generalizada de mensagens, popularizando-se, por “naturais”, as linguagens em que se acham vazadas. Além disso, as facilidades encontradas para sua reprodução e imediata divulgação conferem a tais mensagens “repercussão social”<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> POLISTCHUK, Ilana; TRINTA, Aluizio Ramos. Teorias da Comunicação: o Pensamento e a Prática da Comunicação Social. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 79.

<sup>163</sup> Idem, ibidem, p. 79.

Desse modo, por meios de comunicação compreende-se toda e qualquer difusão unilateral de informação. “O livro foi a primeira mercadoria produzida em massa. A imprensa, que, por definição é uniforme e repetível, [...] possibilitou o surgimento de mercados para esses artigos.”<sup>164</sup> Podem-se citar, ainda, como exemplo de meios de comunicação revistas, jornais, cinema, programas televisivos, programas de rádio, etc.

Saliente-se a compreensão da internet como meio de comunicação apenas em determinados casos, eis que por vezes é possível a seleção da informação desejada na rede mundial de computadores, bem como a troca de informações com outros indivíduos.

Pode-se compreender os *mass media* como essa força transcendente no sentido de que se colocam entre as relações intersubjetivas de forma abrupta: não é possível a seleção da informação desejada, pois a comunicação é imposta unilateralmente. Todavia, os meios de comunicação não se traduzem em elemento decisório; podem, sim, influenciar os processos sociais de tomada de decisão, todavia, conforme Marcondes Filho, as decisões são necessariamente realizadas em instâncias inferiores:

Os grandes meios de comunicação de massa são transmissões unilaterais da comunicação. Os receptores os recebem e são (podem ser) por eles mobilizáveis. Não há troca, intercâmbio entre os dois atores do processo social. Diferentemente ocorre com a comunicação interpessoal. Esta se baseia no diálogo, na conversa direta sem barreiras ou preconceitos; ela atua a longo prazo e intermitentemente. É também mais espontânea. Essa comunicação é a que efetivamente forma, não a outra. Debates em televisão podem reforçar tendências ou opções para candidatos a postos no governo; não decidem, contudo. A decisão ocorre em outras instâncias, nesses grupos menores sob a influência de pessoas de confiança, em círculos mais livremente aceitos<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> MCLUHAN, Herbert Marshall. As Tecnologías, os Meios de Comunicação e a Cultura. In: McLuhan por McLuhan: Conferências e Entrevistas. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005. p. 37.

Por outro lado, os meios de comunicação fornecem elementos aptos para conciliar diferentes interesses da complexa sociedade pós-moderna, construindo pontos de vista e fornecendo, assim, o arcabouço informativo necessário à sociabilidade.

A legitimação dos meios de comunicação de massa encontra terreno fértil na divisão social, quer esta diga respeito à esfera funcional quer à estrutura ocupacional dos espaços da sociedade moderna. Nesta situação, a segmentação das diferentes esferas da vida social encontra na função integradora dos meios de comunicação de massa a estrutura discursiva que consegue conciliar os interesses antagônicos da vida social<sup>166</sup>.

O papel do emissor nos meios de comunicação reveste-se, então, de extrema importância, eis que o emissor transmuda-se no deus criador da informação. O processo de comunicação para as massas, como já referido, é algo posto, fixado no meio social arbitrariamente:

Tal como vimos a propósito da inteligência artificial, o ponto de partida de uma reflexão sobre a comunicação é sempre o esquema clássico da decisão, cartesiano, representativo. Nesse esquema fragmentado, mecânico, o emissor é o todo-poderoso. É ele que envia a bola de bilhar, a mensagem que atingirá o auditor, o sujeito activo, o príncipe. O poder reside de outro modo ou a favor do outro, sujeito passivo, todo ouvidos e consentimento. Supomo-lo a deitar a orelha ao conteúdo da mensagem e damos-lhe, mesmo assim, a permissão para ajuizar da realidade, da autenticidade, ou do charme persuasivo da mensagem recebida. Fica a cargo do emissor desembaraçar-se para a tornar aceitável<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> MARCONDES FILHO, Ciro. Quem Manipula Quem? Poder e Massas na Indústria da Cultura e da Comunicação no Brasil. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1992. p. 101.

<sup>166</sup> DIAS, Fernando Nogueira. Droga e Toxicodependência na Imprensa Escrita: discurso e percurso. Lisboa: Instituto Piaget, 2001. p. 72.

<sup>167</sup> SFEZ, Lucien. A Comunicação. Lisboa: Instituto Piaget, 1991. p. 51-51.

A aceitabilidade da comunicação, dessa forma, não é algo que dependa do receptor, o qual é incapaz de selecionar a informação que deseja consumir <sup>168</sup>. A seleção apenas é possível em relação ao meio desejado: pode-se decidir por ler um livro, comprar uma revista, assistir a um programa televisivo, entretanto o conteúdo trazido é impositivo, ou seja, não é possível a seleção da informação. Sinteticamente, pode-se selecionar o meio, todavia jamais a informação. Para Ferrer:

Estamos situados ante os meios massivos de comunicação, assim chamados porque transportam mensagens às quais tem acesso todos os públicos: mensagens comuns para um comum de receptores. [...] Cada público seleciona seu meio e cada anunciante seu público. A comunicação é possível pela existência dos meios e torna possível a coexistência de todos eles <sup>169</sup>.

Os meios de comunicação, dessa maneira, viabilizam o trânsito comunicativo, perfazendo-se num meio de construção da realidade social. Nesse mesmo passo, é de ser salientada a concepção compartilhada por Luhmann e De Giorgi acerca dos meios de comunicação:

Para os homens, este sistema de ordem superior, que por sua vez não vive, é o sistema de comunicação chamado sociedade. Em outras palavras, deve existir no plano do sistema emergente um modo próprio de operar (aqui a comunicação), uma própria autopoiese, uma possibilidade autogarantida de continuidade das operações. [...] Os sistemas de comunicação constituem-se a si mesmos mediante uma distinção entre meio e forma. Quando falamos de meios de comunicação entendemos sempre o uso operativo da diferença entre substrato medial e forma. A comunicação é possível somente [...] como processualização desta diferença. A distinção entre substrato medial e forma decompõe o problema geral da complexidade estruturada mediante a ulterior

---

<sup>168</sup> Refira-se aqui a já mencionada idéia de indústria cultural trazida por Adorno e Horkheimer.

<sup>169</sup> FERRER, Eulalio. Información y Comunicación. 2. ed. México: Fon de Cultura Económica, 1998. p. 81: “Estamos situados ante los medios masivos de comunicación, así llamados porque transportan mensajes a los cuales tienen acceso todos los públicos: mensajes comunes para un común de receptores. [...] Cada público selecciona su medio y cada anunciante su publico. La comunicación es posible por la existencia de los medio y hace posible la coexistencia de todos ellos.”

distinção entre elementos acoplados em modo estrito e entre elementos acoplados de modo amplo <sup>170</sup>.

O sistema da sociedade, para Luhmann <sup>171</sup>, possui nos meios de massa a condição de possibilidade à reprodução da comunicação, viabilizando-se, assim, uma ligação entre passado e futuro, apenas passível de ocorrer mediante a constante reprodução comunicativa no meio social. Nesse sentido, a comunicação é a própria sociedade, trazendo os próprios meios de comunicação, além de seu conteúdo, preceitos comunicativos, razão pela qual se pode afirmar que o meio é mensagem.

O aforismo “o meio é a mensagem”, cunhado por Marshall McLuhan <sup>172</sup> remeto ao fato de que as conseqüências dos meios de comunicação constituem-se no resultado da introdução de novas tecnologias no meio social. Em outras palavras, as próprias tecnologias (os meios de comunicação) trazem conseqüências individuais e sociais, independentemente de seu conteúdo. Por isso,

numa cultura como a nossa, há muito acostumada a dividir e estilhaçar todas as coisas como meio de controlá-las, não deixa, às vezes de ser um tanto chocante lembrar que, para efeitos práticos e operacionais, o meio é a mensagem. Isto apenas significa que as conseqüências sociais e pessoais de qualquer meio – ou seja, de qualquer uma das extensões de nós mesmos – constituem o resultado do novo estalão introduzido em nossas vidas por uma nova tecnologia ou extensão de nós mesmos <sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele. Teoría de la Sociedad. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Iteso, 1993. p. 84-85: “Para los hombres este sistema de orden superior, que a su vez no vive, es el sistema de comunicación llamado sociedad. En otras palabras, debe existir en el plano del sistema emergente un modo propio de operar (aquí la comunicación), una propia autopoiesis, una posibilidad autogarantizada de continuidad de las operaciones. [...] Los sistemas de comunicación se constituyen a si mismos mediante una distinción entre medio y forma. Cuando hablamos de medios de comunicación entendemos siempre el uso operativo de la diferencia entre sustrato medial y la forma. La comunicaión es posible sólo [...] como procesualización de esta diferencia. La distinción entre sustrato medial y forma descompone el problema general de la complejidad estructurada mediante la ulterior distinción entre elementos acoplados de modo estrito y entre elementos acoplados de modo amplío.”

<sup>171</sup> LUHMANN, Niklas. A Realidade dos Meios de Comunicação. São Paulo: Paulus, 2005. p. 165.

<sup>172</sup> MCLUHAN, Herbert Marshall. Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem. Tradução Décio Pignatari. São Paulo: Cultrix, 2003. p. 21-25.

<sup>173</sup> Idem, ibidem, p. 21.

McLuhan revela já no título de uma de suas obras mais conhecidas que os meios de comunicação seriam extensões do homem. Nesse passo, toda e qualquer manifestação dos meios promoveria um controle viabilizador de formas de sociabilidade. Logo, o conteúdo dos meios de comunicação pouco importaria, restando o próprio meio como a mensagem, isto é, o meio em si próprio como viabilizador de estruturação social.

[...] É o meio que configura e controla a proporção e a forma das ações e associações humanas. O conteúdo ou usos desses meios são tão diversos quão ineficazes na estruturação da forma das associações humanas. Na verdade não deixa de ser bastante típico que o “conteúdo” de qualquer meio nos cegue para a natureza desse mesmo meio <sup>174</sup>.

Os meios de comunicação, assim, revestem-se de um caráter prescritivo em si; como prolongamentos do homem, são elementos constituintes de associações. Entretanto, tal raciocínio até pouco era inimaginável, porque vigia o primado da mensagem como significação pelo seu conteúdo; os meios, por seu turno, consistiam em mero veículo de difusão da mensagem. Para McLuhan:

Não se torna, pois, evidente que, a partir do momento em que o seqüencial cede ao simultâneo, ingressamos no mundo da estrutura e da configuração? E não foi isto que aconteceu tanto na Física como na pintura, na poesia e na comunicação? Os segmentos especializados da atenção deslocaram-se para o campo total, e é por isso que agora podemos dizer, da maneira a mais natural possível: “O meio é a mensagem”. Antes da velocidade elétrica e do campo integral ou unificado, que’ o meio fosse a mensagem era algo que não tinha nada de óbvio. Parecia, então que a mensagem era o “conteúdo”, como costumavam dizer as pessoas ao perguntarem sobre o que significava um quadro, ou de que coisa tratava. Nunca se lembravam de perguntar do que tratava uma melodia, ou uma casa ou um vestido <sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> McLUHAN, Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem, Op. cit., p. 23.

<sup>175</sup> Idem, ibidem, p. 27.



A velocidade exponencial com que os meios de comunicação foram (re)produzidos no meio social contribuiu significativamente para essa nova forma de compreensão. Nesse ponto McLuhan refere “o meio realmente trabalha sobre nós, realmente se apodera da população e a massageia ferozmente”<sup>176</sup>. Desse modo, os meios de comunicação apresentam-se como a própria mensagem; agem massivamente sobre os indivíduos, promovendo a possibilidade de estruturação social conforme sua própria realidade.

Os meios de comunicação, no entanto, foram potencializados com os progressivos desenvolvimentos tecnológicos. A noção de que o meio é a mensagem pôde ser compreendida desde a ampliação dos meios e da sua influência sobre o indivíduo. Da prensa de Guttemberg aos satélites artificiais, a comunicação foi sendo constantemente aprimorada por meio de sucessivas inovações, sendo os desenvolvimentos tecnológicos de vital relevância para a comunicação.

No decurso da história, a tecnologia foi responsável por um sem-número de inovações, pelo implemento de técnicas industriais, como se denota dos avanços ocorridos desde a Revolução Industrial<sup>177</sup> até à manipulação genética. Os avanços tecnológicos, contudo, apresentam estreita relação com a projeção atual dos meios de comunicação.

Com o implemento de técnicas específicas, foi possibilitada a gênese de uma série de equipamentos e aparelhos aptos à viabilização da comunicação. Os meios de comunicação, pois, são constantemente pensados e aprimorados de acordo com os desenvolvimentos tecnológicos:

As novas tecnologias [...] dizem respeito aos aparelhos de produção e de transmissão de imagens (meios audiovisuais de comunicação,

---

<sup>176</sup> McLUHAN, Herbert Marshall. O Meio é a Mensagem, Op. cit., p. 111-112.

<sup>177</sup> Para maiores detalhes sobre a Revolução Industrial ver HOBBSAWM, Eric J.. Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 33-73 passim; IGLÉSIAS, Francisco. A Revolução Industrial. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

como a televisão), bem como aos aparatos próprios à rápida transmissão de informações e dados (personalizados ou socializados, como o telefone). Sua imediata incorporação aos domínios da informática (que dispõe sobre os modos de tratamento automático da informação) e das telecomunicações (com a utilização de fibras ópticas e de satélites para o envio de informação sonora ou visual por meio de ondas de sinais) é a prova maior de sua procedência e de sua aguardada serventia <sup>178</sup>.

Desde a concepção do tipo móvel por Guttemberg, o processo de comunicação vem sendo constantemente aprimorado, notadamente no que diz respeito aos seus meios. Essa evolução pode ser vista nos desenvolvimentos da eletrônica, no surgimento do rádio, da televisão, na comunicação possibilitada pelo telefone como forma de interação à distância, no advento do computador e das grandes redes eletrônicas de comunicação <sup>179</sup>.

Nesse sentido, por meios de comunicação entendem-se aquelas tecnologias capazes de potencializar a comunicação, ou seja, as técnicas que possuem a capacidade de elevação da comunicação a um *status* de relevância tal que sua inexistência ou supressão já não é mais possível, sejam elas destinadas à escrita, à difusão de sons e imagens ou à integração global como a internet.

A técnica possibilitou a massificação da comunicação, produzindo meios de comunicação cujo alcance transcende fronteiras: da hegemonia da palavra impressa como meio de comunicação passou-se à era dos CDs, DVDs, computadores, telefones celulares, televisão, internet. Essa massificação dos meios veio promover a universalização da informação, o acesso global e instantâneo aos acontecimentos. De forma ilustrativa, basta se pensar nas coberturas jornalísticas de grandes confrontos ou nos ataques ao *World Trade Center* de 11 de setembro de 2001, transmitidos via satélite ao mundo todo.

---

<sup>178</sup> POLISTCHUK; TRINTA, Teorias da Comunicação, Op. cit., p. 42.

<sup>179</sup> BRETON; PROULX. Sociologia da Comunicação, Op. cit., p. 65-78 passim.

Nesse mesmo passo, podem-se identificar os meios de comunicação enquanto a própria tecnologia: a técnica cria os meios, que, por sua vez, reforçam as possibilidades de produção tecnológica pelo intercâmbio de informações acerca dessas mesmas tecnologias, num excedente comunicativo autoproduzido. Tecnologia e meios de comunicação são duas realidades permanentemente ligadas: uma proporciona o caminho a ser seguido pela outra, numa contínua e recíproca relação de trocas.

Enquanto a comunicação tecnológica é permanentemente realimentada precisamente pelos meios a que ela própria deu origem, os meios de comunicação promovem significativas transformações no âmbito do sistema da sociedade. A própria noção temporal e espacial é refeita, eis que tempo e espaço são continuamente redefinidos pelos meios de comunicação, os quais, em razão da instantaneidade da informação que possibilitam, promovem radicais alterações na forma de vivência humana e social:

O desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação revolucionaram as relações espaço-tempo, que se alteram em função das condições técnicas presentes em cada período histórico. A instantaneidade das comunicações e da transmissão de informações, possibilitada primeiro pelo cabo e, posteriormente, pelas antenas hertzianas e satélites artificiais, impõe uma parcial eliminação da fricção do espaço em todos os pontos alcançados pelas redes. Assim, as novas tecnologias da informação aprofundam a diferença entre as temporalidades dos agentes hegemônicos e aquelas dos agentes não-hegemônicos da sociedade em todos os lugares e países <sup>180</sup>.

A comunicação promove uma constante redução temporal e espacial, produzindo novas possibilidades de controle social. O acesso à informação, nesse sentido, potencializado pelos meios de comunicação tecnologicamente concebidos, possui uma capacidade de influência global. Essa influência manifesta-se nos meios

---

<sup>180</sup> CASTILLO, Ricardo. Tecnologia da Informação e os Novos Fundamentos do Espaço Geográfico. In: DOWBOR, Ladislau et. al. Desafios da comunicação. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 248.

cultural, político, econômico, social, etc.,<sup>181</sup> revestindo-se os meios de comunicação, conforme Octavio Ianni, como “príncipe eletrônico”:

*O príncipe eletrônico*, no entanto, não é nem *condottiere* nem partido político, mas realiza e ultrapassa os descortínios e as atividades dessas duas figuras clássicas da política. O príncipe eletrônico é uma entidade nebulosa e ativa, presente e invisível, predominante e ubíqua, permeando continuamente todos os níveis da sociedade, em âmbito local, nacional, regional e mundial. É o intelectual coletivo e orgânico das estruturas e blocos de poder presentes, predominantes e atuantes em escala nacional, regional e mundial, sempre em conformidade com os diferentes contextos socioculturais e político-econômicos desenhados no novo mapa do mundo<sup>182</sup>.

Os desenvolvimentos tecnológicos impulsionam crescentemente a universalização dos meios de comunicação, fazendo-os onipresentes no âmbito da sociedade e viabilizando níveis de comunicação até então inimaginados. É justamente essa tecnologia que promove hoje a comunicação em larga escala e desatrelada da interação entre emissor e receptor.

Essa universalização da comunicação, impulsionada (senão produzida) pelos desenvolvimentos tecnológicos dos meios, é a possibilidade de explicação da própria sociedade, consoante a teoria sistêmica proposta por Luhmann<sup>183</sup>. A sociedade pós-moderna é permeada pela existência de paradoxos e contradições. A constante presença de novas tecnologias promove um constante repensar nas maneiras de agir, de pensar, etc., e acabam, igualmente, por promover imensas possibilidades até então não disponíveis. Saliente-se o surgimento de novos medicamentos, de novas formas de tratamento médico, de novos equipamentos, etc.

---

<sup>181</sup> NOJOSA, Urbano. Reflexões sobre a Sociedade da Informática. In: NOJOSA, Urbano; GARCIA, Wilton (Org.). Comunicação e Tecnologia. São Paulo: Nojosa, 2003. p. 16.

<sup>182</sup> IANNI, Octavio. O Príncipe Eletrônico. In: DOWBOR, Ladislau et. al. Desafios da Comunicação. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 64-65.

<sup>183</sup> LUHMANN, Niklas. O Conceito de Sociedade In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). Niklas Luhmann: a Nova Teoria dos Sistemas. Porto Alegre: Editora da Universidade/Goethe-Institut, 1997. p. 80.

Esses desenvolvimentos traduzem o fato de que “a técnica é o lugar do aumento da complexidade e, portanto, do aumento das possibilidades.”<sup>184</sup>. As inúmeras possibilidades trazidas pelas tecnologias complexificam cada vez mais as relações sociais, trazendo em si, além de chances de inclusão, possibilidades excludentes. O debate entre o papel e as conseqüências das tecnologias para o indivíduo é bem referido por Luhmann quando registra:

A técnica, pois, na modernidade adiantada, se entende como aplicação do saber natural para fins humanos, e até como ação paralela à criação divina ou como cópia de arquétipos previstos na Criação. Isto fez possível conceber uma ciência referida a isso sob o nome de “tecnologia”. Só este nexos estreito entre natureza e técnica sugere o contraste – hoje comum – entre técnica e humanidade.[...] A advertência é que o ser humano não deve deixar que seu autocompreensão se determine pela técnica; deve rebelar-se contra as dependências que dali emanam – assim como deve rebelar-se contra a dominação sem mais; deve libertar-se da transferência que implica a técnica e a dominação; deve “emancipar-se” – se é que quer salvar sua humanidade e sua autodeterminação”<sup>185</sup>.

A tecnologia, desse modo, opera uma constante transformação da sociedade, agindo massivamente sobre os indivíduos, gerando comunicações. Assim, promove inovações e possibilidades comunicativas até então indisponíveis. Em relação aos meios eletrônicos, Marcondes Filho explicita a compreensão luhmanniana dizendo:

Em relação aos meios eletrônicos, Luhmann expressa preocupação ao dizer que a comunicação mediada por computador pode repercutir negativamente na comunicação social. Ele supõe que o computador

---

<sup>184</sup> VIAL, Sandra Regina Martini. Sociedade Complexa e o Direito Fraternal. In: SANTOS, André Leonardo Copetti; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (Org.). Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: programa de pós-graduação em direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. n. 3. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2007. p. 183.

<sup>185</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad, Op. cit., p. 411-412: “La técnica, pues, en la modernidad temprana, se entiende como aplicación del saber natural para fines humanos, y hasta como acción paralela a la creación divina o como copia de arquetipos previstos en la Creación. Esto hizo posible concebir una ciencia referida a ello bajo el nombre de “tecnología”. Sólo este nexos estreito entre naturaleza y técnica sugiere el contraste – hoy común – entre técnica y humanidad.[...] La advertencia es que el ser humano no debe dejar que su autocompreensão se determine por la técnica; debe rebelarse contra las dependencias que de allí emanan – así como debe rebelarse contra la dominación sin más; debe liberarse de la enajenación que implica la técnica y la dominación; debe “emanciparse” – si es que quiere salvar su humanidad y su autodeterminación”

poderia substituir ou transcender o trabalho constituidor da sociedade da comunicação. O computador, quando comparado àquilo que é definido na tradição sobre a religião e a arte, altera a relação entre superfície (acessível) e profundidade. Já que não há espaço para uma ordenação linear que viabilize a significação <sup>186</sup>.

Esses desenvolvimentos trazem, assim, a chance de expansão da comunicação. A própria utilização de computadores traduz a possibilidade de acesso à informação por muitos, perpetuando temporalmente seus efeitos. Para Luhmann,

[...] isto é válido também, tanto para a comunicação oral como para a escrita, com a diferença que a tecnologia de difusão da escritura pode fazer chegar – temporária e especialmente – o acontecimento da comunicação a muitos destinatários, e assim alcançar que se realize em momentos imprevisivelmente numerosos <sup>187</sup>.

Nesse sentido, a tecnologia pode apontar para novas formas de emancipação humana, buscando-se seu sentido precisamente na possibilidade das trocas que proporciona:

O jogo da Internet pode auxiliar no processo de consolidação de uma sociedade onde o sentido seja aquele de viver compactuando, de apostar na construção de um outro mundo através deste próprio. O mecanismo da técnica, também através da Internet, pode se apresentar como uma forma de emancipação <sup>188</sup>.

Entretanto, há de ser feita uma ressalva, eis que as tecnologias apresentam-se paradoxalmente: ao mesmo tempo em que acenam para um futuro de emancipação e constante participação no processo comunicativo, proporcionam

---

<sup>186</sup> MARCONDES FILHO, O Escavador de Silêncios, Op. cit., p. 464.

<sup>187</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad, Op. cit., p. 49: “esto es válido también, tanto para la comunicación oral como para la escrita, con la diferencia de que la tecnología de difusión de la escritura puede hacer llegar – temporal y especialmente – el acontecimiento de la comunicación a muchos destinatarios, y así lograr que se realice en momentos imprevisiblemente numerosos”

<sup>188</sup> VIAL, Sociedade Complexa e o Direito Fraternal. Op. cit., p. 186.

formas excludentes jamais vistas. A sociedade pós-moderna empenha-se no controle de suas indeterminações, todavia as produz crescentemente <sup>189</sup>. Isso pode ser observado na necessidade de muitos de acesso a determinados bens e serviços, porém com sua conseqüente exclusão em razão de carência financeira.

A sociedade possui os meios para promover a saúde pública, entretanto, a voz dos interesses econômicos por vezes ecoa mais alto. A tecnologia, criada com o intuito de resolução de problemas, acaba por incluir/excluir. Paradoxalmente, os próprios meios destinados a proporcionar à sociedade maior controle de suas incertezas desencadeiam um processo massivo de exclusão, visto que o acesso às tecnologias sanitárias é proporcionado a uma pequena parcela da população em razão de critérios econômicos.

A superação da exclusão pode ser viabilizada pela própria comunicação operada pelos meios de massas. Por outro lado, a própria economia vincular-se comunicativamente a mudanças sociais, podendo-se citar como exemplo a Lei nº 9.787, de 10 de fevereiro de 1999, promulgada durante o mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, que estabeleceu o medicamento genérico, viabilizando assim a aquisição de medicamentos a custos reduzidos. A constituição de uma opinião pública forte e direcionada a formas de inclusão e emancipação, promovida pelo público (espectadores), é condição de possibilidade para uma sociedade cada vez mais autopoietica, complexificada para reduzir complexidade.

A possibilidade de redução de complexidade encontra na publicidade um papel fundamental na mudança de paradigmas da sociedade pós-moderna, pois pode ser um instrumento de comunicação, utilizado, na maioria das vezes, para atrair e influenciar a atenção das pessoas nas suas tomadas de decisão. Assim, verifica-se que pode ser entendida como elo fundamental de transformação social e estabelecimento de novos costumes. Também a

---

<sup>189</sup> ROCHA, Da Epistemologia Jurídica Normativista ao Construtivismo Sistemico. In \_\_\_\_\_; SCHWARTZ; CLAM. Introdução à Teoria do Sistema Autopoietico do Direito, Op. cit., p. 36.

[...] propaganda pode estar motivada pela esperança de alcançar sucesso nas vendas, mas sua função latente está em produzir e consolidar critérios do bom gosto para aquelas pessoas que carecem dele; isto é, sortir de segurança de julgamento respeito às qualidades simbólicas de objetos e modos de conduta. [...] esta função latente da propaganda pode depois aproveitar-se estrategicamente para fomentar deste modo as vendas, mesmo que surte também seus efeitos em que nada compram<sup>190</sup>.

Assim, pode-se observar que a publicidade/propaganda não possui como objetivo central somente obter sucesso nas vendas, mas procura estabelecer padrões de gosto nas pessoas, o bom ou mau gosto, buscando criar uma nova conduta de comportamento da sociedade. Pode, mesmo, estabelecer um novo padrão até mesmo para os que não compram, pela fixação de novos padrões de repetição no seu inconsciente. Veja-se o exemplo da publicidade da coca-cola: “mata sua sede”. Este padrão, pela repetição da veiculação da publicidade nos mais diversos meios de comunicação, leva a que se pense, ao estar com sede, automaticamente, em coca-cola, que “mata sua sede”. Portanto, têm-se novos padrões. Mcluhann afirma:

A pressão contínua é a de criar anúncios cada vez mais há imagem dos motivos e desejos do público. A importância do produto é inversamente proporcional ao aumento de participação do público. [...] o produto e a resposta do público se tornam uma única estrutura complexa. [...] a firme tendência da publicidade é a de declarar o produto como parte integral de grandes processos e objetivos sociais[...] os anúncios, pois, tendem a se afastar da imagem que o consumidor faz do produto, aproximando-se da imagem de um processo do produtor. A chamada imagem corporativa do processo inclui o consumidor no papel de produtor, igualmente<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> LUHMANN. *La Sociedad de la Sociedad*, p. 875: “La publicidad puede estar motivada por la esperanza de alcanzar éxito en las ventas, pero su función latente está en producir y consolidar criterios del buen gusto para aquellas personas que carecen de él; es decir, surtir de seguridad de juicio respecto a las cualidades simbólicas de objetos y modos de conducta. [...] esta función latente de la publicidad puede luego aprovecharse estratégicamente para fomentar de este modo las ventas, aunque surte también sus efectos en quienes nada compran.”

<sup>191</sup> MCLUHAN, *Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem*, Op. cit., p. 255.



É esse processo de repetição contínua que a publicidade exerce pelos meios de comunicação e utiliza-se de determinados mitos, ou seja, vale-se de figuras de destaque e renome. Como exemplo: “Os astros e estrelas de cinema e os ídolos nas matinês são levados ao domínio público [...]. Eles se tornam sonhos que o dinheiro pode comprar; podem ser comprados, abraçados e apontados mais facilmente do que mulheres públicas”<sup>192</sup>. Ao se instituírem novos padrões de consumo, estimula-se uma onda de consumismo, determinando os desejos do público. A este é proposto um modismo assoberbado para alcançar determinado *status social*, no caso, consumir o mesmo produto. Esses padrões só foram possíveis de se estabelecer com o processo evolutivo dos meios quentes e frios<sup>193</sup>, estabelecendo, assim, novos meios de comunicação, que atingem mais o público com as novas tecnologias. Para Mcluhan:

Os anúncios parecem operar segundo o avançado princípio de que uma bolinha — ou estrutura — numa barragem redundante de repetições acabará por se afirmar gradualmente. Os anúncios levam o princípio do ruído até ao nível da persuasão — bem de acordo, aliás, com os processos de lavagem cerebral. Este princípio de profundidade da investida no inconsciente pode muito bem ser a razão por que, tema de tantos anúncios<sup>194</sup>.

A complexidade que envolve a publicidade por meio de seus anúncios, conduz a que se estabeleçam padrões de persuasão com um elevado nível de ruídos pela repetição incessante dos anúncios, os quais criam no inconsciente das pessoas novos padrões de consumo. É como se fosse uma lavagem cerebral

---

<sup>192</sup> Idem, ibidem, p. 215.

<sup>193</sup> Nessa direção MCLUHAN, Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem, Op. cit., p. 38: “Há um princípio básico pelo qual se pode distinguir um meio quente, como o rádio, de um meio frio, como o telefone, ou um meio quente, como o cinema, de um meio frio, como a televisão. Um meio quente é aquele que prolonga um único de nossos sentidos e em “alta definição”. Alta definição se refere a um estado de alta saturação de dados. Visualmente, uma fotografia se distingue pela “alta definição”. Já uma caricatura ou um desenho animado são de “baixa definição”, pois fornecem pouca informação visual. O telefone é um meio frio, ou de baixa definição, porque ao ouvido é fornecida uma magra quantidade de informação. A fala é um meio frio de baixa definição, porque muito pouco é fornecido e muita coisa deve ser preenchida pelo ouvinte. De outro lado, os meios quentes não deixam muita coisa a ser preenchida ou completada pela audiência. Segue-se naturalmente que um meio quente, como o rádio, e um meio frio, como o telefone, têm efeitos bem diferentes sobre seus usuários.”

<sup>194</sup> MCLUHAN, Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem, Op. cit., p. 256.

operada por meio dos processos de repetição da publicidade. Luhmann refere em sua definição dos meios de comunicação:

[...] trabalha também com outros dois gêneros, se bem que não tão exaustivamente como o jornalismo: a publicidade e o entretenimento. Para ele, a publicidade não falsifica nada, ela põe, de fato, as cartas na mesa ao declarar seus motivos e suas intenções, apesar de esconder seus meios. Ao receptor é sugerida liberdade de decidir se quer ou não adquirir o bem ou o serviço, mas há uma “opaquização”, pois, mesmo jogando abertamente, a linguagem paradoxal da publicidade é enganosa: pode-se economizar gastando dinheiro, o artigo oferecido é exclusivo, etc. Niklas Luhmann acredita que a publicidade, em realidade, atua num plano além do mercado e do consumo, funcionando como mecanismo de equilíbrio entre redundância e variedade, em que comprar o mesmo produto, a mesma marca, é antes um ato de dúvida do que de confirmação; é preciso sempre motivos adicionais, o que se dá pela produção de ilusão. Este seria exatamente o dilema da publicidade, apresentar sempre algo de novo e, ao mesmo tempo, manter a fidelidade à marca: variedade e redundância <sup>195</sup>.

Conforme a proposição do autor, a publicidade não altera nada, mas coloca as mensagens na mesa e esconde seus meios, propondo, assim, ao receptor a condição de redução da complexidade pelo exercício da compra ou não dos produtos ou serviços ofertados, estabelecidos pela redundância <sup>196</sup> de comprar o mesmo produto em função da confiança de comprar o mesmo produto.

Assim, essa tomada de decisão é um ato de dúvida, não de confirmação, pois o dilema da publicidade centra-se no paradoxo entre o novo e a fidelidade à marca. E “[...] exatamente pelo fato de o publicitário deixar bem claro seu interesse na publicidade, por isso mesmo ele pode lidar abertamente com a memória e os outros motivos daquilo que é anunciado” <sup>197</sup>. Desse modo, pode-se verificar que se devem estabelecer barreiras no exercício da publicidade. Para Luhmann existem

<sup>195</sup> MARCONDES FILHO, O Escavador de Silêncios, Op. cit., p. 500.

<sup>196</sup> LUHMANN, Ecological Communication, Op. cit., p. 145: “Redundancy The multiple certification of a function, therefore the appearance of ‘superfluit’. The rejection of redundancy means that multifunctional mechanisms have to be replaced by functionally specific ones that are applied to (autopoietic) self-certification.”

<sup>197</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 84.

[...] limites legais para o ato de enganar conscientemente, mas isso não vale quando se trata da costumeira cumplicidade dos destinatários no sentido de se enganarem a si mesmos, Cada vez mais as mensagens publicitárias ocupam-se hoje em dia em tornar desconhecido ao destinatário o motivo daquilo que é anunciado. Ele reconhece que se trata de publicidade, mas não que esta sendo influenciado. Sugere-se que o destinatário tenha liberdade de decisão e até mesmo que ele deseja por si mesmo, aquilo que ele jamais desejaria <sup>198</sup>.

Uma das idéias propostas por Luhmann é de que a publicidade agiria no sentido de enganar o inconsciente por meio das mensagens publicitárias, as quais desconhecem seus destinatários, ou seja, não conseguem atingir toda massa, mas apenas aqueles que são seus receptores e estão conectados a elas. A publicidade nem sempre atinge o motivo do que é anunciado, pois o destinatário tem a condição da liberdade para a tomada de decisão, significando que

o sucesso da publicidade não está somente no econômico, no sucesso de vendas. O sistema dos meios de comunicação tem, também aqui, uma *função própria* e está deve se localizar na *estabilização da relação entre redundância e variedade na cultura cotidiana*. A redundância é produzida à medida que algo é vendido – de a coisa vender bem; a variedade, à medida que a pessoa tem necessidade de distinguir os próprios produtos nos mercados <sup>199</sup>.

A publicidade, portanto, não lida somente com a questão econômica, visando o sucesso das vendas. Os sistemas dos meios de comunicação estabelecem uma relação entre a redundância e a variedade, o primeiro referindo-se àquilo que é vendido e o segundo tratando da possibilidade de as pessoas virem a distinguir no mercado os produtos. Institui-se, pois, um novo padrão da publicidade, que não possui unicamente a finalidade da venda, mas, igualmente, a de estabelecer novos

---

<sup>198</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 84.

<sup>199</sup> Idem, ibidem, p. 91.

padrões pelo processo repetitivo, gravando no inconsciente das pessoas padrões, marcas, como no exemplo mencionado da Coca-Cola: “mata sua sede”. Portanto,

a publicidade, portanto, não atua sobre o consumo imediato, a exposição das vantagens ou valores intrínsecos das mercadorias (seu “valor de uso”), mas sim sobre a satisfação substituta: “compre um carro e você pertencerá a um mundo exclusivo, de pessoas especiais”, “ para gente como você, o uísque Y”, “ para quem sabe o que quer...”, e assim por diante. O que se vende na publicidade não é de forma alguma o produto. Este é absolutamente secundário e é colocado mesmo a margem, no fim, em um canto da publicidade. Vendem-se muito mais os elementos ideológicos de diferenciação do mundo capitalista, que na realidade imediata não encontram satisfação<sup>200</sup>.

Por meio da publicidade é que se estabelecem novos padrões ideológicos de diferenciação da aldeia global capitalista, a verdadeira satisfação do público, condição esta estabelecida pela influência econômica sobre a mídia com o intuito de alterar drasticamente os padrões de consumo. Assim, a sociedade consome as coisas muitas não por utilidade, mais por sua aparência, por sua superficialidade, tornando-se dirigida pelo impulso, ou deixando-se se influenciar por novos padrões comportamentais. Para Marcondes Filho, a

[...] diferenciação social proposta pelo capital é o distanciamento e a separação artificial dos indivíduos por meio da aquisição de bens portadores de *status*. Na falta de uma situação real de vivência burguesa, com todos seus confortos e prazeres, as camadas médias das sociedades capitalistas satisfazem-se com a sua aparência. Ostentam pura e simplesmente os objetos simbólicos da vida e da luxúria burguesa. A luta encarnçada para possuir tais bens ocorre em todos os espaços da socialização burguesa: nas festas, nas residências, nas atividades abertas, nos centros comerciais, nos supermercados. Em toda parte é preciso demonstrar que se “está por cima”, que não se sofre com a crise que se é superior, enfim<sup>201</sup>.

Portanto, tem-se um novo padrão estabelecido diante do poder da diferenciação social proposta pelo capital, com novos paradigmas de *status* para a

<sup>200</sup> MARCONDES FILHO, Quem Manipula Quem? Op. cit., p. 145.

<sup>201</sup> Idem, ibidem, p. 123.

sociedade, indicando uma vivência de aparências e futilidades, sistematizadas pelos símbolos da ideologia capitalista. Está-se diante de uma ruptura paradigmática de valores sociais, interposta pela influência da publicidade, como a mudança dos padrões culturais. Hoje, vive-se um novo ciclo de acesso à informação pelos mais diversos meios de comunicação, tendo-se de colocar limites aos padrões do poder econômico. É constante a busca pelos padrões do rejuvenescimento, fruto da cultura interposta pela moda, que impõe novos padrões de beleza à sociedade, a qual muitas vezes não pondera os riscos à saúde que estes padrões causam. A publicidade utiliza-se desses padrões para estabelecer e promover a venda de produtos de beleza e novas técnicas cirúrgicas, que atuam de forma agressiva no organismo.

Nesse sentido, cabe ao Estado estabelecer os limites à publicidade, especificamente à publicidade de medicamentos. Assim, o Decreto nº 20.377, de 08/09/193, regulamentou a profissão do farmacêutico, o qual foi revogado pela Lei nº 5.991, de 17/12/1973, esta a primeira lei a regulamentar a questão sanitária, sobre a comercialização de produtos farmacêuticos; em 1976 elaborou-se uma legislação mais rígida sobre medicamentos, a Lei nº 6.360, de 06/09/1976, regulamentada pelo Decreto nº 79.094, de 05/01/1977, que sujeita a um controle de vigilância sanitária os medicamentos. Todavia foi com a Lei nº 6360/1976 que a matéria sobre publicidade de medicamentos foi abordada, especificamente em seus artigos 57-58<sup>202</sup>. O Decreto nº 79.094, de 05/1/1977, veio submeter ao sistema de vigilância sanitária os medicamentos, insumos farmacêuticos, drogas, correlatos, cosméticos, produtos de higiene, saneantes e outros, prevendo, ainda, em seu art. 118, parágrafo 2º<sup>203</sup>, a exigência de autorização prévia. Este dispositivo foi,

---

<sup>202</sup> BRASIL, Lei 6360/1976. Art. 57: O Poder Executivo disporá, em regulamento, sobre a rotulagem, as bulas, os impressos, as etiquetas e os prospectos referentes aos produtos de que trata esta Lei; Art. 58 [...] ficou estabelecido que a propaganda somente poderia ser promovida após a autorização do Ministério da Saúde.

<sup>203</sup> BRASIL, Decreto nº 79.094/1977, art.118: A propaganda dos medicamentos, drogas ou de qualquer outro produto submetido ao regime da Lei no 6.360, de 23 de setembro de 1976, e deste Regulamento, cuja venda independa de prescrição do médico ou cirurgião-dentista, prescindirá de autorização prévia do Ministério da Saúde, desde que sejam observadas as seguintes condições: I - Registro do produto, quando este for obrigatório, no órgão de vigilância sanitária competente do Ministério da Saúde. II - Que o texto, figura, imagem, ou projeções não ensejem interpretação falsa, erro ou confusão quanto à composição do produto, suas finalidades, modo de usar ou procedência, ou apregoem propriedades terapêuticas não comprovadas por ocasião do registro a que se refere o item anterior. III - Que sejam declaradas obrigatoriamente as contra-indicações, indicações, cuidados

posteriormente, revogado pelo Decreto nº 2.018, de 01/10/1996. Somente em 1980 surgiu o Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária, que estabeleceu o comprometimento de que as propagandas devem ser respeitadoras, honestas e verdadeiras, conforme dispõe seu art. 1º<sup>204</sup>. A questão relacionada à publicidade de produtos farmacêuticos ficou estabelecida em seu Anexo I<sup>205</sup>.

Entretanto, o maior avanço no controle da publicidade veio a acontecer com a Carta Constitucional de 1988, que estabeleceu em seu art. 220, parágrafo 3º, inciso II, e parágrafo 4º<sup>206</sup>, restrições à veiculação da publicidade de medicamentos, exigindo informações relativas aos malefícios sobre o uso dos produtos. Na prática, porém, vê-se que, em relação à publicidade de medicamentos, veicula-se que, em caso de reações adversas<sup>207</sup>, seja procurado um médico. O artigo 221, inciso IV, da Constituição Federal de 1988<sup>208</sup> estabeleceu que as programações de rádio e televisão devem primar pelo respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, mas foi exatamente com a Lei nº 9.294/1996 que se estabeleceu a orientação para as propagandas sobre medicamentos para a indústria farmacêutica.

---

e advertências sobre o uso do produto. IV - Enquadrar-se nas demais exigências genéricas que venham a ser fixadas pelo Ministério da Saúde. § 2º - No caso de infração, constatada a inobservância do disposto nos itens I, II e III deste artigo, independentemente da penalidade aplicável, a empresa ficará sujeita ao regime de prévia autorização previsto no artigo 58 da Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, em relação aos textos de futuras propagandas.

<sup>204</sup> BRASIL, CONAR, Art. 1º Todo anúncio deve ser respeitador e conformar-se às leis do país; deve, ainda, ser honesto e verdadeiro.

<sup>205</sup> BRASIL, CONAR, Anexo I. A publicidade dos produtos submetidos a este Anexo observará as normas específicas que se seguem, as quais complementam as normas gerais deste Código. Para os efeitos deste Anexo, são considerados produtos farmacêuticos isentos de prescrição, também conhecidos como medicamentos populares ou OTC – over the counter -, aqueles cuja venda, nos termos da lei, está dispensada da apresentação de receita emitida por Médicos e Cirurgiões-Dentistas.

<sup>206</sup> BRASIL, Constituição Federal de 1988, Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. §3º - Compete à lei federal II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. § 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

<sup>207</sup> Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

<sup>208</sup> Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: IV – CF/88: respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Outro avanço foi a criação do Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078, de 11/09/1990, que estabeleceu o direito à informação em seu artigo 6º, incisos III e IV<sup>209</sup>, coibindo a publicidade enganosa e abusiva. Por conseguinte, foi o Decreto nº 2.018/1996, no artigo 22, parágrafo 3º<sup>210</sup>, que trouxe a responsabilidade solidária entre as agências de publicidade, veículos de comunicação e fabricantes. Todavia foi com as resoluções RDC 102, 133 e 199/ANVISA que se estabeleceu a fiscalização sobre a publicidade de medicamentos, seguindo as orientações propostas pela Organização Mundial de Saúde conforme as Resoluções WHA21.41, WHA39.27 e WHO,1992, 1994. Nessas foram estabelecidos os critérios éticos a fim de coibir a promoção inadequada da publicidade de medicamentos em nível global.

Todas essas leis e resoluções vêm no sentido de estabelecer medidas que permitam o respeito ao ser humano e o controle efetivo das práticas publicitárias, que podem ser enganosas e abusivas. Nesse sentido, estabeleceu-se no Brasil uma nova possibilidade de realizar a promoção da saúde, com políticas como a da proibição publicitária sobre a indústria tabagista. Contudo, infelizmente, o governo se rende mais uma vez à pressão internacional da Federação Internacional de Automobilística (FIA) e, para promover o grande prêmio do Brasil, editou a Medida Provisória nº 118<sup>211</sup>, que adiou para 1º de agosto de 2005 o início da proibição do

---

<sup>209</sup> Art. 6 - São direitos básicos do consumidor: III - informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; IV - proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços.(CDC)

<sup>210</sup> Decreto nº 2.018/1996: Art. 22 - ..... § 3º Consideram-se infratores, para efeitos deste artigo, os responsáveis pelo produto, pela peça publicitária e pelo veículo de comunicação utilizado, na medida de sua responsabilidade.

<sup>211</sup> Medida Provisória nº 118, de 03 de Abril de 2003: Art. 3º-A. .

Parágrafo único. Até 31 de julho de 2005, o disposto nos incisos V e VI não se aplica no caso de eventos esportivos internacionais que não tenham sede fixa em um único país e sejam organizados ou realizados por instituições estrangeiras." (NR) "Art.3º-C.A aplicação do disposto no parágrafo único do art. 3º-A fica condicionada à veiculação gratuita pelas emissoras de televisão, durante a transmissão do evento, de mensagens de advertência sobre os malefícios do fumo. §1ºNa abertura e no encerramento da transmissão do evento, será veiculada mensagem de advertência, cujo conteúdo será definido pelo Ministério da Saúde, com duração não inferior a trinta segundos em cada inserção. §2ºA cada intervalo de quinze minutos, durante a respectiva transmissão, será veiculada mensagem de advertência escrita ou falada superposta sobre os malefícios do fumo com duração não inferior a quinze segundos em cada inserção, por intermédio das seguintes frases, usadas seqüencialmente, todas precedidas da afirmação "O Ministério da Saúde adverte": I-fumar pode causar doenças do coração e derrame cerebral; II-fumar pode causar câncer do pulmão, bronquite crônica e enfisema pulmonar; III-quem fuma durante a gravidez pode prejudicar o bebê; IV-quem fuma adocece mais de

patrocínio de eventos esportivos internacionais por marcas de cigarros. A medida estabeleceu que as publicidades veiculadas devam apresentar advertências com os malefícios que o cigarro traz à saúde das pessoas. A medida foi convertida na Lei nº. 10.712, de agosto de 2003.

Assim, demonstra-se que os limites impostos à publicidade podem ser flexibilizados em função das questões econômicas, que se valem de seu poder para pressionar o Estado a permitir que os interesses econômicos fiquem acima dos interesses sanitários, ou seja, da saúde da população. O Estado gasta muito dinheiro em campanhas de prevenção e promoção da saúde, mas, paradoxalmente, edita medidas provisórias que são resquícios da ditadura militar para autorizar temporariamente tais eventos. Desse modo, verifica-se qual é o limite da comunicação. Para Luhmann:

Por isso será tão mais difícil ainda encontrar esses limites da comunicação, cuja superação é a que leva e antecipe a evolução da sociedade. Mas não devemos preocupar-nos por enquanto, porque, de todas as maneiras, a evolução sempre aproveita acasos e ocasiões para levar a cabo modificações estruturais... porque, de todas as maneiras, a evolução é imprognosticável <sup>212</sup>.

Portanto, com todos os avanços que se vêem na comunicação fica difícil estabelecer os limites de seus processos evolutivos. A publicidade tem um papel fundamental para a mudança de paradigmas na sociedade, visto que por meio dela

---

úlceras do estômago; V-evite fumar na presença de crianças; VI-fumar provoca diversos males à sua saúde; VII-fumar causa mau hálito, perda de dentes e câncer de boca; VIII-fumar causa infarto do coração; IX-nicotina é droga e causa dependência; X-fumar causa impotência sexual. §3º Considera-se, para os efeitos do caput e dos §§ 1º e 2º, integrantes do evento os treinos livres e oficiais preparatórios. §4º Aplica-se o disposto neste artigo aos eventos cujas imagens sejam geradas no exterior e transmitidos ou retransmitidos por emissoras de televisão no território nacional." (NR) "Art.3º-D.É facultado ao Ministério da Saúde afixar, nos locais dos eventos esportivos referidos no art. 3º-A, propaganda fixa com mensagem de advertência escrita que observará os conteúdos a que se refere o § 2º do art. 3º-C, cabendo aos responsáveis pela sua organização assegurar os locais para a referida afixação."

<sup>212</sup> LUHMANN, Límites de la Comunicación como Condición de Evolución, Op. cit., p. 40: "Por eso será tanto más difícil todavía encontrar esos límites de la comunicación, cuya superación es la que lleva adelante la evolución de la sociedad. Pero no debemos preocuparnos por ahora, porque, de todas maneras, la evolución siempre aprovecha azares y ocasiones para llevar a cabo modificaciones estructurales... porque, de todas maneras, la evolución es imprognosticable."



e do processo evolutivo da comunicação é que se possibilitam novos padrões comportamentais da sociedade.

A realidade experimentada pela sociedade é resultado de constantes atualizações comunicativas no interior do sistema. A permanente produção comunicativa atua bifurcando-se em possibilidades binárias de modo a ser possível sua operacionalização. Esse fato divide o mundo em dois (sistema/ambiente), restando a indicação de determinadas operações como requisito para o estado subsequente da sociedade.

A realidade, como produção de verdades aceitas pela sociedade, é um produto constantemente reelaborado pelos meios de comunicação de massa. As descrições do dia-a-dia do sistema social são desse modo, produto dos meios de comunicação. Os meios operam, então, indicações seletivas acerca de assuntos considerados (por eles próprios) como de importância à sociedade. Todavia,

[...] não pode ficar apenas a cargo do sistema científico a garantia, para a sociedade, de que a realidade vai surgir. Antes, deve-se pensar no conhecimento do mundo que o sistema dos meios de comunicação produz e reproduz. A questão agora é: que descrição da realidade produzem os meios de comunicação quando se parte do fato de que eles atuam em todas as três áreas da programação? E se nós estivéssemos em condições de extrair um julgamento a respeito disso, apareceria, então, imediatamente, a questão seguinte: que sociedade surge quando ela se informa corrente e continuamente sobre si mesma dessa maneira? <sup>213</sup>

A problemática trazida por Luhmann bem ilustra a dependência comunicação X meios de comunicação: a construção da realidade social indica igualmente a problematização dessa mesma comunicação, eis que a sociedade (re)produz ciclicamente comunicações que versam sobre comunicações.

---

<sup>213</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 107.

A sociedade, em seus subsistemas, trabalha com recursos da memória; por isso, sempre que determinada comunicação for relevante à manutenção da autopoiese sistêmica, é resgatada com o objetivo de promover descrições que estejam de acordo com regras predefinidas pelo sistema. Por isso,

a realidade é descrita de uma forma, a saber, segundo o modo de investigação da verdade que passa a impressão de ser carente de equilíbrio. A reprodução continuada do “é” é contraposta pelo como “de fato deveria ser”. O antagonismo dos partidos, previsto institucionalmente, que permite ao sistema político alternar o governo e a oposição, é representado nos jornais diários de forma tão forte que os valores que se preservam na área de responsabilidade da política aparecem como deficitários e precisam ser lembrados<sup>214</sup>.

Os meios de comunicação de massa fornecem descrições da realidade, mas, ao mesmo tempo revestem comunicações de incertezas e riscos. A dificuldade de quantificar o poder das comunicações, ou a impossibilidade de aferição de seus riscos promove a indicação de novas comunicações para gerir os déficits anteriores, trazendo sempre novas descrições da realidade. Assim,

[...] os meios de comunicação colocaram para funcionar, ao mesmo tempo as três áreas de programação – notícias – reportagens, publicidade e entretenimento – com formas bem diferenciadas de construção da realidade torna difícil reconhecer um efeito global e remetê-lo de volta ao sistema dos meios de comunicação. O traço básico talvez mais importante e contínuo é que os meios de comunicação, ao mesmo tempo em que elaboram informações, abrem um horizonte de incertezas produzidas por eles mesmos, que precisa ser servido com outras e sempre outras informações<sup>215</sup>.

Quanto mais se comunica, maiores são os níveis de complexidade da sociedade. Assim, as comunicações trazidas pelos meios de massa aumentam exponencialmente as possibilidades de essas comunicações causarem perturbações

---

<sup>214</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 134.

<sup>215</sup> Idem, ibidem, p. 138.

e ressonâncias nos diversos sistemas funcionais da sociedade. Isso porque, quanto mais

os meios de comunicação aumentam a irritabilidade da sociedade e, com isso, a capacidade de elaborar as informações. Dito de forma mais precisa: eles elevam a complexidade dos contextos de sentido nos quais a sociedade expõe-se à irritação por meio das diferenças autoproduzidas. A irritabilidade é produzida ou por meio de horizontes de expectativas, que asseguram possibilidades de normalidade, mas, não obstante, em casos isolados, podem ser rompidas por acasos, incidentes, acidentes, ou por meio de espaços de indeterminação, que serão reproduzidos continuamente como espaços que necessitam de preenchimento. Em ambos os casos trata-se de auto-poiese – reprodução da comunicação com base nos resultados da comunicação<sup>216</sup>.

Os meios de comunicação de massa, portanto, possibilitam descrições de estados do sistema social, isto é, fornecem indicações seletivas da realidade social; assim, as descrições da realidade promovidas por eles consistem em observações de observações. Nesse sentido, essas observações de segunda ordem possibilitam novas descrições, a serem constantemente produzidas pelos demais subsistemas. Isso torna possível que a política, o direito, a economia, etc. baseiem suas operações nas comunicações levadas adiante pelos meios de massa, reproduzindo-as internamente conforme suas próprias diretrizes sistêmicas. Luhmann aduz que

a realidade dos meios de comunicação é uma realidade da observação de segunda ordem. Ela substitui declarações do saber garantidas em outras formações sociais por meio de posições excepcionais de observação: pelos sábios, pelos sacerdotes, pela nobreza, pela cidade, pela religião ou pelas formas de vida que se distinguem pela ética e pela política. A diferença é tão gritante que não se pode falar nem de decadência nem de progresso. Mesmo aqui permanece, como modo de reflexão, apenas a observação de segunda ordem. Trata-se da observação de que uma sociedade, que deixa sua auto-observação ao encargo do sistema de função dos meios de comunicação, aceita essa mesma forma de observação à maneira da observação de observadores<sup>217</sup>.

---

<sup>216</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 138-139.

As descrições fornecidas pelos meios de comunicação, possuem o encargo da produção de um excedente comunicativo que, de certa maneira, alimenta a autopeiose da sociedade. Em outras palavras, cada sistema funcional absorve os influxos trazidos pelos meios de comunicação de massa de acordo com sua codificação binária, distribuindo-os na sociedade. Assim, há comunicação e, conseqüentemente, a possibilidade de esta mesma sociedade gerir tais perturbações.

As construções da realidade oferecidas pelos meios de comunicação têm por isso efeitos de instituir uma ordem em relação àquilo que em sociedade pode ser observado como liberdade e, com isso, principalmente, em relação à questão de como são distribuídas as chances do agir que é atribuível a cada um em sociedade <sup>218</sup>.

A possibilidade de administração das indeterminações pela sociedade reside, igualmente, no artifício da memória. Notadamente, o sistema jurídico torna-se o sistema responsável pela instituição do tempo social e, por conseqüência, da instituição da memória da sociedade <sup>219</sup>. Sobre a memória social, Ost explica que

instituir o passado, certificar os fatos ocorridos, garantir a origem dos títulos, das regras, das pessoas e das coisas: eis a mais antiga e a mais permanente das funções do jurídico.[...] Assim se constrói, por meio das tentativas de resposta formuladas, nos confins do imaginário e do racional, um passado <<memorável>> - digno de memória – onde se enraíza a identidade colectiva <sup>220</sup>.

O direito, na ótica de Ost, apresenta-se como o sistema responsável pela manutenção da memória da sociedade, formando, assim, a identidade social coletiva e garantindo a legitimidade normativa por meio da institucionalização de um passo digno de ser lembrado e constantemente repetido.

---

<sup>217</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 141-142.

<sup>218</sup> Idem, ibidem, p. 144.

<sup>219</sup> ROCHA, Leonel Severo. Tempo e Constituição. Direitos Culturais, Santo Ângelo: URI, n. 1, dez. 2006. p. 190-191.

<sup>220</sup> OST, François. O Tempo do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 2001. p. 52.

Desse modo, a comunicação é indissociável da sociedade. A instituição do passado pela memória serve como um lastro para as operações sociais, todavia não determina essas mesmas operações. O passado, não obstante institucionalizado pela memória, é passível de periódicas avaliações pelo tempo do questionamento<sup>221</sup>: as comunicações são periodicamente reavaliadas. Assim,

*a comunicação influencia o sistema social e o sistema social influencia a comunicação.* Nenhum pode ser analisado separadamente sem que se distorça a natureza do processo. Um dos pontos importantes em que o processo da comunicação e o processo social são interdependentes é no campo da uniformidade de comportamento. Pessoas que se tenham entre si comunicado durante certo tempo tendem a manter padrões de conduta similares. A tendência para a similaridade é um pré-requisito para o desenvolvimento de um sistema. Como diz o velho adágio, *aves da mesma plumagem formam um bando*<sup>222</sup>.

Os padrões estabelecidos pela comunicação, por isso, constituem-se em permanentes descrições do estado do sistema, apontando para operações posteriores. Dessa maneira, os meios de comunicação atuam no sentido de possibilitar constantes indicações à sociedade, contribuindo, assim, para a autopoiese sistêmica e, conjuntamente, para a construção da realidade social, que será orientada mediante as observações e descrições fornecidas pelos meios de comunicação de massa, constituindo, assim, a opinião pública.

---

<sup>221</sup> OST, O Tempo do Direito, Op. cit., p. 323.

<sup>222</sup> BERLO, David Kenneth. O Processo da Comunicação: introdução à teoria e à prática. 10. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 156.

## **2. VÁCUO COMUNICATIVO DAS GARANTIAS SANITÁRIAS**

A doença é a realidade paradoxal na qual é fundado o pressuposto de compreensão da saúde. Nesse sentido, adquirem particular relevância os debates levados adiante no âmbito do sistema social relacionados à saúde. Logo, de acordo com a relevância atribuída a determinada comunicação, pode-se referir que existem casos de comunicação/não-comunicação sanitária. Dessa maneira, a comunicação sanitária é condição de possibilidade para a evolução dos serviços de saúde pública, bem como para a promoção da constante melhora das condições de vida dos indivíduos e a prevenção de doenças.

### **2.1. Conceito de opinião pública**

A sociedade opera mediante a contínua e incessante produção de comunicações. Essas comunicações, a sua vez, potencializadas através dos meios de massas, acabam por construir realidades sempre diversas, pelo constante movimento sistêmico-autopoiético do sistema social da sociedade e de seus subsistemas funcionais. A opinião pública, por seu turno, apresenta-se como elemento fundamental num ambiente plural e democrático.

Um dos exemplos históricos mais significativos acerca do que foi compreendido como opinião pública pode ser o fato ocorrido na Inglaterra em 1935, quando houve a insurgência contra o Parlamento inglês, que pretendia ceder a Etiópia à Itália. Essa insurgência obrigou o governo a abandonar o projeto, prevalecendo a voz geral, o que despertou uma consciência geral para o fenômeno que, historicamente, passaria a ser compreendido como a voz geral da coletividade

223

---

<sup>223</sup> SAUVY, Alfred. *A Opinião Pública*. 2. ed. São Paulo: Difel, 1966. p. 7.

Entretanto, a concepção de opinião pública vem desde muito antes. “Desde 1780 os escritores franceses faziam uso extensivo da opinião pública para referir-se a um fenômeno mais político que social” <sup>224</sup>. Com a criação do tipo móvel de Guttemberg, no século XV, iniciou-se um processo de divulgação massiva de informações, viabilizando a democratização da leitura e, conseqüentemente, a ampliação da possibilidade de manifestação de opiniões. Por isso,

[...] não pode falar-se de um conceito político de “opinião pública” antes da segunda metade do século XVIII, e de sua imposição em toda a Europa inclusive depois da Revolução Francesa. Todavia, a verdadeira inovação se fala no uso da imprensa para colocar em circulação panfletos políticos, ou melhor – na Inglaterra do século XVIII – para a divulgação de petições dirigidas ao Parlamento. Porque com isto resta claro que não somente se dirigem ao destinatário e que estava excluída a manutenção de segredo <sup>225</sup>.  
[Tradução livre]

A rápida difusão comunicativa promovida pela imprensa aliou os interesses de comerciantes e classes dirigentes com a crescente expansão da alfabetização, possibilitando a emergência de uma voz geral, compreendida até então como vontade política da sociedade <sup>226</sup>. Pergunta-se, entretanto: O que é a opinião pública? Pode o pensamento coletivo ser expresso como opinião pública? A compreensão do fenômeno pode ser explicada com base em diferentes óticas.

Sartori traduz a opinião pública como um conjunto de idéias que residem na coletividade; assim, emerge do público, para o público e envolve a coisa pública. Nessa linha de pensamento, o conceito de opinião pública é traduzido como a voz geral orientada à resolução de problemas coletivos, ao interesse geral da coletividade. Igualmente, a opinião pública não pode ser entendida como uma

<sup>224</sup> PRICE, Vincent. *Opinión Publica*. Barcelona: Paidós, 1994. p. 22.

<sup>225</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad, Op. cit., p. 403: “[...] no puede hablarse de un concepto político de “opinión pública” antes de la segunda mitad del siglo XVIII, y de su imposición en toda Europa incluso después de la Revolución Francesa. Aunque la verdadera innovación se halla en el uso de la imprenta para poner en circulación panfletos políticos, o bien – en la Inglaterra del siglo XVII – para la divulgación de peticiones dirigidas al Parlamento. Porque con eso queda claro que no sólo se dirigen al destinatario y que estaba excluido el mantenerlas en secreto.”

<sup>226</sup> PRICE, *Opinión Publica*, Op. cit., p. 22.

verdade, mas, sim, como opinião, eis que seria um mero opinar subjetivo, carente de comprovação<sup>227</sup>.

Em Habermas a opinião pública não possui o encargo de vincular-se a regras políticas ou de dedicar-se a discussões públicas, no entanto mantém estreita relação com o poder no momento em que toda e qualquer opinião (seja pública ou não) reveste-se de importância ao exercício do poder estatal. Por isso, quaisquer manifestações (opiniões, manifestações, condutas) são passíveis de se transformar em opinião pública desde o momento em que participem de maneira relevante do exercício das funções estatais de dominação e administração<sup>228</sup>.

Ao abordar a temática da opinião pública no ciberespaço, Lévy<sup>229</sup> aduz sobre a expansão e fragmentação da esfera pública. Assim, a opinião pública seria uma forma de qualificação de comunidades lingüisticamente orientadas, ultrapassando a noção estatal e criando um espaço universal de formação e

---

<sup>227</sup> SARTORI, Giovanni. Homo Videns: televisão e pós-pensamento. Bauru: Edusc, 2001, p. 52: “A opinião pública se apresenta antes de mais nada como uma situação, uma colocação. Neste sentido representa o conjunto de opiniões que se encontram na coletividade ou nos agregados públicos. Mas a noção de opinião pública consiste também e sobretudo nas opiniões generalizadas do público, nas opiniões endógenas, que são do público no sentido que o público é na verdade o sujeito das mesmas. Acrescente-se que uma opinião é dita pública não só porque pertence ao público, mas também porque envolve a res publica, a coisa pública, quer dizer, assuntos que são de natureza pública: o interesse geral, o bem comum, os problemas coletivos.”

<sup>228</sup> HABERMAS, Jürgen. Historia y Crítica de la Opinión Pública: la transformación estructural de la vida pública. Barcelona: G. Gili, 2002. p. 268: “la opinión pública no está ya vinculada ni a reglas de discusión pública o a formas de verbalización, ni debe ocuparse de problemas políticos, ni menos aún dirigirse a instancias políticas. Su relación con la dominación, con el poder, aumenta, por así decirlo, a espaldas suyas: los deseos <<privados>> de automóviles y refrigeradores caen bajo la categoría de <<opinión pública>>, exactamente igual que el resto de modos de conductas de grupos cualesquiera con tal de que sean relevantes para el ejercicio de las funciones estatal- sociales de la dominación y la administración”.

<sup>229</sup> LÉVY, Pierre. Ciberdemocracia. Lisboa: Piaget, 2003. p. 53-54: “A opinião pública moldar-se-á cada vez mais em listas de discussões, fóruns, salas de conversação, redes de sítios interligados e outros dispositivos de comunicação próprios para as comunidades virtuais, dos quais alguns media clássicos serão quando muito, pontos de reunião. Neste enquadramento, o texto de um jornalista distinguir-se-á cada vez menos da opinião de um especialista de renome ou de um internauta de escrita fácil num grupo de discussão. A noção de opinião pública (a insistir na manutenção deste termo) qualificará prioritariamente comunidades lingüísticas e de afins diversos mais do que cidadãos de um Estado. [...] a esfera pública está em crescimento e em reorganização continuados. Ela desdobra-se, particulariza-se em pequenas e médias comunidades, cola-se aqui e acolá, floresce noutro ponto, reconstitui uma singularidade nesta ou naquela área do espaço semântico [...]. Em vez de apenas se multiplicarem num único nível, numa única escala (no palco clássico dos media), as suas formas, complexas e dinâmicas reproduzem-se em todas as escalas e passam imprevisivelmente de um nível para outro no seio da rede viva, móvel e em expansão da inteligência coletiva da humanidade.”



atualização de práticas discursivas, multiplicando-se dinamicamente os espaços públicos de discussão e, conseqüentemente, complexificando-se ainda mais tais discursos.

É, entretanto, a conceituação de opinião pública trazida por Luhmann a que melhor se amolda aos objetivos do presente trabalho. Segundo já visto, a comunicação produz-se continuamente em uma rede hermético-recursiva, cujos componentes não são outra coisa senão comunicações. Nesse sentido, a comunicação é sensível a problemas constantemente gerados e complexificados, aos quais apresenta rápida reação. Basta referir os exemplos trazidos por Luhmann,<sup>230</sup> como a consideração dos riscos das decisões, os problemas ecológicos, as conseqüências das novas tecnologias, etc.

Os meios de comunicação, a sua vez, operam distinções<sup>231</sup> e atuam seletivamente, indicando quais comunicações são passíveis de utilização, quais acontecimentos serão levados a público, etc. Os meios de massas proporcionam o acoplamento entre os diversos sistemas sociais; logo, a linguagem, os meios eletrônicos, os meios de comunicação simbolicamente generalizados, etc. promovem continuamente o acoplamento e o desacoplamento dos sistemas e, assim, (re)produzem constantemente formas<sup>232</sup>.

Explicando melhor, a produção comunicativa no meio social é responsável pela produção da própria sociedade: tudo é comunicação<sup>233</sup>. As comunicações proporcionam e são proporcionadas por seus próprios meios autopoieticamente, gerando, assim, um excedente comunicativo apto à construção paradoxal da realidade social estabelecida pelo código binário (forma, sim/não).

---

<sup>230</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad, Op. cit., p. 869.

<sup>231</sup> MARCONDES FILHO, O Escavador de Silêncios, Op. cit., p. 480.

<sup>232</sup> Idem, ibidem, p. 476.

<sup>233</sup> Ver LUHMANN, Niklas. O Conceito de Sociedade In: NEVES; SAMIOS (Org.). Niklas Luhmann. Op. cit., p. 80; GARCÍA AMADO, Juan Antonio. La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997. p. 109-114.

Os próprios meios de comunicação de massa são compreendidos como uma forma baseada no código informação/não-informação. A opinião pública, nesse sentido, é o resultado da seletividade operada por estes meios; assim, não são questionáveis eventuais manipulações ou distorções. A opinião pública, como produto de constantes atualizações dos meios de comunicação, traduz-se como a própria realidade social; os meios geram constantemente descrições da realidade<sup>234</sup>. Para Marcondes Filho,

a lógica do pensamento atual não necessita mais da comprovação, da verificação fiel, da derrubada de argumentos. Este modelo está superado. A lógica atual é absolutamente outra: todo o instrumental “científico” é amplamente utilizado para dar status de verdade às imposições de classe e a opinião pública precisa apenas da aparência da verdade. O que lhe interessa é participar do jogo, fazer parte do espetáculo e não questionar os fundamentos últimos das explicações<sup>235</sup>.

Luhmann menciona três dimensões pelas quais é possível descrever a seletividade dos meios de comunicação cujo resultado é o que se compreende como opinião pública: a) na *dimensão objetual* ocorre uma quantificação de dados, um mapeamento do que pode ser utilizado como notícia; b) na *perspectiva temporal* é analisada a relevância do que se quer informar, a informação deve ser nova, possuir um valor informativo relevante; c) na *dimensão social* ocorre certa mobilização social para gerir os conflitos, há uma constante produção de inquietude, que leva a promover recorrentes operações sistêmicas para geri-las<sup>236</sup>.

Ilustrativamente, podem-se redesenhar tais dimensões do prisma das notícias acerca dos casos de HIV no mundo, conforme relatórios da Organização das Nações Unidas: na dimensão objetual, são quantificados os dados acerca da ocorrência da doença no mundo; posteriormente, na dimensão temporal é analisado se houve aumento ou diminuição da propagação da doença; por fim, diante da dimensão social, a opinião pública faz emergir políticas públicas espelhadas neste

<sup>234</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad, Op. cit., p. 873.

<sup>235</sup> MARCONDES FILHO, Quem Manipula Quem? Op. cit., p. 14.

caso nos programas de saúde, com o intuito de controle das inquietações às quais o sistema social é submetido. Salientem-se, de igual forma, as campanhas levadas adiante contra eventual epidemia de dengue no Brasil. Os meios de comunicação de massas fazem emergir um excedente comunicacional que acaba por ser moldado na opinião pública; dessa maneira, viabilizam-se mobilizações, programas de prevenção à doença, movimentos educativos, etc, com o objetivo de combate das causas da dengue, bem como de divulgação de informações para sua prevenção.

Por meio dessas três dimensões é possível a seleção informativa de modo a constituir a opinião pública. Após o levantamento daquilo que pode ser utilizado como notícia, passa-se ao estudo da viabilidade do conteúdo a ser informado e, finalmente, a informação produzida gera inquietudes e perturbações que os sistemas absorvem e processam de acordo com seus próprios pressupostos sistêmicos.

A opinião pública, em razão disso, basta-se no sentido da seletividade comunicativa que proporciona. “Os meios de comunicação de massa só podem influenciar a vida política do país criando opiniões. Mas os poderes tradicionais só podem controlar e criticar a mídia através da própria mídia”<sup>237</sup>. É precisamente por meio dessas descrições que o sistema social é orientado, pouco importando a verdade individual ou o fundamento último de cada comunicação. A opinião pública opera como forma de autodescrição da sociedade, fornecendo a atualização de comunicações anteriores e ampliando as possibilidades para novas comunicações. Para fins de operacionalidade do sistema social da sociedade, a opinião pública é permanentemente (re)construída autopoieticamente, realizando continuamente seleções e, assim, atuando como um filtro daquilo que se mostra necessário à sociedade:

Aquilo que se deriva como resultado da atuação constante dos meios de massas, a “opinião pública”, se basta a si mesma. Por isso tem

---

<sup>236</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad, Op. cit., p. 872-874.

<sup>237</sup> ECO, Umberto. Sobre a Imprensa. In: ECO, Umberto (Org.). Cinco Escritos Morais. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006. p. 56.

pouco sentido perguntar-se se (e como) os meios de massas distorcem a realidade existente. Geram uma descrição da realidade, uma construção de mundo e esta é a realidade à qual a sociedade se orienta. As informações se difundem em grande quantidade e se renovam dia a dia. Desta maneira se produz uma imensa redundância que torna inútil a busca daquilo que realmente os indivíduos sabem e pensam. Pode-se supor (porém não mais que isto) que se está informado. Assim, a opinião pública atua como um espelho em cuja parte de trás se assenta também um espelho. Aquele que da informação se vê – no meio da informação habitual – a si mesmo e a outras fontes que emitem informação. Aquele que recebe a informação se vê a si mesmo e a outros receptores de informação e aprende pouco a pouco a levar em conta de forma altamente seletiva daquilo que é necessário para atuar no contexto social respectivo – seja a política, a escola, grupos de amigos, movimentos sociais. O próprio espelho é intransparente <sup>238</sup>.  
[Tradução livre]

Essa metáfora do espelho traduz a razão da opinião pública: seu papel de possibilitar uma (auto)observação da sociedade ou, em outras palavras, uma observação dos observadores. A opinião pública torna possível aos sistemas a observação de si e dos demais sistemas sociais, viabilizando, com isso, o seu próprio desenvolvimento com base no que é observado. Dessa maneira, os sistemas sociais passam a observar a si e aos demais sistemas conforme descrições fornecidas pela opinião pública.

Por um lado, isto significa que a política só pode vislumbrar-se no espelho da opinião pública, fixada que está no contexto artificialmente escolhido das suas próprias possibilidades de movimento. Por outro lado, contudo, o espelho também reflecte de

---

<sup>238</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad, Op. cit., p. 873: “Aquello que se deriva como resultado de la efectución constante de los medios de masas, la “opinión pública”, se basta a sí misma. Por eso tiene poco sentido preguntarse si (y cómo) los medios de masas distorsionan la realidad existente. Generan una descripción de la realidad, una construcción del mundo y ésta es la realidad a la cual la sociedad se orienta. Las informaciones se difunden en gran cantidad y se renuevan día a día. De esa manera se produce una inmensa redundancia que vuelve inútil la búsqueda de aquello que realmente los individuos saben y piensan. Se puede suponer (pero no más que eso) que se está informado. Así, la opinión pública actúa como un espejo en cuya parte de atrás se asienta también un espejo. Aquel que da información se ve – en el medio de la información habitual – a sí mismo y a otras fuentes que emiten información. Aquel que recibe la información se ve a sí mismo y a otros receptores de información y aprende poco a poco a tomar nota de manera altamente selectiva de aquello que es necesario para actuar en el contexto social respectivo – sea la política, la escuela, grupos de amigos, movimientos sociales. El espejo mismo es intransparente.”

volta para o observador menos e ao mesmo tempo mais que somente ele próprio. Ele também vê os seus concorrentes, intrigas e possibilidades que só são atractivas para os outros e não para ele. Assim, o espelho da opinião pública, tal como o sistema dos preços de mercado, torna possível uma observação dos observadores. Como sistema social, o sistema político, portanto, usa a opinião pública para se tornar capaz de se observar e desenvolver estruturas de expectativas correspondentes<sup>239</sup>.

A opinião pública, por isso, deve ser compreendida como um *medium* apto a possibilitar a observação de segunda ordem no âmbito do sistema social. Ela é constantemente construída/desconstruída pela seletividade promovida pelos meios de comunicação, levando os diversos sistemas da sociedade a observarem a si próprios e aos demais sistemas nos seus respectivos entornos. A função da opinião pública, assim, em seu sentido político, consiste, precisamente, no sentido da possibilidade do deslocamento da auto-observação para o nível operativo de observar o observador, para uma observação de segunda ordem.

A sua função política específica reside, contudo, na transferência da forma de auto-observação do sistema político, para o modo reflexivo de observar os observadores. Porque só quando a opinião pública oferece mais do que meramente um eco centralizado da actividade política pode o sistema político desenvolver-se que se mantém não só como uma identidade bem sucedida mas também atinge a clausura ao nível da observação dos observadores<sup>240</sup>.

Esse nível de observação é fundamental ao desenvolvimento do sistema político. “Muito mais que outros sistemas de funções, o sistema político depende da opinião pública. Para a política, a opinião pública é um dos mais importantes sensores, cuja observação substitui a observação direta do ambiente”.<sup>241</sup> A observação de segunda ordem promove o enclausuramento do sistema da política em virtude de sua codificação própria, possibilitando uma clausura operativa no nível dessa observação.

---

<sup>239</sup> LUHMANN, A Improbabilidade da Comunicação, Op. cit., p. 86-87.

<sup>240</sup> Idem, ibidem, p. 88-89.

<sup>241</sup> Idem, ibidem, p. 85.

Em outros termos, a opinião pública possibilita que o sistema político observe seu ambiente e os demais subsistemas e opere conforme o resultado dessa observação. A opinião pública, portanto pode ser compreendida como um dos meios aptos à formação de formas no sistema social e, igualmente, como possibilitadora de acoplamentos entre os diversos sistemas, viabilizando, assim, a observação de segunda ordem enquanto práxis reflexiva sistêmica.

A sociedade é comunicação. Ao constituir-se comunicacionalmente, o sistema social torna-se o cenário propício à difusão comunicativa. É de ser lembrado que os meios de massa fornecem determinada indicação seletiva daquilo que é relevante e daquilo que não o é para o sistema social, bifurcando, assim, as possibilidades de descrição mediante a diferença informação/não-informação; resta, pois, a opinião pública como um produto de meios de comunicação de massas constantemente empenhados em fornecer descrições da realidade. Para Campilongo,

a sociedade pode ser examinada como uma rede de comunicações. O que diferencia o sistema social dos demais sistemas é exatamente isso. A operação típica da sociedade é a comunicação, entendida como ato de transmitir, receber e compreender a informação. A própria evolução sociocultural é exemplo da contínua transformação e ampliação das possibilidades de comunicação<sup>242</sup>.

Importa salientar, num primeiro momento, o rompimento para com a visão cartesiano-mecanicista até então dominante no cenário científico. A fragmentação e redução às partes como forma de explicação do todo devem, necessariamente, ceder espaço à consideração de um todo interligado e interdependente. O pensamento sistêmico, assim, passa a operar com o conceito de redes, como um todo interligado e harmonicamente operativo.

Na visão mecanicista, o mundo é uma coleção de objetos. Estes, naturalmente, interagem uns com os outros, e, portanto, há relações entre eles. Mas as relações são secundárias [...]. Na visão sistêmica, compreendemos que os próprios objetos são redes de relações, embutidas em redes maiores. Para o pensador sistêmico, as relações são fundamentais. As fronteiras dos padrões discerníveis ("objetos") são secundárias [...] <sup>243</sup>.

Essa pequena noção de interligação e interdependência sistêmica é de extrema importância para a compreensão da formação e disseminação da opinião pública no meio social. As redes geradoras de opinião pública operam de forma integrada, restando sua causa e efeito como resultado e requisito de operações comunicativas anteriores, bem como sua corporificação no meio social como condição de possibilidade a operações posteriores, conforme referido anteriormente. Dessa maneira, a comunicação é constantemente produzida com base em outras comunicações.

Toda comunicação é dependente de comunicações anteriores. De forma a ilustrar tal assertiva, basta se pensar no fato ocorrido na África relacionado aos medicamentos destinados aos portadores de HIV: a decisão a favor da quebra de patentes de medicamentos <sup>244</sup> teve repercussão mundial, fato que acabou por gerar um excedente comunicacional no âmbito do sistema social <sup>245</sup>. Os meios de comunicação de massas, diferenciados quanto à codificação informação/não-informação, potencializaram a comunicação referente ao tema, acabando por influenciar a construção da opinião pública no sentido favorável à decisão que autorizou a quebra de patentes. Ilustrativamente, a opinião pública gerada por essa

---

<sup>242</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Direito na Sociedade Complexa. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 162.

<sup>243</sup> CAPRA, Fritjof. A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. 4. ed. São Paulo: Cultrix, 1999. p. 47.

<sup>244</sup> Sobre as violações de garantias fundamentais por grandes empresas farmacêuticas transnacionais ver TEUBNER, Gunther. Globalized Society – Fragmented Justice: Human Rights Violations by “Private” Transnational Actors. In: ESCAMILLA, Manuel; SAAVENDRA, Modesto (Ed): Law and Justice in a global society. Granada: International association for philosophy of law and social philosophy, 2005.

<sup>245</sup> Saliente-se a compreensão de sociedade como um sistema global de comunicações, razão pela qual, em tempos de globalização, não é possível falar em unidades geograficamente delimitadas como fator de explicação de sociedades. Passa-se a falar da sociedade no lugar das sociedades. LUHMANN; DE GIORGI, Teoría de la Sociedad, Op. cit., p. 69.

decisão trouxe ressonâncias <sup>246</sup> na sociedade, viabilizando construções peculiares a cada sistema social segundo sua autopoiese própria.

Os meios de comunicação de massas, por isso, atuam imediatamente como viabilizadores de descrições da realidade social. Dessa maneira, sobressai-se cristalino o poder operado pelos *media*, no sentido de construção/desconstrução de comunicações e, conseqüentemente, da realidade social.

O processo da comunicação não está solto, mas, inter-relacionado com outros meios, Para Nafarrate, “os meios são precisamente isso: meios. Todo o peso da reflexão moderna sobre os meios de massa está centrado em uma crítica ao poder incontível e desumanizado ao homem” <sup>247</sup>. A realidade proposta aos meios de massas perpassa por uma crítica ao poder humano; assim, a

comunicação em sua forma constitutiva primária definida como código, como sistemas de diferenças – ou como se queira – não sente, não possui consciência, não valora, não discrimina; não é nem boa nem má para o ser humano, é simplesmente um fato cego.<sup>248</sup>

Na teoria luhmanniana, a sociedade é pura comunicação e toda a comunicação é sociedade, estando ambas completamente autoligadas. A comunicação não pode ser afetada por nada que exista fora dela, e a sociedade é o universo de todas as comunicações possíveis. Por isso, a comunicação é

---

<sup>246</sup> LUHMANN, Ecological communication, p. 15-21.

<sup>247</sup> NAFARRATE, Javier Torres. In Memoriam. In: LUHMANN, Niklas. La Realidad dos Medios de Masas. México: Anthropos Editorial. 2000. p. X: “Los medios son precisamente eso: medios. Todo el peso de la reflexión moderna sobre los mass media está centrado en una crítica al poder incontenible y deshumanizado al hombre”

<sup>248</sup> Idem, ibidem, p. XII: “comunicación en su forma constitutiva primaria definida como código, como sistemas de diferencias – o como se queira – no siente, no posee conciencia, no valora, no discrimina; no es ni buena ni mala para el ser humano, es simplemente um suceso ciego”



continuamente gerada numa cadeia hermético-recursiva: comunicações produzem comunicações, cuja existência somente é possível dentro dessa mesma rede.<sup>249</sup>

A partir destas disposições gerais da teoria sistêmica e da teoria da sociedade, há que dar-se o passo seguinte para se chegar à teoria dos meios de comunicação para as massas. A função dos *mass media* consiste, sobretudo, em dirigir a autoobservação do sistema da sociedade – com isto não se está indicando nenhum objeto específico, mas a maneira na qual o mundo é cortado mediante a diferença sistema (é dizer sociedade/ambiente). Se trata de uma observação universal, e não uma observação específica de um objeto.<sup>250</sup>  
[Tradução livre]

Esse avanço da comunicação para os meios de massa não significa a observação de um só objeto, mas, sim, a demonstração das diferenças existentes no mundo, garantindo “a todos os sistemas funcionais uma aceitação social ampla, e aos indivíduos a garantia de um presente conhecido, do qual possam partir para selecionar um passado específico ou expectativas futuras referidas aos sistemas”<sup>251</sup>. Percebe-se na relação dos meios de massa com o tempo que a “comunicação resolve em primeiro lugar um problema de tempo, e isto é válido para alguns meios de massa que operam sob pressão de aceleração. O problema é como se chega de uma comunicação a outra”<sup>252</sup>. A problemática proposta destaca o questionamento sobre como é feito o *link* das comunicações. Luhmann responde dizendo:

---

<sup>249</sup> LUHMANN, Niklas. The Autopoiesis of Social Systems. In: GEYER, Felix.; ZOUWEN, Johannes van der (Ed.). Sociocybernetic paradoxes: observation, control and evolution of self-steering systems. London: Sage, 1986. p. 172-173.

<sup>250</sup> LUHMANN, Niklas. La Realidad dos Medios de Masas. México: Anthropos Editorial. 2000. p. 39: “A partir de estas disposiciones generales de la Teoría de sistemas y de la Teoría de la sociedad, hay que dar el siguiente paso para arribar a la Teoría de los medios de comunicación para las massas. La función de los mass media consiste, por sobre todo, en dirigir la autoobservación del sistema de la sociedad – con esto no se está indicando ningún objeto específico, sino la manera en la que el mundo es cortado mediante la diferencia: sistema (es decir: sociedad/entorno). Se trata de una observación universal, y no una observación específica de un objeto.”

<sup>251</sup> Idem, ibidem, p. 142: “a todos los sistemas funcionales una aceptación social amplia, y a los individuos les garantizan un presente conocido, del cual puedan partir para seleccionar un pasado específico o expectativas futuras referidas a los sistemas”.

Tudo isso seria impossível se dependesse de um consenso prévio, assegurado, e que fosse operativo. Ao contrário: cada comunicação explícita situa a pergunta por sua recepção ou rechaço; por conseguinte coloca o consenso em jogo, com pleno conhecimento de que se pode seguir comunicando através do dissenso <sup>253</sup>. [Tradução livre]

Cada comunicação trabalha com um código de recepção ou recusa, colocando o consenso em jogo, para que possa ser aceita ou não através da contradição. “Ao parecer, esta aplicação social dos meios de massa serve para entrelaçar permanentemente o passado com o futuro no marco das altas pretensões de redundância e variedade que exige a sociedade moderna, e que devem registrar de modo temporal” <sup>254</sup>. Observa-se que na sociedade moderna se está lidando com relações de passado/futuro distintas de uma dimensão temporal, que é permitida pela diferenciação e pelas clausuras operativas do sistema, as quais levam ao seu fechamento e acoplamento. Assim, a função dos meios de massa é realizar na sociedade uma estrutura de bandas, ou seja, de reprodução e informação:

[...] estrutura dual entre prosseguimento da autopoiese viável e uma disposição aberta aos estímulos por parte da cognição. A preferência dos *mass media*, pelo valor de surpresa da informação, que ao ser publicada perde seu valor de informação, torna claro que a função dos meios de massas consiste na permanente produção e processamento dos estímulos – e não da difusão do conhecimento, nem sua socialização, nem a educação orientada a produzir conformidade com as normas <sup>255</sup>. [Tradução livre]

---

<sup>252</sup> LUHMANN, La Realidad dos Medios de Masas, Op. cit., p. 143: “comunicación resuelve em primer lugar un problema de tiempo, y esto es válido para unos mass media que operan bajo presión de aceleramiento. El problema es cómo se llega de una comunicación a la otra”

<sup>253</sup> Idem, ibidem, p. 144: “Todo esto sería imposible si dependiera de un consenso prévio, asegurado, y que fuera operativo. Por el contrario: cada comunicación explícita situa la pregunta por su recepción o rechazo; por conseguinte pone el consenso en juego, a sabiendas de que se puede seguir comunicando a través del disenso”.

<sup>254</sup> Idem, ibidem, p. 146: “Al parecer, esta aplicación social de los mass media sirve para entrelazar permanentemente el pasado con el futuro en el marco de las altas pretenciones de redundância y variedad que exige la sociedad moderna, y que se deben registrar en modo temporal”.

<sup>255</sup> LUHMANN, La Realidad dos Medios de Masas, Op. cit., p.140: “[...] estructura dual entre prosecución de la autopoiesis viable y una disposición abierta a los estímulos por parte de la cognición. La preferència de los mass media, por el valor de sorpresa de la información, que al ser publicada pierde su valor de información, hace claro que la función de los medios de masas consiste en la permanente producción y procesamiento de las estimulaciones – y no la difusión del conocimiento, ni su socialización, ni la educación orientada a producir conformidad con las normas”

Essa estrutura de bandas propostas por Luhmann pode ser entendida como um sistema dual (am – fm), no qual se têm duas bandas, às quais se permite que sejam conectadas de acordo com sua frequência. Essa estrutura produz a reprodução permanentemente, por meio do processamento de estímulos, não de sua socialização e educação para estabelecer uma resignação perante as normas.

O fenômeno de auto-reprodução só é possível, para Luhmann, em razão de que “a comunicação somente é levada a efeito ali onde a auto-observação, no ato de entender, distingue entre informação e ato de participar da comunicação. Sem esta distinção, a comunicação seria derrubada e os participantes se veriam constrangidos a perceber apenas comportamentos”<sup>256</sup>. Essa relação “entre ato de participar da comunicação e informação se ajusta exatamente à exigência de que o prosseguimento da comunicação não reste dependente de que a informação seja total e adequada”<sup>257</sup>. Assim, há a exploração do mundo circundante pela comunicação, estabelecendo um patamar de (não)aceitabilidade do entorno.

Por isso, “os meios de massas garantem a todos os sistemas funcionais uma aceitação social ampla, e aos indivíduos é garantido um presente conhecido, do qual possam partir para selecionar um passado específico ou expectativas futuras referidas aos sistemas”<sup>258</sup>. Essa relação traz a possibilidade de serem estabelecidas expectativas em relação ao futuro, refutadas no próprio sistema pelos meios de massa, desde que haja uma aceitação social, sempre na relação passado/futuro, no sentido de reduzir sua complexidade.

---

<sup>256</sup> Idem, ibidem, p. 138: “la comunicación sólo se lleva a efecto allí donde la autoobservación, en el acto de entender, distingue entre información y acto de participar la comunicación. Sin esta distinción, la comunicación se derrumbaría y los participantes se verían constreñidos a percibir tan sólo comportamientos”.

<sup>257</sup> Idem, ibidem, p.138: “entre acto de participar la comunicación e información se ajusta exactamente a la exigencia de que la prosecución de la comunicación no se hace dependiente de que la información sea total y adecuada”.

<sup>258</sup> LUHMANN, La Realidad dos Medios de Masas, p.142: “Los medios de masas garantizan a todos los sistemas funcionales una aceptación social amplia, y a los individuos les garantizan un presente conocido, del cual puedan partir para seleccionar un pasado específico o expectativas futuras referidas a los sistemas”.

Pode-se entender que os meios de massa possuem um papel fundamental de conexão entre o passado e futuro e possibilitam a comunicação entre o sistema e entorno, gerando, assim, informação e, como consequência, opinião pública. Isso acaba por gerar um excedente comunicacional pelo qual a sociedade se obriga à realização de (auto)observações e (auto)descrições. Em suma,

a sociedade atual conhece a si própria através dos meios de comunicação de massa. Sua representação e sua operação dão-se sempre no presente. Os meios de comunicação tornam possível essa condição operativa da sociedade. Também tornam visível a simultaneidade de todas as operações que se realizam nos sistemas sociais da sociedade <sup>259</sup>.

A opinião pública, nesse sentido, é constantemente gerada e reformulada no ritmo que os meios de massas proporcionam. A comunicação é propagada com uma velocidade avassaladora, restando à opinião pública um contínuo movimento autopoietico. Por isso, pode-se compreender que a própria sociedade, com rede/sistema autopoietico comunicativo, alimenta os meios de comunicação de massas para a constante construção da realidade social, sendo esta realidade refletida *na* e *pela* opinião pública.

Ao possibilitar observações de segunda ordem no âmbito da sociedade, a opinião pública concorre para a mudança social. Em virtude da constante (re)construção promovida pela operação de observar o observador, sobressai cristalino o posicionamento da opinião pública no sentido de pressionar o Estado. A construção da realidade pelos meios de massas opera uma seletividade comunicativa na qual subsistem apenas aquelas comunicações de relevância ao sistema, causando ressonâncias e perturbações que a sociedade deve abarcar.

Deve ser novamente referido o fato referente ao *impeachment* do ex-presidente da República, Fernando Collor de Mello: a opinião pública, construída

pelos meios de comunicação de massas, voltou-se espetacularmente contra a permanência de Fernando Collor na presidência. Ainda que as verdadeiras razões para o impedimento do exercício do mandato presidencial não fossem absolutamente cristalinas, a mobilização popular como expressão da opinião pública, alicerçada pelos meios de massas, tornou efetivo o impedimento.

Atente-se para o fato de que as grandes mobilizações promovidas nessa época refletiam exatamente a expressão da opinião pública enquanto *doxa*<sup>260</sup> construída pelos meios de comunicação. Desse episódio se sobressai o poder da *verdade* operada pela opinião pública: o próprio sistema social cria os eventos de cuja resolução, posteriormente, ocupa-se. Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que a sociedade é capaz de controlar suas indeterminações, ela as produz incessantemente<sup>261</sup>. Nesse sentido, pode-se compreender que a própria sociedade constitui e (re)produz constantemente comunicações, indeterminações e paradoxos dos quais os sistemas devem-se ocupar.

Saliente-se que a comunicação e a opinião pública, necessariamente, são fenômenos cujo poder é dependente de redes de conexão. Nesse passo, as relações são cada vez mais o elo necessário para a manutenção das possibilidades de geração de comunicações no sistema social. Por isso, a interligação comunicativa e a necessidade de estabelecimento de relações são elementos fundamentais para o desenvolvimento social. Portanto:

Quanto mais um regime político, uma cultura, uma forma econômica ou um estilo de organização tem afinidade com a densificação das interconexões tanto mais sobreviverá e se difundirá na envolvente contemporânea. A melhor maneira de se desenvolver uma colectividade já não é arguer, manter ou estender fronteiras, mas

---

<sup>259</sup> DE GIORGI, Raffaele. *Direito, Democracia e Risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: SAFE, 1998. p. 38-39.

<sup>260</sup> SARTORI, Homo Videns, Op. cit., p.53: “[...] vale ressaltar que é correto falar-se em opinião. De fato, opinião significa doxa, e não epistème, não é saber e ciência ao esmo tempo; é simplesmente um saber, um opinar subjetivo para o qual não se exige comprovação.”

<sup>261</sup> ROCHA, Da Epistemologia Jurídica Normativista ao Construtivismo Sistemico. Op. cit., p. 36.

alimentar a abundância e melhorar a qualidade das relações no seu próprio seio com os outros colectivos<sup>262</sup>.

Pode-se, assim, dizer que todo e qualquer acontecimento comunicativo ocorre dentro da sociedade: apenas o sistema social possui capacidade de distinção das diversas comunicações mediante codificações próprias (sim/não). A diferenciação sistema/entorno mostra-se de extrema importância para a compreensão da opinião pública, visto que toda comunicação, verse sobre o sistema, verse sobre o entorno, apenas é passível de existência no âmbito interno do sistema.

Os meios de comunicação operam mediante a distinção informação/não-informação. O direito opera com conteúdos bifurcados em direito/não direito; a política, mediante a forma governo/oposição, etc., ao passo que à comunicação interessam apenas aqueles enunciados com conteúdo informativo, pouco importando a legalidade, o valor econômico, a valoração política, o conteúdo educativo, etc. A informação é o elemento constituinte dos meios de comunicação, razão pela qual é projetada a realidade social mediante a possibilidade de observações de segunda ordem a serem operadas via opinião pública.

Precisamente por isso, depreende-se que a sociedade, através dos meios de comunicação, é uma imensa rede geradora de opinião pública: a comunicação constantemente selecionada é, repita-se, causa e efeito da constituição da realidade social. Nesse sentido, todos os meios aptos à propagação da comunicação, como os meios de massas, os meios de comunicação simbolicamente generalizados<sup>263</sup>, etc.,

---

<sup>262</sup> LÉVY, Pierre. *Filosofia World. O mercado, o ciberespaço e a consciência*. Lisboa: Piaget, 2001. p. 28.

<sup>263</sup> LUHMANN, Niklas. *Poder*. Brasília: Unb, 1985. p. 8: "O pressuposto primeiro e mais importante é que os processos de comunicação dirigidos pelos meios inter-relacionam os parceiros, que efetuam ambas operações seletivas próprias, tendo conhecimento simultâneo um do outro. Nós falaremos em Alter e em Ego. Todos os meios de comunicação pressupõem situações sociais com possibilidade de escolha para ambas as partes, situações, pois, com seletividade duplamente contingente. É justamente isto que lhes empresta a função de dirigir os processos de transmissão de seleções, em sua seletividade, do Alter para o Ego. Neste sentido, o problema inicial de todos os meios de comunicação generalizados simbolicamente é idêntico; para o poder vale, por conseguinte, tanto quanto para o amor ou para a verdade. Em todo caso, a comunicação que tem influência cada vez maior se relaciona sempre a um parceiro que deve ser dirigido em suas seleções."

operam distinções diante da rede comunicativa da sociedade, num constante empenho em observar, descrever, construir e desconstruir a realidade social.

## 2.2. Evolução da opinião pública

A idéia de desenvolver o conceito de público se dá por uma relação do produto da diferença de público, dos meios de comunicação, que deve estar imbuída de uma distinção a fazer dentro de uma relação envolvendo, inicialmente, a idéia de “esfera pública”. Esses conceitos são definidos por Luhmann:

[...] conceito de “esfera pública”, conceito esse que distingue de forma suficientemente clara do sistema dos meios de comunicação [...] Parece estar embutido no conceito de “público” sempre um momento de imprevisibilidade. No discurso jurídico clássico, “público” é aquilo que é acessível a todos, quer dizer, aquilo que é definido pela exclusão do controle sobre seu acesso. Segundo essa interpretação, os produtos impressos e as emissões dos meios de comunicação são públicos, pois não há nenhum controle sobre quem deles toma conhecimento. Mas isso, visto pela perspectiva do conceito, é apenas um setor parcial daquilo que é público <sup>264</sup>.

A relação que envolve a idéia de uma esfera pública é dada pela condição do que é público. Para a comunicação essa noção significa disponibilizar um acesso a todos, porém como será possível levar a comunicação para aqueles que não estão presentes ao evento? Dessa forma, a comunicação pluraliza as complexidades por meio do código binário, o qual possibilita aceitá-la ou recusá-la. Assim, tem-se uma nova realidade colocada pelo mundo virtual. Lévy afirma:

A emergência das comunidades virtuais – gerais ou especializadas, comerciais ou militantes, ocasionais ou duráveis – constitui um dos maiores acontecimentos sociológicos dos cinco últimos anos. Essas comunidades virtuais podem duplicar comunidades já existentes, tais como empresas, cidades ou associações, mas podem também se

<sup>264</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, p.168.

constituir de maneira original no ciberespaço, a partir de uma vontade de comunicação em torno de “pontos comuns”, quaisquer que sejam, entre internautas. O tamanho e a densidade de frequência das comunidades virtuais são, hoje em dia, questões comerciais, culturais e políticas maiores, na medida em que representam, ao mesmo tempo, um mercado, uma fração da opinião no novo espaço público e uma potência de inteligência coletiva (coordenação, cooperação, trocas de saberes, ajuda mútua etc.)<sup>265</sup>.

O paradoxo estabelecido pelas novas possibilidades oferecidas pelos meios da comunicação gera um processo autopoietico de reprodução da informação por meio das comunidades virtuais, sobre o qual não é possível ter limite ou controle. Isso traz conseqüências antes inimagináveis no universo de espaço público e permite uma nova realidade, caracterizada por diversificadas possibilidades de comunicação. A partir dessa sistemática há uma nova situação de espaço público, no qual

[...] mídias não se ligam mais a um público localizado, mas a uma comunidade virtual distribuída por toda parte num mundo de ouvintes, espectadores, leitores, contribuintes. Assim, as singularidades locais universalizam-se e todos os pontos de vista estão virtualmente presentes em cada ponto da rede. O novo espaço público constrói um território de natureza semântica. A “posição” neste território virtual vai se tornar determinante, relativizando progressivamente o papel da situação ou da providência geográfica. As distâncias e proximidades semânticas marcam-se através de senhas, de laços hipertextuais, de conexões entre comunidades virtuais, de troca de informações, de densidades de inteligência coletiva<sup>266</sup>.

O papel estabelecido para as mídias não é mais restrito a um determinado público local. Com o advento das redes, a informação navega de modo amplo, possibilitando sua universalização pelo acesso disponibilizado aos internautas. Esse

---

<sup>265</sup> LÉVY, Pierre. Pela Ciberdemocracia. In: MORAIS, Dênis. (Org.) Por uma outra comunicação. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 372-373.

<sup>266</sup> Idem, ibidem, p. 373.



fato se consegue visualizar, por exemplo, nos avanços da aids<sup>267</sup> no mundo, o qual deixou de ser um problema local para tornar-se um problema universalizado. Com isso, institui-se uma nova jurisdição para os embates na esfera virtual, não apenas a limitando, mas igualmente ampliando-a e complexificando suas possibilidades. Para Luhmann,

essa limitação pode ser corrigida se se fizer a virada da ação para a observação. Pode-se então definir a esfera pública, [...] como o ambiente social interno dos subsistemas sociais – isto é, de todas as suas interações e de suas organizações -, mas também dos subsistemas sociais de função e dos movimentos sociais. A vantagem dessa definição é de se poder transferi-la aos sistemas sociais de função. O “mercado” seria assim o ambiente interno do sistema econômico das organizações e das interações econômicas; a “opinião pública”, o ambiente interno do sistema político das organizações e das interações políticas <sup>268</sup>.

É por meio da mudança da ação para a observação que se estabelece uma definição da esfera pública, analisando-a como ambiente interno dos sistemas em decorrência dos movimentos sociais; assim, a observação<sup>269</sup> estabelece a função para o sistema, como no descrito acima, de que o mercado seria o ambiente interno do sistema econômico e a opinião pública, o sistema interno do sistema político, o que é possibilitado pelo processo de diferenciação, ou seja, a observação da observação (observação de segunda ordem). Nesse sentido, pode-se observar a importância da observação da observação, com a qual McLuhann estabelece uma analogia entre o público e a imprensa que:

---

<sup>267</sup> Conforme dados trazidos pela Uniaids, evidencia-se que a que a prevalência mundial do HIV foi estabilizada, bem como houve um decréscimo no número de novas infecções, isso se deve, em parte, ao impacto dos programas anti HIV. Todavia, em 2007 era estimado que 33,2 milhões de pessoas conviviam com o vírus HIV, outros 2,5 milhões de pessoas foram infectadas e 2,1 milhões de pessoas faleceram em decorrência da AIDS. Disponível em <<http://www.unaids.org/en>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2007.

<sup>268</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p.168-169.

<sup>269</sup> LUHMANN.; DE GIORGI, Teoría de la Sociedad, Op. cit., p. 171-172: “Una de las más importantes descomposiciones de paradojas se encuentra en la diferenciación entre observación de primer orden y observación de segundo orden. Uno de estos caracteres más notables de los medios de comunicación simbólicamente generalizados es el hecho de que hacen posible una diferenciación así. Un investigador observa o que otros observadores observan. Quien ama tiene como interés primario establecer si el amado o la amada ama (todavía). Los precios ofrecen la posibilidad de observación cómo los demás observan el mercado y si compran o no compran con un determinado precio. El arte

Enquanto imagem coletiva e comunal, a imprensa assume uma postura natural de oposição a toda manipulação privada. Qualquer indivíduo que começa a se comportar como se fosse "alguém" público acaba parando nas páginas de um jornal. Qualquer indivíduo que manipula o público para o seu bem pessoal também acabará sentindo o poder de purificação pela publicidade. O manto da invisibilidade, portanto, parece calhar melhor naqueles que são proprietários de jornais ou que os utilizam extensivamente para fins comerciais. Isto não ajudaria a definir como essencialmente corrupta a estranha obsessão do homem livresco com os barões da imprensa? O ponto de vista puramente pessoal e fragmentário assumido pelo escritor e pelo leitor de livros cria pontos naturais de hostilidade em relação à grande força comunal da imprensa. Como formas, ou meios, o livro e o jornal parecem ser verdadeiros exemplos de completa incompatibilidade. Os donos dos meios sempre se empenham em dar ao público o que o público deseja, porque percebem que a sua força está no meio e não na mensagem ou na linha do jornal <sup>270</sup>.

Conforme o posicionamento do autor, os meios é que possibilitam aos detentores do poder uma autonomia ao tornar os indivíduos públicos ou não. Essa capacidade é própria dos meios de comunicação, que transformam os indivíduos em público. E é essa influência que possibilita a manipulação da informação, dando ciência ao público daquilo que a imprensa quer, visto que é voraz o poder da manipulação da mídia. Portanto, ela leva ao público aquilo que interessa aos detentores do poder.

Se prestarmos a devida atenção ao fato de que a imprensa é um mosaico, uma espécie de organização participante e um mundo do tipo "faça você mesmo", podemos ver por que ela é tão necessária a um governo democrático. [...] surpreende-se com o fato de que a imprensa consiga relacionar consigo mesma e com a nação, departamentos e setores governamentais extremamente fragmentados. Enfatiza o paradoxo de a imprensa se dedicar ao processo de lavagem dos acontecimentos, dando-os à publicidade, ao mesmo tempo em que muitos acontecimentos devem ser mantidos em segredo, no mundo eletrônico da trama inconsútil dos eventos. O alto segredo é traduzido em termos de participação e

---

moderno puede comprenderse sólo si se reconoce de qué manera los modernos artistas emplean sus medios, es decir, de qué manera observan lo que hacen."

<sup>270</sup> MCLUHAN, Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem, Op. cit., p. 244-245.

responsabilidade públicas por meio da mágica flexibilidade de deixar “transpirar” as notícias controladamente <sup>271</sup>.

Caso se considere a imprensa como parte de um mosaico de um governo democrático, pode-se observar como ela estabelece a diferenciação da notícia (informação) que será levada ao público, estabelecendo em muitas vezes uma espécie de controle que num Estado Democrático de Direito não deveria ocorrer pois, a informação não deveria ser manipulada ao bel prazer dos detentores do poder. Para Wolton com esse procedimento há três riscos:

Ela tem aí um papel evidente, ao mesmo tempo de estabelecimento de relações, de inteligibilidade, de coabitação e de confrontação. *Três riscos penduram entretanto*: o muro da mídia, ou seja, o recuo do mundo comunicacional fechando-se sobre si mesmo entre circo mediático e elites; a tirania das sondagens que dão a ilusão de um conhecimento representativo da sociedade e de suas contradições; e finalmente uma comunicação política extremamente estreita, fechada nas relações políticos-sondagens-mídia, excluindo os outros atores e as informações que não aquelas veiculadas pela imprensa <sup>272</sup>.

Os riscos que permeiam na comunicação são muros da mídia formada pelas elites, com a tirania das especulações da sociedade e suas contradições estabelecidas pela comunicação política das relações política-sondagens-mídia, acarretando a supressão dos atores e informações que não são levadas a público. Possibilita-se dessa forma, que a comunicação política constitua um liame entre as contradições da política e a opinião pública para os movimentos sociais, “tanto mais pelo fato que o receptor hoje em dia parece, para um observador menos atento, com o militante cidadão de amanhã. É, pois, do interesse comum que ele veja *suas* preocupações contempladas na comunicação política.”<sup>273</sup> Assim, sendo tem-se a possibilidade de estabelecer uma nova posição de construção da realidade social com pessoas mais conscientes e preparadas para enfrentar a voracidade como a

---

<sup>271</sup> MCLUHAN, Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem, Op. cit., p. 241.

<sup>272</sup> WOLTON, Dominique. É preciso salvar a comunicação. São Paulo: Paulus, 2006. p. 118-119.

<sup>273</sup> Idem, ibidem, p. 119.

política se coloca diante da sociedade, trazendo como conseqüências transformações na comunidade, que atuam em três esferas, propostas por Wolton:

O funcionamento do espaço público mediatizado na sociedade aberta não é paradoxalmente mais fácil do que ontem. *Ele deve integrar três mudanças importantes*: a ampliação da quantidade de categorias dos atores políticos – associações, movimentos culturais, empresariado, universitários etc; a mutação da mídia, presa no duplo mercado de estrelas insolentes e *free lancers* sem emprego fixo; e o surgimento de sondagens que simplificam de forma caricaturesca a visão que dão da sociedade <sup>274</sup>.

Verifica-se, assim, uma nova perspectiva para o estabelecimento do espaço público, formado por uma transformação em relação aos atores políticos diante da multiplicidade de representação social, ocasionando uma alternância da mídia. Esta traz novas informações por meio de *free lancers*, que podem se tornar estrelas insolentes diante dos furos de notícias, ocasionando, assim, novas condições de possibilidades, ultrapassando as fronteiras de uma comunicação focada somente nos atores dos meios de comunicação. Desse modo, tem-se uma influência de segunda ordem, ou seja, a observação da observação vista do exterior, que pode ocasionar uma irritação interna no sistema. Sobre isso Luhmann afirma:

Continua valendo o fato de as fronteiras do sistema não poderem ser ultrapassadas operacionalmente. Mas vale também o fato de que cada sistema observante tem condições de refletir esse mesmo fato. Ele vê, desde o lado interno de suas fronteiras, que deve haver um lado externo, pois, não fosse assim, a fronteira não seria fronteira. Quando ocorrem repetidamente experiências específicas de irritação internamente ao sistema, este pode imaginar outros sistemas no ambiente externo que seriam responsáveis por isso. Opostamente, quando o sistema considera o fato de ser observado do exterior, sem que fique claro como o fazem e por meio de quem, ele se vê a si mesmo como observável no *médium* da esfera pública. Isso pode – mas não precisa – levar a que as opiniões sejam dirigidas a se orientarem de forma generalizável (e, assim, publicamente defensável). As estratégias que funcionalmente equivalem a isso são as do segredo e da hipocrisia <sup>275</sup>.

<sup>274</sup> WOLTON, É Preciso Salvar a Comunicação, Op. cit., p. 121.

<sup>275</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p.169.

Visualiza-se que, por meio das observações geradas pelas visualizações do ambiente externo ao sistema, possibilita-se o mistério da hipocrisia na esfera pública, conduzindo-a que as opiniões públicas possam ser defensáveis, causando, assim, uma imprecisão sobre a observação entre as opiniões e a esfera pública. Isso se vislumbra como extremamente importante para a consolidação do Estado Democrático de Direito, no qual a liberdade de expressão deve possibilitar ao cidadão uma forma de participação e inclusão social (re)conquistada pelo Brasil na Constituição Federal de 1988 <sup>276</sup>. Desse modo, a esfera pública é o ambiente em que a sociedade tem a condição de possibilidade para

o acesso público à comunicação no aparelho político de dominação amplia-se assim com a ajuda da imprensa e só depois disso é que se chega à idéia de uma opinião pública como última instância do julgamento das questões políticas. Apesar ou pelo fato de a esfera pública não poder decidir politicamente e estar, de certa forma, fora dos limites do sistema da política, ela é explorada politicamente na política e será copiada no interior do sistema <sup>277</sup>.

Observa-se que com o desenvolvimento da imprensa, ou seja, o surgimento dos meios de comunicação, avançou-se para o estabelecimento de uma superioridade política que pode ser condicionada pela instituição de uma supremacia política, a qual se vale dos meios para impor suas posições. Todavia, geram também opinião pública, que seria a última instância das questões políticas, sendo a tomada de decisão reproduzida no interior do sistema. Constata-se, assim, a importância da imprensa diante do jogo político, observando-se o que ocorre no Brasil, como, por exemplo, a discussão para a aprovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

---

<sup>276</sup> BRASIL, Constituição Federal de 1988. Art. 5º, Inc IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; Inc. IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença;

<sup>277</sup> LUHMANN, A Realidade dos Meios de Comunicação, Op. cit., p. 171.

No caso o governo afirmava que, sem os recursos provenientes dessa contribuição, faltariam recursos para a saúde. Nota-se que o governo vale-se dos meios de comunicação para que as notícias cheguem ao público, e este, pela opinião pública, pressione os atores políticos para que medidas de interesse estatal sejam tomadas. Contudo, sabe-se que o problema não está centrado na prorrogação dessa contribuição, a qual se mostrou finalmente, provisória, mas é um problema de aplicação de recursos para o fim ao qual foram instituídos. A resolução de tal problema é, aparentemente, o interesse do governo no atual momento, com a proposição da Contribuição Social para a Saúde (CSS), a operar nas mesmas formas que a CPMF, entretanto com alíquota de 0,1% (zero vírgula um por cento) a ser destinada integralmente para a saúde.

O público, assim, atua num ambiente democrático como o produtor e destinatário das comunicações. Por isso, é importante a formação da opinião pública, a fim de serem possibilitadas constantes descrições da sociedade em um dado momento. A realidade social cotidiana é constantemente (re)construída, pois vive-se num momento da história em que o tempo escapa com uma velocidade incrível e o espaço parece desdobrar-se num só *locus* global. A pluralidade discursiva, levada adiante numa pós-modernidade cada vez mais fragmentada e distante de metanarrativas <sup>278</sup>, acabou por problematizar o Estado de forma até então inimaginada. O que antes era simples tornou-se complexo; o subjetivismo cedeu lugar ao descentramento do sujeito; passou-se à relativização do universal e abandonou-se a noção de segurança para se adentrar nos debates acerca dos riscos <sup>279</sup>.

---

<sup>278</sup>, Conforme Lyotard, entende-se por pós-modernidade a incredulidade em relação aos metarrelatos. Os grandes discursos enquanto meios aptos à explicação do homem e da natureza cedem lugar à uma pluralidade de vivências. Igualmente em VATTIMO, Gianni. Posmodernidad: ¿una sociedad transparente? In: VATTIMO, Gianni et. al. En torno a la posmodernidad. Barcelona: Anthropos Editorial, 2003. p. 10, tem-se a compreensão do rompimento de uma história centralizadora, cujos acontecimentos se davam sob sua onipresença. Passa-se de uma história unitária a uma pluralidade de vivências, de histórias concorrentes. LYOTARD, Jean-François. A Condição Pós-moderna. 6. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000, p. XV

<sup>279</sup> ARNAUD, André-Jean. O Direito entre Modernidade e Globalização: lições de filosofia do direito e do Estado. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 202-203.

Essa problematização trouxe consigo a necessidade de se pensar em algo até então considerado de pouca importância. A sociedade voltou-se à consideração das conseqüências de decisões, corporificando-se o risco como fator, ao mesmo tempo, de evolução social e democrática <sup>280</sup> e de possibilidade danosa perante a tais decisões <sup>281</sup>. Assim,

a lógica da transformação da opinião pública, em particular sua fixação sobre posições conservadoras ou progressistas, isto é, a favor da troca ou da manutenção do *status quo* social, não está já a altura desta situação histórica. As questões devem delinear-se de outro modo. Dado que estamos imersos em uma veloz mudança social, é preciso questionar-se se devemos nos adaptar ou não às transformações; ou até que ponto sim e até que ponto não; ou se devemos fazer mais tarde ou mais cedo. Para dizer em outras palavras, se deve deixar que a mudança siga seu curso e adaptar-se depois a suas conseqüências quando a violência dos fatos assim o constringa? Ou há possibilidades de intervenções corretivas oportunas, que ainda assim não podem pretender controlar todo o acontecimento global desde um plano nem estão em condições de justificar-se como progresso?<sup>282</sup> [Tradução livre]

---

<sup>280</sup> ROCHA, Leonel Severo. Direito, Complexidade e Risco. Seqüência, Florianópolis: Fundação Boiteux, n. 28, jun., 1994. p. 11.

<sup>281</sup> Sobre o risco das decisões ver LUHMANN, Niklas. Sociología del Riesgo. México: Triana Editores, 1998, onde é explicitado o risco enquanto produto exclusivo de decisões tomadas no sistema social. Toda e qualquer decisão é arriscada, em razão pela qual não seria possível mais se falar em segurança frente aos constantes riscos, mas partir-se para a diferenciação risco/perigo, enquanto distinção entre o produto de decisões e fatores alheios ao processo decisório. Nessa mesma linha, é de ser salientada a contribuição de BECK, Ulrich. La Sociedad del Riesgo: hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 2001, onde o autor delimita as bases para a compreensão de uma sociedade de risco, moldada pelos crescentes avanços tecnológicos, cujos resultados voltam-se à coletividade enquanto possibilidade danosa. Ainda, em DE GIORGI, Raffaele. Direito, Democracia e Risco, Op. cit., há a necessidade de a sociedade suportar riscos, ao contrário de supostas certezas quanto ao conteúdo das decisões. Nesse passo os riscos corporificam-se enquanto produto cujo potencial danoso deve ser assimilado pela sociedade. O risco é uma forma de distribuição dos bads e não dos goods.

<sup>282</sup> LUHMANN, Teoría Política en el Estado de Bienestar, Op. cit., p. 149: “La lógica de la formación de la opinión pública, en particular su fijación sobre posiciones conservadoras o progresistas, es decir, a favor del cambio o del mantenimiento del status quo social, no está ya a la altura de esta situación histórica. Las cuestiones deben plantearse de otro modo. Dado que estamos inmersos en un veloz cambio social, es preciso cuestionarse si debemos adaptarnos o no a las transformaciones; o hasta qué punto sí y hasta qué punto no; o si debemos hacerlo más tarde o más temprano. Por decirlo en otras palabras, ¿se debe dejar que el cambio siga su curso y adaptarse después a sus consecuencias cuando la violencia de los hechos así lo constringa? ¿O hay posibilidades de intervenciones correctivas oportunas, que aún así no pueden pretender controlar todo el hecho global conforme a un plan ni están en condiciones de justificarse como progreso?”

Portanto, “vivemos num mundo de transformações, que afetam quase tudo o que fazemos. [...] estamos a ser empurrados para uma ordem global que ainda não compreendemos na sua totalidade, mas cujos efeitos já se fazem sentir em nós”<sup>283</sup>. Às transformações pelas quais passam o Estado e a sociedade não transparece qualquer possibilidade de controle ou de determinação. Precisamente pelo fato de o sistema social apresentar-se como uma máquina não trivial<sup>284</sup>, suas operações não podem ser programadas ou determinadas. Assim, a sociedade caminha ao sabor da autopoiese sistêmica, na contínua (auto)manutenção e (auto)reprodução de suas estruturas. Para Luhmann,

a sociedade em que vivemos se vê sujeita a rápidas e profundas transformações. Estas mudanças não somente afetam às formas nas que se organiza a vida humana. Não somente abarcam o Estado e a economia, as comunidades religiosas, o direito e a educação. Abarcam também o meio natural e os motivos das pessoas e deste modo revertem novamente sobre a sociedade. Não existe nenhuma instância na sociedade capaz de guiar estas transformações em direção a algum resultado global desejado; porém há muitas possibilidades de influenciá-lo<sup>285</sup>. [Tradução livre]

Em meio a esse aparente caos, não obstante a impossibilidade no que tange à determinação e/ou ao controle do caminho seguido pelo sistema social, conforme Luhmann, há a possibilidade de influenciar a sociedade para seguir determinado

<sup>283</sup> GIDDENS, Anthony. O Mundo na Era da Globalização. Lisboa: Presença, 2001. p. 15.

<sup>284</sup> LUHMANN, Novos desenvolvimentos na teoria dos sistemas. In: NEVES; SAMIOS (Org.). Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas, p. 51: “Por ‘máquina’ entende-se simplesmente funções de transformação, não necessariamente aparelhos mecânicos, mas também cérebros ou cálculos matemáticos. Máquinas triviais transformam, sempre da mesma maneira, inputs em outputs. Se o input é repetido, obtém-se o mesmo output – ou há um erro e a máquina precisa ir para o conserto. Máquinas auto-referenciais, ao contrário, tornam seu output dependente de seu respectivo estado, por exemplo, do estado que decorre das operações recém efetuadas. Elas produzem com os mesmos inputs, dependendo de sua própria situação, resultados completamente diferentes. Máquinas triviais são confiáveis e, conquanto que não defeituosas, operam de forma previsível. Máquinas auto-referenciais não são confiáveis, têm humor instável, são de certa forma máquinas históricas e podem, portanto, ser também criativas. Elas não podem, contudo, ser programadas para a criatividade. Elas não são previsivelmente criativas, mas sim aleatoriamente criativas.”

<sup>285</sup> LUHMANN, Teoría Política en el Estado de Bienestar, p. 147: “La sociedad en que vivimos se ve sujeta a rápidas y profundas transformaciones. Estos cambios no sólo afectan a las formas en las que se organiza la vida humana. No sólo abarcan al Estado y la economía, las comunidades religiosas, el derecho e la educación. Abarcan también al medio natural y a los motivos de las personas y de este modo revierten de nuevo sobre la sociedad. No existe ninguna instancia en la sociedad capaz de guiar estas transformaciones en dirección a algún resultado global deseado; pero hay muchas posibilidades de influenciarlo.”



caminho, ainda que o resultado de tal influência possa ser diverso daquele pretendido, afinal, por tratar-se de decisões, o fenômeno da contingência permanece sempre presente <sup>286</sup>. Dessa maneira, a opinião pública, como espelho da sociedade, é passível de influência, isto é, sua construção deve ser dada de acordo com o que é requerido pelo sistema.

Vive-se num mundo complexo, cujas possibilidades pós-modernamente anunciadas apresentam-se numa assustadora multiplicidade. “A teoria da sociedade tem colocado, ao lado de conceitos como de diferenciação, o conceito de complexidade, visto como fundamental para a delimitação, observação e descrição de um sistema” <sup>287</sup>. Nesse sentido, a própria existência de sistemas sociais é justificada pela necessidade da redução da complexidade do entorno. Para Luhmann,

o homem vive em um mundo constituído sensorialmente, cuja relevância não é inequivocamente definida através de seu organismo. Desta forma o mundo apresenta ao homem uma multiplicidade de possíveis experiências e ações, em contraposição ao seu limitado potencial em termos de percepção, de 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 <sup>288</sup>.

Como condição de possibilidade de mudança social é assente o posicionamento da opinião pública no sentido de possibilitar observações capazes de viabilizar o processo de tomada de decisões com o intuito de redução da complexidade. A opinião pública fornece, como já dito, descrições da realidade social operada pelos meios de comunicação de massas. Esse contínuo espelhamento da sociedade promove ressonâncias em meio ao sistema social, no

---

<sup>286</sup> LUHMANN, Sociologia do Direito I, Op. cit., p. 45-46.

<sup>287</sup> ROCHA, Direito, Complexidade e Risco, Op. cit., p. 2.

<sup>288</sup> LUHMANN, Sociologia do Direito I, Op. cit., p. 45.

qual a comunicação (revestida na opinião pública) identifica-se, paradoxalmente<sup>289</sup>, de forma binária (sim/não).

O processo de tomada de decisões está relacionado com a manipulação do poder político em relacionar a doutrina política e a sua estrutura diante da opinião pública. É esclarecedora a lição de Luhmann, que aborda a problemática da tomada de decisões que afetem o futuro do indivíduo e da sociedade:

Conhecemos a inadequação de todos os intentos por resolver problemas deste tipo com deslocamentos de preferências no âmbito da decisão. Sobre os futuros presentes decidirá a evolução social, e provavelmente é esta expectativa de um destino sobre o qual não podemos dispor a que alimenta esta preocupação soterrada que apenas podemos eliminar na superfície, na percepção e comunicação dos riscos<sup>290</sup>. [Tradução livre]

O futuro presente está diante da incerteza da tomada de decisões; de outro lado, no entanto, está a expectativa de o destino não se distanciar dos riscos propostos na percepção e na comunicação. A opinião pública, precisamente em face dessas tensões, indeterminações e incertezas, identificadas em cada sistema funcional, traduz a possibilidade de transformação pela (re)produção dos elementos internos dos mais diversos sistemas sociais. Em razão da autopoiese própria de cada sistema, ao assimilar internamente as comunicações e construir informações específicas, mostra-se possível a contínua transformação social.

A problemática referente à opinião pública reside justamente em sua construção. Luhmann acena para o fato de que a opinião pública se basta como meio de descrição da realidade social, não importando o fundamento das comunicações ou a vontade individual, fato que poderia ser interpretado como

---

<sup>289</sup> LUHMANN, Niklas. O Enfoque Sociológico da Teoria e Prática do Direito. Seqüência, Florianópolis: Fundação Boiteux, n. 28, jun., 1994. p. 18.

<sup>290</sup> LUHMANN, Niklas. Observaciones de la Modernidad. Barcelona: Paidós Ibérica, 1997, p. 137: "Conocemos la inadecuación de todos los intentos por resolver problemas de este tipo con desplazamientos de preferencias en el ámbito de la decisión. Sobre los futuros presentes decidirá la evolución social, y probablemente es esta expectativa de un destino sobre el que no podemos disponer la que alimenta esa preocupación soterrada que sólo podemos eliminar en la superficie, en la percepción y comunicación de los riesgos".

passividade diante de eventuais manipulações dos meios de comunicação de massas. Em tal ótica, a opinião pública deve ser compreendida como um dado pronto e acabado, não sendo passível de questionamentos ou eventuais revisões, afinal ela refletiria a *verdade* da sociedade, possibilitando observações e conseqüentes descrições com base em seu conteúdo.

Pode-se manter a concordância com o postulado luhmanniano de a opinião pública bastar a si própria <sup>291</sup>, entretanto o momento anterior à sua constituição, à sua construção, é passível de filtragem. Em verdade, a opinião pública, como conteúdo pronto e acabado, torna-se uma verdade imperativa, todavia a sua constituição deve levar em consideração toda a complexidade envolvente. Daí a importância de serem promovidas constantes discussões, viabilizadas pelos meios de massas e por espaços de discussão democráticos. A viabilização de observações de observações deve levar em conta toda a problemática da complexidade da sociedade e de seu entorno, restando a opinião pública como um meio necessariamente vinculado aos anseios sociais.

As descrições da sociedade promovidas pelos meios de comunicação de massas devem, obrigatoriamente, levar em consideração a realidade na qual está inserido o sistema social, promovendo uma filtragem seletiva não conforme interesses supranacionais, prática comum no mercado capitalista globalizado,<sup>292</sup> mas, sim, de acordo com as necessidades da sociedade. Não obstante a impossibilidade de determinação do sistema em direção a determinado resultado, conforme referido por Luhmann, é possível influenciar a sociedade em determinada

---

<sup>291</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad, Op. cit., p. 869.

<sup>292</sup> Sobretudo válida neste aspecto a crítica aposta em GALEANO, Eduardo. Úselo y tírelo: el mundo visto desde una perspectiva latinoamericana. Buenos Aires: Booklet, 2007. p. 24-25: "Fin del siglo, fin del milenio, tiempo del desprecio. Pocos propietarios, muchos poseídos; pocos opinadores, muchos opinados; pocos consumidores, muchos consumidos; pocos desarrollados, muchos arrollados. Los pocos, cada vez menos. Los muchos, cada vez más: dentro de cada país, y en el mapa internacional. A lo largo de este siglo, la brecha que separa los países pobres de los países ricos se ha multiplicado por cinco. El mundo de nuestros días es obra maestra de una escuela artística que podríamos llamar el realismo capitalista. En su infinita generosidad, el sistema nos otorga a todos la libertad de aceptarlo o aceptarlo, pero el ochenta por ciento de la humanidad tiene prohibido el ingreso a la sociedad de consumo. Se puede verla por televisión, eso sí: quien no consume cosas, consume fantasías de consumo."

direção. Essa influência, por assim dizer, pode se dar pela produção da opinião pública conectada à realidade em que está inserida a sociedade.

A opinião pública, nesse sentido, deve promover o acoplamento entre os sistemas, como maneira de observação de segunda ordem. Logo, ao ser possibilitado ao direito observar a política; à política, a observação da economia; à economia, a observação da educação, etc., a sociedade é constantemente transformada mediante a aquisição e o processamento de perturbações, num contínuo movimento sistêmico-autopoiético.

Esse nível de observação, entretanto, deve ser dado de acordo com uma realidade que vincule o sistema a possibilidades de crescimento e desenvolvimento direcionados, jamais determinados por entidades supranacionais ou por manipulações dos meios de massa. A opinião pública deve promover o acoplamento entre os sistemas, ou a observação de observadores, levando em consideração as necessidades da sociedade como condição de possibilidade de transformação social com vistas a um futuro não catastrófico, mas promissor.

Em verdade, a opinião pública reveste-se de um *medium* operado pelos meios de massa, todavia esse fato não exclui a possibilidade de influência nos meios de comunicação. Deve ser destacada a possibilidade de insurgência popular em relação a determinada questão, gerando uma sobrecarga comunicativa que a sociedade deve identificar e absorver, mesmo que, ainda assim, a resposta apresentada pelos sistemas não necessariamente corresponda às expectativas populares.

Saliente-se, nesse aspecto, a promoção da educação de modo a serem possibilitadas saudáveis influências na construção da opinião pública. A opinião pública não pode ser considerada um dado pronto e acabado, criado unicamente pelos meios de massas; ela é um excedente comunicacional cujos espaços de discussão democrática acabam por moldar a opinião pública. Os meios de massas,

são o veículo pelo qual são geradas comunicações; por isso, a realidade social é uma construção continuamente operada por tais meios, havendo espaço, todavia, à participação popular no processo comunicativo. Nesse sentido, a sociedade é capaz de estabelecer critérios seletivos aptos à construção de diferentes descrições sociais, estas possíveis justamente em virtude de um ambiente democrático <sup>293</sup>.

Nessa seara, é assente uma mudança paradigmática no sentido da efetivação de uma opinião pública mais coesa com a realidade cotidiana. Saliente-se como exemplo a condenação de grupos religiosos quanto à utilização de preservativos, em virtude da visão da relação sexual como meio unicamente reprodutivo. Assim, descartando a possibilidade de utilização de métodos contraceptivos, mascara-se o exponencial risco ao qual são expostos aqueles que têm suas condutas pautadas por tais dogmas. Assim, a vigência de crenças/paradigmas desconectados da realidade vivida acaba por agravar ainda mais o cotidiano sanitário.

Outro aspecto a ser destacado nesse ponto é a possibilidade/necessidade do controle estatal de doenças. Nesse sentido, ao possibilitar a clausura operativa no nível da observação de segunda ordem, a opinião pública desencadeia mudanças estruturais na esfera sanitária, eis que o Estado passa a controlar determinadas doenças com o objetivo de redução da complexidade. Logo, ao serem promovidas o controle de doenças e a promoção da saúde, o sistema atua de modo a determinar as indeterminações trazidas pela opinião pública.

É importante, nesse aspecto, a referência à multiplicidade cultural que permeia os debates sociais pós-modernos. A observância de critérios

---

<sup>293</sup> Por democracia compreende-se a bifurcação do sistema política mediante o código governo/oposição. Para Luhmann a democracia não pode ser descrita mediante a idéia do domínio do povo sobre o povo, ou por meio da noção de um princípio segundo o qual todas as decisões devem ser tomadas de um modo participativo. Assim a democracia não importaria em um consenso da maioria sobre determinada questão, mas sim na possibilidade de criação de comunicações baseada em uma pluralidade de discursos. Precisamente por isso a forma governo/oposição tomaria local central à compreensão da democracia: as comunicações pertencem ou ao valor positivo da forma (governo) ou ao seu valor negativo (oposição), possibilitando então a construção de realidades com base nesta distinção. LUHMANN, Teoría Política en el Estado de Bienestar, Op. cit., p. 159-170.

multiculturais<sup>294</sup>, igualmente, acaba por fortalecer a necessidade não de consensos prévios<sup>295</sup>, mas, sim, da produção de uma multiplicidade de comunicações que os sistemas devem identificar binariamente. À sociedade pós-moderna, dessa maneira, não importa um consenso prévio, mas a produção de diferença, a produção de comunicações diversas identificáveis com a codificação específica de cada sistema funcional.<sup>296</sup>

A constituição da opinião pública, igualmente, sugere a superação de improbabilidades, notadamente da segunda improbabilidade<sup>297</sup> trabalhada por Luhmann, quando afirma que determinada comunicação dificilmente atingirá mais pessoas do que aquelas que se encontram numa dada situação, cabe a referência, ainda, à falta de interesse quanto à comunicação apresentada<sup>298</sup>.

A expansão de ambientes democráticos de discussão, como a internet<sup>299</sup>, as consultas populares, etc., traduziria uma maneira de superar, em parte, a improbabilidade do acesso à comunicação, viabilizando uma maior participação popular e, conseqüentemente, a formação da opinião pública como espelho de uma realidade mais próxima aos anseios sociais, desviando-se, dessa maneira, de eventuais tentativas de manipulação e/ou distorção da opinião pública pelos meios de massas.

Nesse aspecto, a comunicação instantânea e universal proporcionada pela internet mudou radicalmente a própria maneira de se compreender a opinião pública. Afinal, “se os media – ou seja, os dispositivos concretos da comunicação – dão forma à opinião pública, a emergência do ciberespaço implica uma mutação radical desta, ou, melhor, da conversação coletiva pela via da qual se criam e se distribuem

---

<sup>294</sup> TAYLOR, Charles. A Política de Reconhecimento. In: TAYLOR, Charles et. al. Multiculturalismo. Lisboa: Instituto Piaget, 1994. p. 45-94.

<sup>295</sup> HABERMAS, Teoría de la Acción Comunicativa. Op. cit., p. 479.

<sup>296</sup> LUHMANN, Teoría Política en el Estado de Bienestar, Op. cit., p. 159-170.

<sup>297</sup> A temática das improbabilidades será trabalhada com maior propriedade no último capítulo desta tese.

<sup>298</sup> LUHMANN, A Improbabilidade da Comunicação, Op. cit., p. 41-44.

<sup>299</sup> LÉVY, Ciberdemocracia, Op. cit., p. 53-54

opiniões”<sup>300</sup>. Nesse sentido, a revolução provocada pela informática tem papel de destaque pois, como característica própria da globalização, as redes eletrônicas de comunicação<sup>301</sup> fornecem amplos espaços de discussão acerca de qualquer assunto, potencializando exponencialmente as possibilidades da comunicação.

Os meios de massas operam constantes distinções informativas. Nesse sentido, a opinião pública é moldada ao sabor de interesses por vezes alheios às necessidades da sociedade. A verdade da opinião pública torna-se a verdade da sociedade, não havendo espaço para críticas ou visualização de manipulações. Entretanto, a construção da opinião pública deve se dar de forma participativa e voltada a formas de descrição mais coesas com a realidade social. Assim, faz-se necessária a expansão de ambientes democráticos de discussão, para que haja a contínua transformação da opinião pública e, conseqüentemente, a constante mutação da sociedade.

### 2.3. Improbabilidades comunicativas

Vive-se em mundo altamente conectado, ou seja, interligado, no qual a comunicação é o condutor entre o emissor e o receptor; ela só é possível, contudo, desde que a informação que está se *linkando* seja liberada pelo entendimento, conectada, produzindo, dessa forma, a linguagem. “Cada ponto dessa rede está ligado direta ou indiretamente com todos os outros pontos, onde eles se encontram, se façam encontrar ou devam encontrarem-se em certo momento”<sup>302</sup>. Para proceder a essa leitura, no entanto, será necessário ter o código de acesso, o qual será o passaporte para permitir o entendimento.

---

<sup>300</sup> Idem, ibidem, p. 46.

<sup>301</sup> CAPRA, Fritjof. *As Conexões Ocultas. Ciência para uma vida sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2002. p. 144.

<sup>302</sup> ESCARPIT, Robert. *Teoría de la Información y Práctica Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981. p. 17: “Cada punto de esa red está ligado directa o indirectamente con todos los otros puntos, donde ellos se encuentren, se hayan encontrado o deban encontrarse en cierto momento.”

[...] a teoria da comunicação não pode limitar-se a analisar aspectos parciais da convivência social, nem contentar-se em examinar as diversas técnicas de comunicação, embora estas e suas conseqüências despertem, pela sua novidade, particular interesse na sociedade actual<sup>303</sup>.

A comunicação é um evento extremamente improvável, despertando um interesse social no sentido da superação dessas improbabilidades, pois se está no terceiro milênio e os avanços tecnológicos criam novas condições de possibilidade, ou seja, novos meios de exercê-la. Nesse sentido, para Luhmann, a improbabilidade da comunicação pode ser vista sob três aspectos distintos:

Em primeiro lugar, é improvável que alguém compreenda o que o outro quer dizer, tendo em conta o isolamento e a individualização de sua consciência. O sentido só se pode entender em função do contexto é, basicamente o que sua memória lhe faculta<sup>304</sup>.

A improbabilidade de compreensão se dá em função da percepção, eis que nem todos têm conhecimento daquilo que se quer dizer, o que possibilitado pela memória, a qual grava aquilo que interessa. Em outras palavras, o isolamento operacional dos sistemas apenas faculta a compreensão da informação com base num contexto prévio, facultado pela memória do sistema. Nesse sentido, não há troca ou imposição de informação, mas uma permanente construção com base no sentido dado pelo contexto sistêmico.

Aqui pode ser destacado o trabalho desenvolvido pela Pastoral da Criança, coordenado por Zilda Arns Neumann<sup>305</sup>. A comunicação viabilizada em níveis acessíveis à população proporcionou a adesão massiva ao programa, que visava à

---

<sup>303</sup> LUHMANN, A Improbabilidade da Comunicação, Op. cit., p. 39.

<sup>304</sup> LUHMANN, A Improbabilidade da Comunicação, Op. cit., p. 39.

<sup>305</sup> NEUMANN, Zilda Arns. Depoimentos Brasileiros: ela criou uma rede de solidariedade que salva centenas de milhares de crianças brasileiras. Belo Horizonte: Leitura, 2003.



informação e à criação de uma rede solidária assistencial para reduzir os níveis de mortalidade infantil no Brasil.

A segunda improbabilidade é a de aceder aos receptores. É improvável que uma comunicação chegue a mais pessoas do que as que se encontram presentes numa situação dada. O problema assenta na extensão espacial e temporal<sup>306</sup>.

Para ocorrer a comunicação é necessário que ela chegue a um maior número de pessoas das que estão presentes numa dada situação. Ela poderá ocorrer em cada caso desde que os indivíduos se comuniquem e desintegrem-se quando não desejam mais se comunicarem, já que cada um possui interesses diferentes.

A segunda improbabilidade da comunicação pode ser destacada por meio das medidas sanitárias adotadas no Brasil para o combate da dengue: o conhecimento acerca de eventuais focos da doença apenas é viabilizado pelos meios de comunicação de massa. Nesse sentido, até pouco tempo a dengue era vista como um mal erradicado do território nacional, entretanto, após o surgimento de casos da doença, os meios de comunicação passaram a promover constantes observações da realidade, viabilizando a comunicação para toda a sociedade como forma de descrição da realidade.

Por isso, medidas sanitárias foram adotadas pelos poderes públicos no sentido de programas informativos e medidas visando ao combate aos focos da doença. Destaque-se que, se ocorrem os focos e as pessoas os desconhecem, apenas tomarão conhecimento pela mídia, bem como atente-se para o fato de que os gestores, que poderiam evitar a doença via prevenção – por meio de campanhas educativas –, só o farão quando pressionados pela mídia, que gerará uma opinião pública, voltada à observação de segunda ordem, e esta, conseqüentemente, pressionará o gestor a uma atitude.

A terceira improbabilidade é a de obter o resultado desejado. Nem sequer o facto de que uma comunicação tenha sido entendida garante que tenha sido também aceite. Por <<resultado desejado>> entende o facto de que o receptor adopte o conteúdo selectivo da comunicação (a informação) como premissa do seu próprio comportamento, incorporando à selecção novas selecções e elevando assim o grau de selectividade. A aceitação como premissa do próprio comportamento pode significar actuar em virtude das directrizes correspondentes, bem como experimentar, pensar e assimilar novos conhecimentos, supondo que uma determinada informação seja correta<sup>307</sup>.

A improbabilidade da obtenção do resultado desejado relaciona-se à extrema complexidade da atual sociedade pós-moderna. As múltiplas possibilidades irradiadas no meio social obscurecem as decisões, tornando-as cada vez mais contingentes e arriscadas. Nesse passo, a assimilação de determinada comunicação é diretamente proporcional aos níveis de certeza – se é que se pode utilizar tal expressão – em relação ao seu resultado. Pelo fato de a sociedade apresentar-se cada vez mais distante de certezas, a redução de complexidade é requisito à assimilação de determinada comunicação, o que pode ocorrer mediante planeamentos. A obtenção do resultado desejado é maximizada mediante o planeamento pela delimitação comunicativa, ainda que, mesmo assim, seja impossível a certeza acerca de seu resultado final.

Essa terceira improbabilidade da comunicação relaciona-se com as expectativas, ou seja, com a incerteza de alcançar o resultado desejado. O processo seletivo só é acessível para quem possui o poder, noutro sentido, “não são somente obstáculos para que uma comunicação chegue ao destinatário, actuam ao mesmo tempo como ‘factores de discussão’, que induzem a abster-se de uma comunicação que se considera utópica”<sup>308</sup>.

---

<sup>306</sup> LUHMANN, A Improbabilidade da Comunicação, Op. cit., 42.

<sup>307</sup> LUHMANN, A Improbabilidade da Comunicação, Op. cit., p. 39.

<sup>308</sup> LUHMANN, A Improbabilidade da Comunicação, Op. cit., p. 43.

Os sistemas sociais não podem se formar se não houver comunicação; a comunicação é uma operação eminentemente social <sup>309</sup>, “por conseguinte, as improbabilidades do processo de comunicação e forma em que as mesmas se superam e se transformam em probabilidades regulam a formação dos sistemas sociais” <sup>310</sup>. Logo, entende-se o processo evolutivo da sociedade precisamente no sentido da superação das improbabilidades e da possibilidade de obtenção de sucesso da comunicação.

A superação das improbabilidades, com sua conseqüente transformação em probabilidades, é dada pelos chamados meios de comunicação simbolicamente generalizados <sup>311</sup>. Esses meios podem ser compreendidos como uma aquisição evolutiva dos sistemas sociais; por meio deles determinadas comunicações, antes improváveis, são transmudadas em prováveis. Logo, os meios de comunicação simbolicamente generalizados operam como influências à aquisição e incorporação de determinada comunicação.

Até muito avançada a Idade Moderna, reagiu-se à extrema improbabilidade com esforços criados por uma espécie de técnica persuasiva, assim pela eloquência como meta educativa, como a retórica como teoria especial, ou pela disputa como arte do conflito e da imposição. Nem sequer a invenção da imprensa logrou que estes esforços se tornaram obsoletos, ou melhor os reforçou. O êxito, todavia, não esteve nesta tendência conservadora, mas no desenvolvimento dos meios de comunicação simbolicamente generalizados, que se referem com exata função a este problema. Denominaremos “simbolicamente generalizados” a aqueles meios que utilizam generalizações para simbolizar a relação entre seleção e motivação, isto é, para representar-la como unidade. Exemplos importantes são: verdade, amor, propriedade/dinheiro, poder/direito; até certo ponto também fé religiosa, arte e atualmente, quiçá, “valores básicos” civilizadamente estandarizados <sup>312</sup>. [Tradução livre]

---

<sup>309</sup> LUHMANN, La Sociedad de la Sociedad, Op. cit., p. 57: “[...] la comunicación tiene todas las propiedades necesarias: es una operación genuinamente social, la única genuinamente social. Lo es porque presupone el concurso de un gran número de sistemas de conciencia pero, precisamente por eso, no puede atribuirse como unidad a ninguna conciencia individual.”

<sup>310</sup> LUHMANN, A Improbabilidade da Comunicação, Op. cit., p. 44.

<sup>311</sup> LUHMANN, Sistemas Sociales, Op. cit., p. 59

<sup>312</sup> Idem, ibidem, p. 59: “Hasta muy avanzada la Edad Moderna, se ha reaccionado a la improbabilidad extrema con esfuerzos creados por una especie de técnica persuasiva, así por la elocuencia como meta educativa, como la retórica como teoría especial, o por la disputa como arte del conflicto y de la imposición. Ni siquiera la invención de la imprenta logró que estos esfuerzos se volvieran obsoletos, más bien los reforzó. El éxito, sin embargo, no estuvo en esta tendencia más

O sucesso das comunicações no sistema social depende, por isso, da atuação dos meios simbolicamente generalizados. Cada sistema funcional possui o seu próprio meio de modo a garantir a comunicação esperada. Nesse passo, a problemática acerca da comunicação é explicitada por Luhmann:

Quando uma comunicação foi correctamente entendida dispõem-se de maior número de motivos para rejeitar. Se a comunicação transborda o círculo dos presentes, a sua compreensão torna-se mais difícil e é mais fácil, por sua vez, que se produza a rejeição<sup>313</sup>.

O entendimento da comunicação permeia o risco de sua rejeição, que é paradoxal ao poder estabelecido pela compreensão. Essa relação pode ser vista sob a égide estatal de fomento da saúde. Em contrapartida, verifica-se que os problemas atuais são derivados de problemas anteriores. Será por isso que a saúde pública está um caos?

Nesse passo, a saúde pública torna-se cada vez mais problematizada em razão da improbabilidade de sua comunicação: aceita-se que o Estado deve prestar serviços de saúde, todavia há a impossibilidade, por vezes, do sistema político de adotar a comunicação dada em função de critérios próprios, bem como a inexistência de meios simbolicamente generalizados com função específica de serem aceites pela comunicação sanitária.

O sistema político, conforme visto no terceiro capítulo, atua diante da formação da opinião pública, que possibilita uma observação de observações. Nesse passo, a política opera segundo a distinção governo/oposição, restando

---

bien conservadora, sino en el desarrollo de los medios de comunicación simbólicamente generalizados, que se refieren con exacta función a este problema. Denominaremos “simbólicamente generalizados” a aquellos medios que utilizan generalizaciones para simbolizar la relación entre selección y motivación, es decir, para representarla como unidad. Ejemplos importantes son: verdad, amor, propiedad/dinero, poder/derecho; hasta cierto punto también fe religiosa, arte y actualmente, quizá, “valores básicos” civilizatoriamente estandarizados.”

<sup>313</sup> LUHMANN, A Improbabilidade da Comunicação, Op. cit., p. 44.

aquilo esperado pela sociedade como perturbações que a política deve abarcar de acordo com sua estrutura binária específica, diga-se novamente, governo/oposição. Na temática proposta, a política deve captar os estímulos levados adiante pelos meios de massas, pela formação da opinião pública, incorporando-os ao seu modo de operar. Por isso, a superação das improbabilidades da comunicação reveste-se de extrema importância.

A correta compreensão das comunicações sanitárias é condição de possibilidade para uma efetiva transformação da realidade social. Assim, a política deve agir mediante seu código próprio. Em verdade, a política costumeiramente opera mediante o código econômico, levando em consideração não a realidade na qual se insere, mas a realidade de atores privados transnacionais. Isso acaba por causar um rompimento para com suas funções originárias, desdiferenciação <sup>314</sup> e, conseqüentemente, acena para uma crise sistêmica.

Desse modo, a opinião pública reveste-se de extrema importância à realização da saúde, pois, ao possibilitar observações de segunda ordem, viabiliza a autopoiese sistêmica com vistas à realidade na qual se insere a política <sup>315</sup>. Logo, ao possibilitar essas observações de observações, a opinião pública levada adiante num ambiente democrático – refira-se novamente a necessidade de ampliação de espaços democráticos de discussão – cristaliza-se enquanto meio apto à superação das improbabilidades e como maneira legítima de pressão ao Estado.

---

<sup>314</sup> Saliente-se, aqui, a posição aposta em CAMPILONGO, O Direito na Sociedade Complexa, Op. cit., p. 74: “Quando o sistema político se confunde com os sistemas econômico e jurídico; quando há sobreposição de funções entre os sistemas; quando a diferenciação funcional encontra resistências em estruturas hierárquicas, o poder passa a ter donos [...] e a democracia transforma-se num lamentável mal-entendido.”

<sup>315</sup> Salientem-se as inquietações trazidas em WOLTON, É Preciso Salvar a Comunicação, Op. cit., p. 122: “O outro, hoje mais próximo, mais acessível, tornou-se meu igual. Ao mesmo tempo, a experiência da comunicação prova que ele é dificilmente atingível. E que todas as liberdades e todas as técnicas não bastam para aproximar-me dele. A esta realidade antropológica da incomunicação, em somar-se a questão política da autoridade. Numa sociedade democrática, os indivíduos são iguais e o poder legítimo resulta da eleição. Mas numerosas situações de autoridade e de poder não se baseiam em eleição. Qual é o seu futuro? Como fazer com que coabitem essas lógicas de poder com outras lógicas sociais, culturais, religiosas, estéticas, não ligadas ao poder? O que significa obedecer hoje em dia? Até onde é possível discutir-se tudo? Qual é a base da autoridade? Qual é o fundamento dos direitos e dos deveres de indivíduos livres?... São a própria abertura do espaço público, sua democratização e sua visibilidade que reativam as questões do poder, da autoridade, e de todos os outros modos de regulação.”

A excepcionalidade da doença caracteriza-se como um paradoxo, pois os problemas atuais são fruto da inoperância estatal em combater seu risco. Essa relação é vista nas epidemias que assolam o mundo moderno, não por falta de recursos econômicos, mas por um critério de preponderância e abuso do poder econômico. Pode-se evidenciar a improbabilidade da comunicação em relação à aids.

O desastre da epidemia de AIDS matou mais que todas as guerras civis nos anos 90 e teve em especial relevância no sul da África com o caso “Hazel Tau vs. Glaxo e Boehringer”. O caso demonstra a discussão social multidimensional que segue *quaestiones jûris*: a política de preços de empresas farmacêuticas multinacionais que violam direitos fundamentais. Podem os portadores de AIDS reivindicar seu direito fundamental à vida diretamente contra empresas farmacêuticas multinacionais? O acesso à medicação como Direito Humano existe no setor privado? De modo geral: os direitos fundamentais obrigam não apenas o Estado, mas também agentes transnacionais privados diretamente?<sup>316</sup> [Tradução livre]

Tem-se, aqui, um caso de improbabilidade da comunicação em decorrência dos detentores do biopoder, ou seja, os laboratórios farmacêuticos. Essa é uma relação de domínio cuja mudança só é possível por meio da mudança estrutural de compreensão da linguagem “vida” e pela refutação do predomínio dos direitos humanos sob o interesse econômico, ou, em outros termos, da formação de uma opinião pública voltada às necessidades sociais como forma de observação. Isso traz como consequência o

---

<sup>316</sup> TEUBNER, Globalized Society – Fragmented Justice: Human Rights Violations by “Private” Transnational Actors. Op. cit., p. 547: “The disastrous AIDS epidemic, the numbers killed by which worldwide have overtaken those of the dead in all civil wars of the 90s, took a special turn in South Africa with the legal case “Hazel Tau vs. Glaxo and Boehringer”. The case translates the multidimensional social issues into the following *quaestiones juris*: has the pricing policy of multinational pharmaceutical enterprises violated fundamental human rights? Can AIDS patients assert their fundamental right to life directly against multinational pharmaceutical enterprises? Does

[...] efeito “horizontal” dos direitos fundamentais, e a questão impõe uma obrigação não somente aos órgãos governamentais, mas também diretamente aos agentes privados, tomando-se dimensões muito mais dramáticas na esfera transnacional do que já teve nacionalmente. Não resulta somente em transgressões aos direitos fundamentais por empresas farmacêuticas na epidemia mundial da AIDS, mas já tem causado uma movimentação em vários escândalos nos quais empresas multinacionais estão envolvidas <sup>317</sup>. [Tradução livre]

Pode-se evidenciar nessa improbabilidade uma relação de poder e submissão “em relação ao poder, o súdito não é, de pleno direito, nem vivo nem morto” <sup>318</sup>. O biopoder, desse modo, é estabelecido mediante a centralização de formas de tratamento nas mãos de grandes laboratórios farmacêuticos. A sociedade é refém da ganância econômica estabelecida pelo biopoder, sobre o qual Foucault diz:

[...] do grande poder absoluto, dramático, sombrio que era o poder da soberania, e que consistia em poder fazer morrer, eis que aparece agora, com essa tecnologia do biopoder, com essa tecnologia do poder sobre a “população” enquanto tal, sobre o homem enquanto ser vivo, um poder contínuo científico, que é o poder de “fazer viver”. A soberania fazia morrer e deixar viver. E eis que agora aparece um poder que eu chamaria de regulamentação e que consiste, ao contrário, em fazer viver e em deixar morrer <sup>319</sup>.

A relação proposta por Foucault visa, paradoxalmente, a uma mudança, eis que a soberania, até então vista como o exercício do poder de fazer morrer, defronta-se, agora, com o poder de fazer viver e de deixar morrer. Em outras

---

“Access to Medication as a Human Right” exist in the private sector? More generally: do fundamental rights obligate not

only States, but also private transnational actors directly?”

<sup>317</sup> TEUBNER, Globalized Society – Fragmented Justice: Human Rights Violations by “Private” Transnational Actors. Op. cit., p. 547: “The “horizontal” effect of fundamental rights, i.e. the question whether they impose obligations not only on governmental bodies but also directly on private actors, is taking on much more dramatic dimensions in the transnational sphere than it ever had nationally. It not only arises for human-rights infringements by pharmaceutical enterprises in the worldwide AIDS epidemic, but has already raised a stir in several scandals in which multinational enterprises were involved.”

<sup>318</sup> FOUCAULT, Michel. Em Defesa da Sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 286.

palavras, o exercício do poder volta-se à promoção da vida, ao seu constante exercício no sentido de valoração à vida, de se fazer viver. Esse paradoxo estabelece as relações de improbabilidade da comunicação no seguinte sentido: no caso da aids, como sendo uma epidemia do mundo moderno, não é estabelecida uma comunicação se não houver dinheiro para deleitar os detentores das patentes de medicamentos.

Poderá haver a comunicação pela veiculação pelos meios de massa da crise epidemiológica mundial, que atinge todas as faixas etárias. Gera-se, assim, uma pressão dos atores sociais pela opinião pública para que sejam relativizados os direitos de propriedade intelectual e industrial e para que essa licença compulsória para produção de medicamentos contra a aids torne-se domínio público, estabelecendo, assim, o biopoder de fazer viver.

Por outro lado, se se observar o mal de Alzheimer, que atinge a população idosa, não há comunicação, eis que o mal atinge a parcela da população mais debilitada, razão pela qual não há interesse do biopoder em desenvolver pesquisas para a cura dessa doença, pois ela atinge pequena parcela da população, com isso, se estabelece uma relação de deixar morrer. Está-se, dessa maneira, diante do paradoxo comunicação/não-comunicação da saúde.

Os meios de massa, conforme já visto, constituem a opinião pública como recorrentes descrições da realidade social, influenciando e possibilitando a observação de segunda ordem pela sociedade. Logo, temas considerados de relevância são postos em local de destaque de modo a que possam efetivamente ser operacionalizados pelos sistemas.

A comunicação da saúde, assim, enfrenta a necessidade de ser socialmente relevante para tornar-se objeto valorado pelos meios de massas e, conseqüentemente, para constituir-se em opinião pública. O exemplo acerca da

---

<sup>319</sup> FOUCAULT, Em Defesa da Sociedade, Op. cit., p. 286.



epidemia global de aids bem ilustra esse fato: o excedente comunicativo gerado pelos meios desencadeiam mudanças estruturais nos sistemas (direito, política, medicina, educação, economia, etc.), os quais acabam por assimilar tais perturbações para geri-las de acordo com suas estruturas particulares.

Nesse aspecto, pode-se exemplificar a comunicação sanitária, igualmente, por meio das já referidas ações desenvolvidas pela Pastoral da Criança no Brasil. O projeto, levado adiante por Zilda Arns Neumann<sup>320</sup>, consistia, inicialmente, em promover o acúmulo de conhecimento da população carente brasileira com o objetivo de redução da mortalidade infantil. Esse interesse desencadeou um processo comunicativo circular que se expandiu, inclusive, além das fronteiras nacionais, viabilizando uma rede solidária com milhares de voluntários que prestam auxílio a mais de um milhão de crianças em todo o território nacional.

A pastoral da criança, desse modo, pode ser compreendida como um nítido exemplo de reprodução autopoiética da comunicação, perfazendo a irritabilidade dos sistemas sociais. Saliente-se, igualmente, a assimilação de tal comunicação por sistemas funcionais, o que pode ser comprovado com o apoio dado ao projeto pelo Ministério da Saúde, bem como por diversos outros órgãos públicos e privados.<sup>321</sup>

Refira-se, igualmente, a extrema importância das pressões advindas de movimentos populares para a criação do Sistema Único de Saúde, as quais, revestidas comunicacionalmente, causaram extremas ressonâncias no sistema político, de modo a este promover a rede de serviços sanitários no Brasil. Assim,

o movimento popular por saúde inicia-se na década de sessenta, com reivindicações feitas através de abaixo-assinados, mas foi na década seguinte que se ampliou significativamente. Conseguiu dar um salto, passando de simples reivindicação de cunho econômico para um processo da qualidade do serviço. Reivindicavam-se não

---

<sup>320</sup> NEUMANN, Zilda Arns. Depoimentos Brasileiros. Op. cit.

<sup>321</sup> Idem, ibidem.

apenas a conquista de equipamentos, mas a própria gestão e organização da saúde<sup>322</sup>.

O próprio processo de criação do Sistema Único de Saúde é um nítido exemplo de comunicação sanitária. As perturbações comunicativas causadas na sociedade pelos meios de comunicação, a formação da opinião pública, a participação popular, etc. acabaram por promover mudanças estruturais na sociedade, notadamente, nesse aspecto, a criação do SUS.

A comunicação sanitária deve ser analisada do prisma da possibilidade de sua disseminação no meio social: a comunicação sempre é produto de comunicações anteriores e requisito para novas comunicações. Por isso, o interesse comunicativo atinge níveis consideráveis apenas quando as condições para a difusão desta mesma comunicação se apresentar. Retome-se o caso da epidemia de aids: as possibilidades comunicativas expandem-se exponencialmente, eis que há o interesse social no controle do problema, a constante busca da minimização dos riscos de epidemia por meio de tratamentos médicos, processos informativos, etc.

Por outro, lado toma vulto a recorrente problemática acerca da distinção público/privado, notadamente no sistema econômico. Nesse aspecto, tem-se o paradoxo da epidemia mundial de aids frente à detenção da propriedade dos fármacos necessários ao combate de tal enfermidade por grandes laboratórios farmacêuticos<sup>323</sup>.

---

<sup>322</sup> FARIA, Marcília de Araújo Medrado. Movimentos populares e o surgimento do SUS no estado de São Paulo. In: \_\_\_\_\_; JATENE, Adib (Org.). Saúde e movimentos sociais: o SUS no contexto da revisão constitucional de 1993. São Paulo: USP, 1995. p. 20.

<sup>323</sup> Ver TEUBNER, Globalized Society – Fragmented Justice: Human Rights Violations by “Private” Transnational Actors. Op. cit.

A comunicação, pois, necessita de outras comunicações,<sup>324</sup> o que acaba por perfazer um processo circular e auto-referencial cujas possibilidades se expandem rapidamente. Basta se pensar na opinião pública formada acerca da possibilidade de quebra de patentes de medicamentos destinados ao tratamento de indivíduos contaminados pelo vírus HIV: existe a preocupação social no que tange ao controle da doença,<sup>325</sup> bem como a necessidade de processar aquilo trazido pela opinião pública. Saliente-se, igualmente, que políticas públicas são levadas adiante após a veiculação de notícias sobre determinada doença. Refira-se aqui o exemplo da dengue, e de doenças até então erradicadas, como a tuberculose, incorporadas aos programas sanitários nacionais em função de sua crescente ocorrência e de sua veiculação nos meios de comunicação de massa.

O próprio processo de comunicação sanitária centrada na ocorrência de casos de contaminação pelo vírus HIV, em seu princípio, traduzia-se como um caso de não-comunicação. É de ser referido que os debates acerca da doença ficavam adstritos a limitados círculos, centrando-se as discussões na existência de grupos de risco, fato que restringia a comunicação a determinados grupos étnicos e/ou práticas comportamentais, como a utilização de drogas injetáveis. Saliente-se que,

[...] apesar de os primeiros casos de AIDS no Brasil terem sido identificados precocemente na história da epidemia, as respostas oficiais tardaram a ocorrer. No primeiro momento, vozes à esquerda e à direita desqualificavam a AIDS como prioridade do ponto de vista de saúde pública, entre outros motivos pela marca de doença restrita a determinados grupos e pela própria visão discriminatória com que estes grupos, em especial os “homossexuais” e “viciados em drogas”, eram encarados mesmo dentro dos setores mais avançados do chamado movimento sanitário<sup>326</sup>.

---

<sup>324</sup> A comunicação, para Luhmann, é um contínuo aprendizado sistêmico. Em lugar da possibilidade de determinismo sistêmico há a possibilidade de o sistema aprender/não-aprender. Com isso a sociedade comunica apenas aquilo que se mostra relevante. LUHMANN, *Límites de la Comunicación como Condición de Evolución*, Op. cit., p. 28.

<sup>325</sup> ABREU, Anabela Garcia; NOGUER, Isabel; COWGIRL, Karen. *El VIH/SIDA en países de América Latina: los retos futuros*. Washington: Organización Panamericana de la Salud/Banco Mundial, 2004. p. 140-146.

<sup>326</sup> CAMARGO JR., Kenneth Rochel de. Políticas públicas e prevenção em HIV/AIDS. In: PARKER, Richard; GALVÃO, Jane; BESSA, Marcelo Secron (Org.). *Saúde, desenvolvimento e política: respostas frente à AIDS no Brasil*. Rio de Janeiro/São Paulo: ABBIA/Editora 34, 1999. p. 231.

O rompimento para com tal mentalidade coincidiu com o surgimento de um ambiente democrático. Nesse passo, a comunicação passou a ser viabilizada por muitos e para muitos, fato que acabou por gerar o espaço propício à gênese de novas comunicações atinentes ao tema de uma possível epidemia de HIV. A propagação da comunicação sanitária causa perturbações nos sistemas sociais, provocando, assim, o desenvolvimento de políticas públicas de combate à epidemia, pela consideração da saúde como bem maior em detrimento da economia, etc. Por isso,

[...] a atuação de movimentos organizados da sociedade civil teve um papel marcante tanto para impulsionar a atuação do setor público quanto na determinação do próprio conteúdo das respostas. Deve-se ter em mente ainda que o início da epidemia de HIV/AIDS, ou ao menos o início de sua visibilidade, coincide com um momento histórico peculiar em nosso país, no qual se articulava a chamada redemocratização [...] <sup>327</sup>.

Quanto mais for comunicado a respeito de determinada questão, maiores serão as possibilidades de novas comunicações. A comunicação sanitária, desse modo, depende da valoração social acerca de determinada questão. Quanto mais for comunicado, maiores são as possibilidades de desenvolvimento social e, conseqüentemente, de transposição de tais comunicações ao interior dos sistemas funcionais, complexificando os processos sistêmicos para a necessária redução da complexidade de seu ambiente.

A saúde, porém, é tema da comunicação enquanto relevante ao sistema social. Assim, nem toda comunicação sanitária mostra-se revestida de tal relevância, o que acaba por excluir determinados temas dos debates sociais, constituindo-se em caso de não comunicação da saúde.

---

<sup>327</sup> Idem, ibidem, p. 232.

A comunicação da saúde é necessária à formação da opinião pública acerca de determinado tema, notadamente em relação a dada enfermidade passível de dano à coletividade. Todavia, verifica-se que em outros casos a comunicação é efêmera, passageira, causando pequenas perturbações na sociedade ou, por vezes, sendo passageiramente, não causando maiores efeitos.

A reprodução autopoiética da sociedade é dependente de constantes estímulos comunicativos. A comunicação, desse modo, provoca e estimula os sistemas à contínua manutenção de suas estruturas. Assim, para o desenvolvimento de determinado tema no sistema social faz-se necessário o desenvolvimento de reiteradas comunicações a seu respeito. Nesse sentido, pode-se dizer que determinadas questões atinentes à saúde pública não comunicam, deixando de causar os eventos sistêmicos necessários ao desenvolvimento de alternativas a tais questões.

É interessante a compreensão de que a comunicação, por sua vez, necessita diferenciar-se da informação. Precisamente essa diferença entre informação/comunicação é a barreira pela qual é viabilizada a existência de comunicação. Conforme Luhmann, só é possível conhecer o mundo porque o acesso a ele é bloqueado.<sup>328</sup> Nesse sentido, a informação pura e simples nada é para o sistema; é apenas uma fonte que emana possibilidades interpretativas, as quais se revestirão, posteriormente, como comunicações. Para Luhmann

toda a comunicação baseia-se numa distinção circunstanciada com precisão, na distinção entre informação e comunicação. Sem a existência de uma proteção, concedida por tal distinção, o receptor da comunicação seria directamente confrontado com o quadro de circunstâncias do mundo, tal como acontece com as percepções usuais. Só se chega à comunicação e à aceitação ou rejeição das selecções por ela comunicadas, quando o receptor consegue

---

<sup>328</sup> LUHMANN, Novos Desenvolvimentos na Teoria dos Sistemas. Op. cit., p. 52.

distinguir a selectividade da informação, da selecção da comunicação<sup>329</sup>.

A comunicação, enquanto síntese da informação, apresenta-se sob um aspecto de incerteza. Conforme já visto, a comunicação é improvável e, por isso, não se mostra passível de determinação ou controle no sentido de se supor, garantir ou tornar provável. Importa, ainda, a distinção entre informação e comunicação, eis que na primeira não se fala em comunicação, mas, sim, num contingente com possibilidades de geração comunicação. A seletividade da informação é condição de possibilidade para futuras comunicações; a seletividade da comunicação, por sua vez, reveste-se na escolha de determinada comunicação entre uma pluralidade de possibilidades. Nesse sentido,

É preciso, portanto, que nossa comunicação permaneça esta coisa turbulenta e vaga, da qual não há nem ciência nem técnica, mas que está acima ou enquadra a maior parte delas. Não se abordará este campo sem ser um pouco feiticeiro, ou artista; e, de fato, “a comunicação” acumula-se, ou está no seu ápice, na relação interpessoal, na psicanálise, na arte ou no marketing publicitário ou político, os quais nunca farão parte, apesar do que pensam alguns, de uma técnica adequada nem de rotinas programáveis<sup>330</sup>.

Pode-se exemplificar a não-comunicação com o caso do mal de Alzheimer, a doença que não possui o mesmo destaque atribuído, por exemplo, à aids. Dessa maneira, a comunicação gerada pelos casos de Alzheimer provoca mudanças de pequena monta no sistema social. A pouca relevância atribuída à enfermidade é espelhada, inclusive, pela carência de publicações a respeito, ao contrário da incrível pluralidade dos textos destinados ao conhecimento e informação acerca da aids. Não obstante a existência de um programa específico, instituído pelo Ministério

---

<sup>329</sup> LUHMANN, Niklas. O Amor como Paixão: para a Codificação da Intimidade. Lisboa: Difel, 1982. p. 164.

<sup>330</sup> BOUGNOUX, Daniel. Introdução às Ciências da Comunicação. Bauru: Edusc, 1999. p. 18-19.

da Saúde por meio da Portaria nº 703, de 12 de abril de 2002 <sup>331</sup>, a atenção à enfermidade limita-se ao fornecimento de medicamentos específicos para o controle da doença<sup>332</sup> e a manutenção genérica da assistência do Sistema Único de Saúde, restando pouco expressivas ações de informação e, principalmente, de humanização no tratamento.

Ainda, frente à ineficácia estatal no que tange à manutenção sanitária é mister referir a organização da sociedade civil de modo a buscar pressionar o Estado no cumprimento e efetivação das promessas constitucionais. Saliente-se, nesse aspecto, a criação da Associação Brasileira de Alzheimer – Abraz, formada por familiares de pessoas portadoras do mal de Alzheimer, profissionais da área da saúde e voluntários. A entidade visa justamente a assistência e promoção de esclarecimento sobre a doença como forma de uma melhor qualidade de vida aos portadores do mal de Alzheimer,<sup>333</sup> cobrindo, dessa forma, boa parte da ausência estatal.

Cabe ressaltar, igualmente, as doenças que já se encontravam controladas e tornam a ocupar espaços de debates na sociedade em razão de seu ressurgimento, como, por exemplo, a dengue. Está-se diante de outro exemplo da não-comunicação, ou melhor, de uma transposição de não-comunicação para comunicação, afinal, após a chegada dessas inquietações aos meios de comunicação e a geração de uma opinião pública coesa com a realidade cotidiana da população, são cobradas atitudes dos gestores públicos.

A possível epidemia de dengue, levada adiante pelos meios de comunicação, foi rapidamente controlada pelos poderes públicos. Esse fato bem ilustra a premência da formação de uma consciência participativa pela população no

---

<sup>331</sup> A portaria nº 703 do Ministério da Saúde institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde, o Programa de Assistência aos Portadores da Doença de Alzheimer.

<sup>332</sup> Atualmente são fornecidos pelo Sistema Único de Saúde os medicamentos rivastigmina, galantamina e donepezil, utilizados para o tratamento do mal de Alzheimer, conforme estabelecido na Portaria nº 843, de 31 de outubro de 2002, da Secretaria de Assistência à Saúde.

<sup>333</sup> Conforme informações disponíveis no site da Associação Brasileira de Alzheimer. <http://www.abraz.com.br>.

sentido de, aliando-se às possibilidades comunicativas dos meios de comunicação de massa, exercer pressão sobre o Estado mediante a formação da opinião pública voltada aos interesses dos indivíduos.

O exemplo do controle da epidemia de dengue pode ser comparado na ótica da participação/mobilização popular e da viabilização de observações pela mídia, à atenção despendida à aids na promoção de sua prevenção. Ainda, importante relevância adquire a organização de movimentos sociais visando e produção de comunicações específicas às doenças, campanhas governamentais, investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Desse modo, a sociedade volta a operar normalmente, prevalecendo a harmonia sistêmica em oposição à prevalência da codificação econômica aos demais sistemas. Isso ocorre porque existe mais comunicação sobre aids<sup>334</sup> e outras doenças<sup>335</sup> de interesse social e um nível comunicacional imensamente inferior dos casos do mal de Alzheimer.

A existência da comunicação se dá, notadamente, pela participação popular no sentido de fornecimento aos sistemas de um excedente comunicacional cuja operacionalidade interna deverá abarcar. Por isso, a não-comunicação reveste-se na inércia daqueles interessados na transformação da realidade social, bem como, e aqui a problemática é agravada, pela substituição da codificação governo/oposição ou direito/não direito pelo código ganhar/perder. Há, com isso, o solapamento da saúde pública – notadamente agravada pela não-comunicação – em virtude da inversão de funções e da predominância da codificação do sistema econômico na sociedade.

---

<sup>334</sup> Cerca de 100 000 pessoas foram infectadas com o vírus HIV durante o ano de 2007, fato que eleva ao número de 1,6 milhões de pessoas infectadas apenas na América Latina. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Situación de la epidemia de sida : informe especial sobre la prevención del VIH : Diciembre de 2007. Disponível em <[http://data.unaids.org/pub/EPISlides/2007/2007\\_epiupdate\\_es.pdf](http://data.unaids.org/pub/EPISlides/2007/2007_epiupdate_es.pdf)>, 2007. Acesso em: 01 de fevereiro de 2008.

<sup>335</sup> No período compreendido entre janeiro e julho de 2007, foram registrados 438.949 casos de dengue clássica, 926 casos de Febre Hemorrágica da Dengue e a ocorrência de 98 óbitos, conforme dados obtidos no site do Ministério da Saúde. BRASIL. Ministério da Saúde, Campanha da dengue. Disponível em <<http://www.combatadengue.com.br/sobreadengue/adenguenobrasil.php>>. Brasília, 2007. Acesso em: 01 de fevereiro de 2008.



### 3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COMUNICAÇÃO

A saúde adquire particular relevância quando identificada como um processo fundado na distinção saúde/enfermidade. Nessa paradoxal realidade a comunicação exerce papel fundamental quanto à irritabilidade dos diversos sistemas sociais, constituindo-se um requisito à concretização de direitos, notadamente neste caso, do direito à saúde.

#### 3.1. Democracia participativa e saúde

Um dos pressupostos para a realização dos direitos fundamentais, direitos sociais, é o exercício da cidadania. A participação da comunidade nas ações estatais de saúde é que dará contornos a sua forma de eficácia e aplicabilidade, na medida em que a democracia pressupõe controle e participação.

Pensar o controle social em saúde numa perspectiva democrática suscita a busca de um referencial que dê conta de analisar a questão do poder, fundamental na determinação do que e do que é foi possível instituir-se hoje como prática de controle social, entendido aqui, como ficou estabelecendo a partir da 8ª Conferência Nacional de Saúde – *como poder de controle da população sobre as ações e políticas de saúde do Estado*<sup>336</sup>.

O poder de que aqui se trata não fica adstrito às proposições jurídicas, mas emerge de uma trama social bem mais complexa, de diversas instâncias que regem a vida, as quais, atuando conjuntamente, potencializam-se e reforçam-se. Para tanto, é mister compreender a análise de Foucault, onde refere que existem formas de exercício de poder diferentes dentro do Estado<sup>337</sup>. Mais especificamente, na área

---

<sup>336</sup> WENDHAUSEN, Águeda. O Duplo Sentido do Controle Social: (des)caminhos da Participação em Saúde. Itajaí: Univalli, 2002, p. 123.

<sup>337</sup> FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 216-217.

da saúde quer-se verificar se esses poderes se consolidam por intermédio dos Conselhos de Saúde, por terem relação entre si, bem como com o contexto mais geral, em permanente tensão <sup>338</sup>.

Foucault parte do estudo do poder como algo positivo. Demonstra, assim, que as relações de poder não se passam somente no plano do direito, nem no plano da violência; são, sim, em sua maioria, basicamente contratuais, não unicamente repressivas <sup>339</sup>. Desse modo, é equivocado definir o poder como algo que nega tudo, que impõe limites, que castiga. Há uma concepção positiva de poder mesmo em âmbito estatal e, para vislumbrá-la, é necessária uma diferenciação dos termos dominação e repressão:

A dominação capitalista não conseguiria se manter, se fosse exclusivamente baseada na repressão. De fato o poder produz; ele produz real; produz domínio de objeto e rituais de verdade. O poder possui uma eficácia produtiva; essa “positividade” e é justamente este aspecto que explica o fato de ter como alvo o corpo humano, não para suplicá-lo, mutilá-lo, mas para aprimorá-lo, adestrá-lo. O que lhe interessa não é expulsar os homens da vida social, impedir o exercício de suas atividades e sim gerir a vida dos homens, controlá-los em suas ações para que seja possível utilizá-lo ao máximo. Portanto, aumentar a utilidade econômica e diminuir os perigos políticos, aumentar a força econômica e diminuir a força políticas. Foi este tipo de poder específico que Foucault chamou de “poder disciplinar” ou “disciplina”: essa técnica, esse instrumento de poder que fabrica o tipo de homem necessário ao funcionamento e manutenção da sociedade industrial capitalista <sup>340</sup>.

Outro importante aspecto a ser abordado é a diferenciação que Foucault faz na questão das relações de poder e relações de dominação. Nas relações de dominação, toda e qualquer relação de poder é estática e bloqueada, impedindo a conversão daquela situação mesmo com instrumentos econômicos, políticos e militares. As relações de poder, por sua vez, têm uma extraordinária extensão nas

---

<sup>338</sup> WENDHAUSEN, O Duplo Sentido do Controle Social. Op. cit., p. 124.

<sup>339</sup> FOUCAULT, Microfísica do Poder. Op. cit., p. 186-190.

<sup>340</sup> WENDHAUSEN, O Duplo Sentido do Controle Social, p. 126.

relações sociais, pois são instáveis e se modificam mediante o uso de estratégia dos participantes. A multiplicidade das relações de poder serve para tornar impossíveis as relações unilaterais de dominação.

Explanado de forma sucinta como se dá a relação em redes do poder, cabe elucidar, no âmbito da saúde, como ocorre na prática dos Conselhos de Saúde o exercício do poder, no entanto levando em consideração o fato de que não haveria exterioridade entre técnicas de saber e estratégia de poder.

Os efeitos disso é que os discursos podem ser diferentes dependendo de quem fala de poder e do contexto institucional em que está inserido. Outra consequência é que o saber, da mesma forma que pode ser instrumento e efeito do poder, pode ser o ponto de resistência, que dá origem e é ponto de partida de uma estratégia oposta. Dessa forma, não há outro modo para resistir a uma verdade hegemônica que não por meio do conhecimento, da atuação ativa no sistema na “busca da verdade”, libertando a verdade que nos é disponível dos efeitos do poder que a mantém fixa<sup>341</sup>.

Outro ponto é de extrema significância para a compreensão das estruturas e relações de poder:

Nas estruturas burocratizadas e hierarquizadas do poder moderno, há sempre alguém “vigiando” (controlando, registrando, pesquisando) outrem, de modo que o poder continua cada vez mais se exercendo de maneira anônima (através das políticas de Estado, por exemplo) fato que lhe confere ainda mais poder, pois não há um inimigo concreto contra quem lutar. Quanto maior for a burocratização da vida, maior a possibilidade da violência<sup>342</sup>.

É justamente nesse aspecto que se retoma a linha inicial abordada acerca dos Conselhos de Saúde como instrumento de realização da cidadania e exercício da

---

<sup>341</sup> WENDHAUSEN, Op. cit., p. 132.

democracia. Quanto maior for a atuação democrática da sociedade, menores serão as interferências e os comandos por parte do aparelho estatal, ou seja, quanto mais os cidadãos exercerem seu poder de soberania popular, menos o Estado exercerá o poder que lhe é atribuído pela burocratização das instituições.

Dito isso, a efetividade dos direitos à saúde, no sentido de atender às reais demandas sociais, com a devida atenção e especificidade que merecem os Conselhos de Saúde, enquanto rede e esfera de debate público no estabelecimento de diretrizes ao sistema, é primordial para o sistema de saúde como um todo e como um instrumento para a consolidação democrática.

Uma das grandes transformações fruto da Reforma Sanitária foi a institucionalização da saúde como um sistema de prestação positiva por parte do Estado. No entanto, para sua efetividade, são necessários planejamentos e estratégias que possibilitem a prestação do serviço de saúde, bem como fiscalização e controle financeiro nas três esferas em que é realizado – municipal, estadual e federal – por meio da participação popular. E este será o papel de extrema relevância dos Conselhos de Saúde

Logo, os conselhos de saúde possuem um caráter fiscalizatório, cuja atuação deve promover o constante controle dos serviços e ações sanitários, viabilizando assim a dotação orçamentária e a execução das ações de saúde. Quanto à origem dos Conselhos:

Tendo raízes nas lutas comunitárias dos anos 70, os Conselhos de Saúde são a expressão institucional de uma das idéias fundadoras da Reforma sanitária: a participação da sociedade nas políticas e organização da saúde. Embora assumindo significados diversos ao longo do tempo, a que correspondem padrões distintos de práticas sociais, o tema da participação esteve constantemente presente na retórica e na prática do movimento sanitário, atestando a íntima associação com o social e o político, que, no Brasil, tem caracterizado a agenda reformadora da saúde. Postulando a democratização do acesso a bens e serviços de propiciadores de saúde, mas também a democratização do acesso ao poder, a

---

<sup>342</sup> WENDHAUSEN, O Duplo Sentido do Controle Social, p. 136.

agenda da reforma sempre teve nas propostas participativas a marca da preocupação com os “mecanismos de funcionamento” do Estado e não só com os “resultados redistributivos” de suas políticas [...] Saúde como estratégia para a democracia e democracia como estratégia para a saúde <sup>343</sup>.

Num período posterior, segunda metade da década de 1980, com a nova República, acelerou-se, a partir do reconhecimento da diversidade de atores e grupos de interesses sociais, o processo de incorporação das demandas sociais. Os novos mecanismos de democracia representativa e o crescimento da participação política fortaleceram a concepção de um Estado pluralista. Supõe-se, pois, que este mesmo Estado passe a funcionar em conformidade com suas formas de representação e o reconhecimento da diversidade de interesses sociais presentes nesta sociedade, sendo as políticas públicas fruto de um processo de disputa e de acordo de interesses de grupos no interior da sociedade. Normalmente, tal situação significaria inclusão jurídico-institucional dentro do Estado, das estruturas de representação direta da sociedade, investidas de responsabilidades de governo em algum nível, legitimando, dessa forma, a diversidade e os interesses de projeto da população ali representada. Segue Carvalho aduzindo que

nesse clima, e a partir das experiências dos órgãos colegiados, que amadurece a proposta dos Conselhos de Saúde, na forma institucional atual. Embora com identidade e atribuições legais formalmente definidas, os Conselhos, iniciaram e ainda vivem hoje sua trajetória prática em meio a um conjunto de dilemas e ambigüidades, decorrentes de marcos conceituais e contingências políticas de onde se originaram. Pertencem ao governo ou a sociedade? Devem governar ou fiscalizar? Devem ampliar suas responsabilidades executivas ou aprimorar seus mecanismos de acompanhamento? <sup>344</sup>

---

<sup>343</sup> CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania: a Reforma Sanitária como Reforma do Estado. In: FLEURY, Sônia. Saúde e democracia, a luta do CEBES. São Paulo: Lemos, 1997. p. 93.

<sup>344</sup> CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania. Op. cit., p. 97.

O mesmo autor elucida as questões suscitadas com a seguinte afirmativa: “Na verdade, é a própria idéia de controle social, que os fundamenta, que carrega uma ambigüidade básica, responsável por gerar uma expectativa a respeito dos Conselhos que, no limite, oscila entre ilusão ou ceticismo”<sup>345</sup>. Tal ilusão é referida no seguinte sentido:

A ilusão, proveniente da matriz pluralista, consiste na superestimação da margem de efetividade dos Conselhos como arenas decisórias. Alimenta-se de miragem de um Estado neutro, passível de ser conduzido pelos segmentos que obtenham vantagens circunstanciais nos espaços decisórios. Nesse padrão, a sociedade, suficientemente organizada e representada nos conselhos, poderia controlar o Estado, conduzindo-o segundo seus desígnios. Como se, a partir do mero funcionamento regular dos Conselhos, do cumprimento de suas prerrogativas legais, o Estado “se corrigi” e passa-se a funcionar segundo os interesses da maioria. Embora tal imagem possa favorecer o proselitismo participatório, atraindo segmentos sociais ansiosos por colocar suas demandas junto ao aparelho estatal, até então impermeável a elas, na verdade, ela sem mostra insuficiente para sustentação ao funcionamento estável dos Conselhos. Diante da inefetividade desses órgãos em satisfazer as demandas finalísticas a eles submetidas, os representantes de segmentos podem reduzir suas expectativas, gerando seja o esvaziamento dos Conselhos, seja uma adaptação conformada a seus limites como arenas decisórias (burocratização).<sup>346</sup>

E revela ceticismo quando menciona ser

curioso que a configuração jurídico-institucional desses órgãos, cuja composição discrimina positivamente setores sociais com menos acesso ao poder (a caráter paritário) e enfatiza sua responsabilidade decisória (poderes deliberativos), tenha se originado exatamente na desconfiança de que o Estado pudesse ser passível a ponto de implementar as medidas redistributivas demandadas pelos setores explícitos e agora representada nos Conselhos.<sup>347</sup>

---

<sup>345</sup> CARVALHO, Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania, In: FLEURY, Sônia. Saúde e democracia, p. 97.

<sup>346</sup> CARVALHO, Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania. Op. cit., p. 97.

<sup>347</sup> Ibidem, p. 97-98.

Essas duas visões extremas, ilusória e ceticista, apresentadas pelo autor têm em comum a visão instrumental dos Conselhos, que ficariam em posição externa ao Estado a fim de vigiá-lo e controlá-lo, podendo disso resultar uma perspectiva de controle despolitizada e inócua. Em contraponto a essa visão apresentada, considerando o caráter mais ou menos democrático do Estado, podem os Conselhos funcionar como espécies de filtros dos interesses e demandas dos diversos segmentos da sociedade<sup>348</sup>. Por esse prisma:

Esse modelo permite que os Conselhos de Saúde sejam analisados, não mais como instrumentos externos de controle do Estado, mas como componentes do aparelho estatal, onde funcionam apenas como engrenagens institucionais com vigência e efeito sobre o sistema de filtros, capazes de operar alterações nos padrões de seletividade das demandas. Concebidos sob a égide do propósito democratizante da Reforma Sanitária, tanto no plano social e como político, os Conselhos podem ser considerados inovações institucionais, entendidas como uma reforma adaptativa do desenho institucional do Estado, dirigidas para alterar o padrão de recepção e processamento de demandas na área da saúde, no sentido do seu alargamento<sup>349</sup>.

Dessa forma, devem-se compreender os Conselhos de Saúde não se limitando apenas ao âmbito da Reforma Sanitária como uma contribuição específica que possa ter para o SUS, e, sim, de uma forma mais ampla, fruto de um processo contemporâneo de reforma do Estado Democrático de Direito. Os Conselhos permitem que o Estado faça uma redefinição do próprio conceito de “público”, favorecendo a publicização estatal como mecanismo real de interesse público; por sua vez, a sociedade concretiza uma noção de “cidadania”, publicizando a ação societária num exercício cidadão voltado à diversidade e à solidariedade<sup>350</sup>.

---

<sup>348</sup> Ibidem, p. 98-99.

<sup>349</sup> CARVALHO, Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania. Op. cit., p. 99.

<sup>350</sup> CARVALHO, Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania. Op. cit., p. 100-101.

Os conselhos podem então ser vistos como estruturas permanentes, de caráter público, que a luz do pacto do bem-comum estabelecido para a saúde, examina e acolhe demandas, compactibiliza interesses e chancela uma agenda setorial de “instrumento público”, capaz de então parametrar a ação do estado. Seu lugar ou papel no sistema estatal de formulação ou implementação de políticas, seria o de, operacionalmente, estabelecer ou discriminar aquilo que é de interesse público, no processo cotidiano do processo de apresentação de demandas e conflito/ pactuação de interesses. Muito mais que uma “porta de acesso” ao aparelho estatal e seus mecanismos decisórios, os Conselhos são, para diversos grupos de interesse, uma arena de problematização e publicização de seus interesses específicos. Embora sejam detentores de poderes legais, sua principal característica não é a de operar com os poderes de governo, e sim processar interesses de modo a estabelecer o interesse público<sup>351</sup>.

Acerca do tema, cumpre salientar que, quando a sociedade organizada nos Conselhos de Saúde adquire força social, passa a ser um segmento com voz com poder de interferir nos rumos e diretrizes, como forma de reivindicar o cumprimento das ações estatais no sentido de concretizar materialmente esses direitos<sup>352</sup>.

Os *segmentos da comunidade* adquirem rostos de ator social quando organizados nos *Conselhos de Saúde*, com atribuições, tais como as definidas na Lei nº 8.142/90, na Lei nº 8.080/90, na resolução nº 33 do Conselho Nacional de Saúde e na Constituição Federal, com denominações específicas, entre outros. Na legislação, estes segmentos devem ser representantes *do governo, dos usuários, dos prestadores dos serviços de saúde, e dos trabalhadores de saúde*. Na verdade, na composição dos Conselhos de Saúde existem *segmentos* definidos, mas não existe um ator *governo*, um ator *usuário*, um ator *prestador de serviço* e um ator *trabalhador*. Estes segmentos são compostos de verdadeiros atores sociais, que interferem na vida social como um todo e no SUS, diretamente, de forma positiva ou negativa, pois, além de fazerem parte, direta ou indiretamente da política de saúde no Brasil, do SUS, possuem interesses específicos, sistema propositivo próprio e formulam demandas, as quais, podem ser, muitas vezes contraditórias com relação ao SUS, tal como definido na legislação, e divergente de outros atores sociais<sup>353</sup>.

<sup>351</sup> CARVALHO, Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania. Op. cit., p. 104.

<sup>352</sup> BALSEMÃO, Competências e Rotinas de Funcionamento dos Conselhos de Saúde no Sistema Único de Saúde do Brasil. Op. cit., p. 312.

<sup>353</sup> REZENDE, Conceição Aparecida Pereira; TRINDADE, Jorge. Manual de Atuação Jurídica em Saúde Pública. Op. cit., p. 120.



Nesse sentido, observa-se que com a participação da sociedade organizada se dá o processo de tomada de decisão para definição e estabelecimento da destinação dos recursos da saúde, pois há a participação dos diversos segmentos sociais.

Os Conselhos de Saúde têm reuniões plenárias ordinárias, que, em sua maioria, realizam-se uma vez por mês, conforme recomendação do Congresso Nacional de Saúde. Essas reuniões devem ser registradas em ata, elaborada pela secretária executiva (ou, não havendo, cabe aos próprios conselheiros) e submetida à apreciação e aprovação do Plenário do Conselho; após aprovação e assinatura, serão encaminhadas para o gestor para fim de homologação. Compõem o Conselho de Saúde:

Os Conselhos de Saúde são formados por quatro segmentos, sendo que 50% das vagas são destinadas às entidades do segmento usuário. Os outros três segmentos terão a seguinte divisão: 25% para as atividades de profissionais de saúde e 25% para governos e prestadores de serviço. As formas de escolha das entidades que compõem o seguimento variam, conforme o Estado ou região. A forma mais democrática, parece-nos, é a eleição das entidades na conferência de saúde correspondente. Em alguns conselhos de saúde, sua composição com a nominata das entidades, consta de lei de sua criação. Tanto num caso, quanto no outro, escolhidas as entidades, cabe a elas indicar seus representantes. A vaga do conselho da saúde é da entidade e não do conselheiro, podendo esta o substituir a qualquer tempo<sup>354</sup>.

Na seqüência, expõem-se a sua criação e implementação:

---

<sup>354</sup> BALSEMÃO, Adalgisa. Competências e Rotinas de Funcionamento dos Conselhos de Saúde no Sistema Único de Saúde do Brasil. Op. cit., p. 306.

Os conselhos de saúde estão criados por lei; eventualmente, encontramos um conselho formado por decreto. Desde 23 de dezembro de 1992, os conselhos de saúde em todo o Brasil nortearam sua constituição e seua estruturação pela resolução nº 33 do Conselho Nacional de Saúde, que aconteceu em Brasília, nos dias 15 a 19 de dezembro de 2000, conforme consta no relatório final, na letra *c* do item 7, tema *controle social*, “ó plenário da 11ª Conferência Nacional de Saúde deliberou pela reformulação da Resolução nº 33/92, sendo que esta reformulação acontecerá após discussão e acolhimento de sugestões do conselhos estaduais de saúde, que deverão buscar subsídios junto aos conselhos municipais de saúde e à Plenária Nacional dos Conselhos”. A coordenação da plenária Nacional de Conselhos de Saúde reuniu-se imediatamente ao final 11ª Conferência Nacional de Saúde, inclusive com calendário para a discussão da Resolução nº 33 nos Estados e nas regiões. No ano de 2001, o debate sobre a reformulação da Resolução nº 33 obteve âmbito nacional. Conselhos municipais e estaduais, plenárias estaduais e regionais de conselhos de saúde em todo o Brasil debateram e elaborarão propostas para a Resolução nº 33. Na 10ª Plenária Nacional dos Conselhos de Saúde, ocorrida de 18 a 20 de novembro de 2001, foram debatidas e deliberadas propostas para a reformulação da CNS nº 33/92. Essas propostas foram encaminhadas ao Conselho Nacional de Saúde<sup>355</sup>.

Após ampla discussão da Resolução nº 33/92, como referido anteriormente, o Conselho Nacional de Saúde aprovou a Resolução nº 333/2003, que impõe diretrizes para reformulação, funcionamento e atribuições dos Conselhos de Saúde. No tocante ao funcionamento, cabe verificar o que dispõe a quarta diretriz da resolução, com especial atenção ao estabelecimento da plenária; estruturação interna do Conselho de Saúde; secretária executiva; orçamento gerenciado pelo próprio conselho; decisão mediante quorum mínimo; após três meses haverá o pronunciamento do gestor público; fica claro que por meio dos conselhos ocorre uma descentralização da tomada de decisão para a destinação dos recursos, possibilitando, com isso, maior participação da sociedade na tomada de decisão e acompanhamento dos gestores.

Segundo a Lei nº 8.142/90, a Conferência de Saúde (em caráter nacional) “reunir-se-á a cada 4 anos, com a representação de vários segmentos sociais, para

---

<sup>355</sup> BALSEMÃO, Adalgisa. Competências e Rotinas de Funcionamento dos Conselhos de Saúde no Sistema Único de Saúde do Brasil. Op. cit., p. 307-308.

avaliar a situação da saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes”. Por isso, nota-se que se procurou criar, de forma organizada, os Conselhos de Saúde com autonomia e significativas atribuições, reconhecendo-se sua importância para o controle das ações no Sistema Único de Saúde.

Em face do explanado, entende-se como principal motivo de criação e institucionalização dos Conselhos de Saúde a questão do controle social por meio da participação popular, das ações referentes à saúde pública. Por todas as razões até aqui expostas, torna-se óbvio que a participação popular é um dos pilares do SUS. Em verdade, é um instrumento de cidadania, na medida em que busca, por meio da participação popular, a formulação de diretrizes para a atuação do poder público, bem como o papel de fiscalização dos serviços públicos prestados pelo Estado, visando à maior eficiência e a consolidação dos objetivos afirmados no Estado Democrático de Direito.

Assim, cabe verificar como se dá a participação popular, bem como sua importância para a concretização dos preceitos constitucionais referentes ao direito fundamental social à saúde no Brasil. No tocante à participação social:

É um dos pilares do SUS, consagrado no inciso III do artigo 198. Como instrumento de democracia participativa, a participação social garante a população espaço direto na formulação, implementação, gestão e controle de uma política pública, afasta as práticas paternalistas e desenvolve o sentido de responsabilidade comum. A inserção da sociedade no âmbito interno dos órgãos de formulação política de saúde reverte a prática de tomada de decisões com base apenas em visões técnico-burocráticas, distantes das reais carências da população [...] <sup>356</sup>.

Nítido exemplo de atuação da população é o crescente número de demandas envolvendo o Poder Judiciário objetivando a obrigação do Estado quanto ao fornecimento de medicamentos e custeio de tratamentos médicos.

---

<sup>356</sup> WENDHAUSEN, O Duplo Sentido do Controle Social. Op. cit., p. 172.

A participação popular em saúde é uma realidade recente. Desde muito a população clama por prestações sanitárias de modo a reduzir a complexidade da doença e ser proporcionado pelos poderes públicos condições razoáveis de saúde. Pode-se exemplificar tal assertiva com o surgimento, em 1983, do Programa de Ações Integradas de Saúde, consistindo na formação de comissões de saúde no âmbito Estadual e Municipal. O programa, por sua vez, mais tarde, transformou-se na atual forma dos conselhos de saúde. Já em 1987, O programa Sistema Unificado Descentralizado de Saúde – SUDS aponta para a manutenção de um sistema de convênios, cristalizando princípios da saúde pública como a gratuidade e a descentralização <sup>357</sup>.

Após a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada entre 17 e 21 de março de 1986, foi elaborado um relatório final em que é proposta a criação de um Sistema Único de Saúde, bem como da Comissão Nacional de Reforma Sanitária, encarregada principalmente pela defesa das propostas junto à Assembléia Nacional Constituinte e tornando-se a principal base para a elevação da saúde à condição de bem constitucionalmente protegido <sup>358</sup>.

A saúde pública é uma realidade em permanente mudança e evolução, por isso, a participação popular é de extrema importância para a transformação da realidade sanitária nacional. Desse modo, juntamente com a participação da sociedade civil organizada mediante representação em classes, a participação ativa da mídia como expoente das necessidades coletivas de saúde e a atuação consciente do Poder Judiciário são elementos valiosos para a permanente (re)construção da saúde pública.

Além da necessidade de reafirmar a participação popular, convém adentrar a questão da saúde na Constituição de 1988, é preciso compreender como se chegou

---

<sup>357</sup> BALSEMÃO, Adalgisa. Competências e Rotinas de Funcionamento dos Conselhos de Saúde no Sistema Único de Saúde do Brasil. Op. cit., p. 303-304.

<sup>358</sup> BALSEMÃO, Adalgisa. Competências e rotinas de funcionamento dos conselhos de saúde no Sistema Único de Saúde do Brasil. Op. cit., p. 304.

à concepção do seu reconhecimento e normatização como um direito fundamental social, condizente com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social e com as inversões de paradigmas que acompanharam essas mudanças.

Na proporção em que ocorria o desenvolvimento industrial no século XIX, partes representantes do Estado Liberal burguês iniciaram suas reivindicações por melhoria das condições de vida à classe operária, na busca ao reconhecimento pelo Estado dos direitos socioeconômicos, bem como da ampliação dos direitos políticos. Assim, surgiu a consciência política da evolução dos direitos fundamentais, que eram até então insuficientes para assegurar uma vida digna.

Doutrinariamente a ascensão do Estado Social teve como marco o advento da Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919, na Alemanha, as quais delimitaram o período de transição do constitucionalismo liberal ao constitucionalismo social, assegurando os direitos fundamentais e a ordem econômica e social. Contudo, mais precisamente no período pós-Segunda Guerra Mundial, em face da grande comoção que se instalara na sociedade civil, o Estado foi motivado a reconstruir a sociedade, e o liberalismo, em conjunto com o capitalismo, tentou estabelecer um Estado de Bem-Estar Social, também chamado *Welfare State*<sup>359</sup>, por meio de políticas sociais. Por essas, asseguraria direitos sociais, com especial destaque à proteção aos direitos à saúde e à educação para a população.

Necessário aqui referir que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 contribuiu para introdução dos direitos sociais nas constituições modernas, bem como para mobilizar os países democráticos para que criassem meios de promoção e proteção dos direitos sociais. Somente após a promulgação desta declaração se pôde ter, historicamente, a certeza de que a humanidade partilha de alguns valores em comum, acolhidos pelo universo subjetivo dos homens, e que a

---

<sup>359</sup> Alguns autores apontam que o *Welfare State* surgiu como mecanismo de controle político das classes trabalhadoras pelas classes capitalistas: a intervenção no processo de barganha limita institucionalmente a capacidade de organização extra-estatal dos trabalhadores. Ver VACCA, Giuseppe. “Estado e Mercado, público e privado”. Lua Nova, n. 24, set. 1991.

humanidade precisa preservar, principalmente após a Primeira e Segunda Guerra Mundial, quando a humanidade assistiu às maiores violações de direitos e atrocidades da história da humanidade. Assim, ao fim dos conflitos a comunidade mundial queria, acima de tudo, a paz e a preservação da dignidade da pessoa humana.

Em síntese, pode-se dizer que no ápice do Estado Liberal as constituições visavam a justificar e garantir a separação de poderes, além de firmar juridicamente os direitos de liberdade, que exigiam do Estado apenas abstenção frente aos direitos dos cidadãos. Por sua vez, as constituições do Estado Social, principalmente do pós-guerra, visavam assegurar ao indivíduo o seu direito e igualdade, com o que o Estado passa a ter um papel decisivo e interventor nesses direitos, cabendo-lhe, por meio de garantia dos direitos sociais, minimizar tais desigualdades.

A doutrina constitucional é una no reconhecimento de três gerações de direito, as quais foram reveladas historicamente ao seu tempo e que se vinculam ao lema de Revolução Francesa: “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”. Ao presente estudo cabe clarear a segunda geração de direitos fundamentais, os quais são desdobramentos do direito à igualdade, para, posteriormente, analisar o direito à saúde nesta perspectiva.

Os direitos de segunda geração são os econômicos, sociais e culturais, tendo surgido em razão do impacto causado pela industrialização e dos graves problemas econômicos e sociais que acompanharam esse processo. No entanto, pode-se perceber que apenas o reconhecimento formal dos direitos de igualdade e de liberdade não é suficiente para garanti-los aos cidadãos. Para tanto, exigiu-se do Estado uma posição efetiva para minimizar os problemas sociais, daí seu caráter de dimensão positiva. Caberá ao Estado outorgar aos cidadãos prestações de cunho assistencial, propiciando saúde, educação, trabalho e outros. É, portanto, a passagem das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas. Além do caráter de direitos de cunho positivo, que é sua principal característica, trata

das liberdades sociais, que envolvem a vida em sociedade, tais como liberdade sindical, direito de greve, direitos dos trabalhadores <sup>360</sup>.

Vislumbram-se, sob outro aspecto, os direitos de segunda geração como uma etapa de proteção da dignidade humana, impondo deveres ao Estado quanto à igualdade material dos seus cidadãos. Nessa etapa, entretanto, entende-se que tão importante quanto salvaguardar os direitos individuais era proteger as instituições, que seriam potencialmente mais abertas à participação e até mesmo à valoração do indivíduo, uma vez que a função do Estado é primar pelo bem-estar dos indivíduos em sociedade.

Portanto, os direitos de segunda geração exigiriam do Estado uma proteção efetiva dos indivíduos como coletividade, buscando meios de propiciar a todos, igualmente, condições dignas de sobrevivência, como visto no item anterior. Todavia, mais do que o Estado propiciar aos seus cidadãos a garantia e eficácia desses direitos, isso depende da própria forma de Estado adotada, um Estado Democrático de Direito. Como ensina Streck:

Mais ainda, torna-se relevante acrescentar que o Estado Democrático de Direito assenta-se em dois pilares: a democracia e os direitos fundamentais. Não há democracia sem o respeito e a realização dos direitos fundamentais-sociais, e não há direitos fundamentais-sociais – no sentido que lhe é dado pela tradição – sem democracia. Há, assim, uma co-pertença entre ambos. O contemporâneo constitucionalismo pensou nessa necessária convivência entre o regime democrático e a realização dos direitos fundamentais previstos nas Constituições <sup>361</sup>.

Diante de tal afirmação, pode-se verificar que o efetivo cumprimento dos direitos fundamentais depende basicamente do cumprimento da política adotada pela forma de Estado, no caso, a forma democrática, não somente a participação no

---

<sup>360</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 55-56.

<sup>361</sup> STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 104.

processo decisório, como também sendo o instrumento para a realização de valores essenciais à convivência humana em sociedade. Miranda destaca:

Não basta enumerar, definir, explicitar, assegurar só por si direitos fundamentais; é necessário que a organização constitucional esteja orientada para a sua garantia e sua promoção. Assim como não basta afirmar o princípio democrático e procurar coincidência entre a vontade política do Estado e a vontade popular, em qualquer momento; é necessário estabelecer um quadro institucional em que esta vontade se forme em liberdade e em cada cidadão tenha a segurança da previsibilidade do futuro<sup>362</sup>.

Ocorre que, nas questões que se referem à saúde, a visibilidade nas três primeiras décadas do século XX certamente ofuscou importantes processos ocorridos nos momentos posteriores que antecederam a criação do Ministério da saúde em 1953. É importante reconhecer que, com a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública, o que veio a ocorrer a partir de 1920, começou a vigorar um modelo mais centralizado, que teria longa sobrevivência após a criação do Ministério de Educação e Saúde, em 1931. Outro evento de extrema importância foi a reforma implementada pelo ministro Gustavo Capanema, em 1941, cuja estrutura verticalizada e centralizadora encontraria expressão com a criação dos Serviços Nacionais de Saúde.<sup>363</sup>

No tocante à participação do Brasil na OMS, há menção tanto nos trabalhos retrospectivos sobre a organização como naqueles que se referem à história da OPAS. Contudo, destaca-se a participação de Geraldo Paula Souza, que apresentou uma proposta na década de 1940 para a criação de uma nova entidade para a saúde mundial. Também ele recriava a Sociedade Brasileira de Higiene e, com a instauração do VII Congresso Brasileiro de Higiene, em 1947, retomaram-se as

---

<sup>362</sup> MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. vol. IV. 2. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1998, p. 77.

<sup>363</sup> LIMA, Nísia Trindade. O Brasil e a Organização Pan-Americana da Saúde: uma história em três dimensões. In: FINKELMAN, Jacobo (Org.). Caminhos da Saúde Pública no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002, p. 45.



atividades da antiga sociedade, formada em 1923, com fundamento na defesa de uma atuação em âmbito nacional<sup>364</sup>.

Impende referir que em 1945, na conferência de São Francisco, nos EUA, que tinha o intuito de aprovar o projeto de constituição orgânica das Nações Unidas, Geraldo Paula Souza teria chamado atenção para a falta de referência a questões de saúde e higiene, o que veio a motivá-lo a apresentar uma proposta em conjunto com a delegação da China para a criação de uma organização de âmbito internacional de saúde. Ato contínuo, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas reuniu-se a fim de convocar uma Comissão Técnica Preparatória da Conferência Sanitária Internacional, objetivando a criação da organização internacional de proteção e promoção da saúde<sup>365</sup>.

Com as novas atribuições do Estado advindas do *Estado de Bem-Estar Social*, foi oficialmente instituída a Previdência Social e o Estado passou a responsabilizar-se, como acima referido, pela questão da forma de implementação e prevenção sanitária, com o intuito de concretizar a saúde em sentido amplo. Nesse mesmo passo, as atribuições da Organização Mundial da Saúde promoveram uma visão universalizada da saúde, promovendo então a institucionalização sanitária no âmbito interno dos Estados<sup>366</sup>:

[...] O Estado do Bem-Estar Social da segunda metade do século XX reforça a lógica econômica, especialmente em decorrência da evidente interdependência entre condições de saúde e de trabalho, e se responsabiliza pela implementação da prevenção sanitária. Instituem-se, então, os sistemas de previdência social, que não se limitam a cuidar dos doentes, mas organizam a prevenção sanitária. Inicialmente eles propunham uma diferenciação entre a assistência social – destinada às classes mais desfavorecidas e baseada no princípio da solidariedade e, portanto, financiada por fundos públicos estatais – e a previdência social um mecanismo assecuratório restrito aos trabalhadores. Entretanto, exatamente porque a prevenção sanitária era um dos objetivos de desenvolvimento do Estado, logo se esclarece o conceito de

---

<sup>364</sup> LIMA, O Brasil e a Organização Pan-Americana da Saúde. In: FINKELMAN (Org.). Caminhos da Saúde Pública no Brasil. Op. cit., p. 69.

<sup>365</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>366</sup> VENTURA, Deisy. Direito Internacional Sanitário. In: BRASIL. Direito Sanitário e Saúde Pública. v. 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2003, p. 263-264.

seguridade social, que engloba subsistemas de assistência, previdência e saúde pública<sup>367</sup>.

Após breve relato sobre a importância da realização e efetividade dos direitos fundamentais para a própria manutenção do Estado Democrático de Direito, já se pode observar que não basta ao Estado garantir esses direitos, fazem-se necessárias políticas públicas que os tornem realidade social para a cidadania, quer aqui se trate do direito fundamental social à saúde, por se considerar um pré-requisito primordial à realização da dignidade da pessoa humana, quer do próprio fundamento do Estado constitucional.

A Constituição de 1988 nasceu após um período de democratização do direito, da política e da própria sociedade, após longos anos de ditadura militar, de uma história de usurpação e denegação de direitos. Por esse motivo, apresenta características que justificam este intuito de proteção e garantias de direitos, apresentando-se como uma Constituição dirigente e, também, econômica. Nesse mesmo sentido, pode-se dizer que Constituição dirigente<sup>368</sup> é aquela que indica programas, fins e ações governamentais a serem seguidos pelos governos, objetivando uma mudança social e concretização de direitos. É um plano, uma meta, tanto do Estado como da sociedade, a sua realização em conformidade com o que dispõe. Contudo, a Constituição é dirigente por também ser uma Constituição econômica, voltada à implementação de uma nova ordem econômica e social; para tal pretensão, deve contemplar um sistema econômico que anime e, conseqüentemente, um regime econômico que a instrumentalize.<sup>369</sup>

---

<sup>367</sup> DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito Sanitário. In: BRASIL. Direito Sanitário e Saúde Pública. v. 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2003, p. 43.

<sup>368</sup> Para maior aprofundamento do tema, ver CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

<sup>369</sup> TOJAL, Sebastião Botto de Barros. A Constituição Dirigente e o Direito Regulatório do Estado Social: o Direito Sanitário. In: BRASIL. Direito Sanitário e Saúde Pública. v. 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2003, p. 22-25.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 6º <sup>370</sup>, traz o direito à saúde como um direito fundamental social, complementado especialmente pelo artigo 196 <sup>371</sup>, no qual garante “mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” Com esses dispositivos a saúde foi, portanto, um direito fundamental constitucionalmente consagrado como um direito público subjetivo <sup>372</sup>, ficando sob a responsabilidade do poder público desenvolver políticas para garantir tal direito aos cidadãos brasileiros., elucidando-se o tema com as colocações de Canotilho:

Por sua vez, os direitos fundamentais, como direitos subjetivos de liberdades, criam um espaço pessoal contra o exercício de poder antidemocrático, e, como direitos legitimadores de um domínio democrático, asseguram o exercício da democracia mediante a exigência de garantias de organização e de processos com transparência democrática (princípio majoritário, publicidade crítica, direito eleitoral). Por fim, como direitos subjetivos a prestações sociais, econômicas e culturais, os direitos fundamentais constituem dimensões impositivas para o preenchimento intrínseco, através do legislador democrático, desses direitos <sup>373</sup>.

Nessa esteira, como sendo norma de direito fundamental, possui também uma dimensão objetiva <sup>374</sup> (a saúde como direito do cidadão e objeto de proteção do

<sup>370</sup> Com a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.

<sup>371</sup> Com a seguinte redação: “A saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.

<sup>372</sup> Conforme Mello: “Os direitos subjetivos situados ao nível da legislação são categorias jurídicas instituídas pelo legislador e por estes endereçadas, por um lado às pessoas que possam nas relações jurídicas as quais incidirá um direito legal, e, por outro, aos juízes que devam decidir casos judiciais nos quais estejam em jogo esses direitos subjetivos legais”. In: MELLO, Cláudio Ari. Democracia constitucional e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 144.

<sup>373</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Op. cit., p. 285.

<sup>374</sup> Acerca da dimensão objetiva, para maiores esclarecimentos, Sarlet afirma que “[...] a doutrina alienígena chegou à conclusão de que a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais constitui função axiologicamente vinculada, demonstrando que o exercício dos direitos subjetivos individuais está condicionado, de certa forma pelo seu reconhecimento pela comunidade na qual se encontra inserido e da qual não pode ser dissociado, podendo falar-se neste contexto, de uma responsabilidade comunitária dos indivíduos. É neste sentido que se justifica a afirmação de que a

Estado); logo, a saúde sempre deve estar protegida de qualquer ação ou omissão por parte do poder público.

Sabe-se que os direitos sociais prestacionais exigem por parte do poder público o sustento material para atender às demandas geradas por esses direitos. É nesse ponto que o Estado encontra obstáculos reais à efetivação. Um dos argumentos utilizados contra a eficácia dos direitos sociais prestacionais é questão do seu caráter programático<sup>375</sup>. Alega-se que suas normas só serão exigíveis quando partirem dos poderes instituídos programas e regulamentações, concretizações legislativas que, a partir de então, as tornem diretamente aplicáveis pelo Poder Judiciário. Para contrapor tal argumento, tomem-se os ensinamentos de Sarlet:

Independentemente – ainda – da discussão em torno da possibilidade de se reconhecerem direitos subjetivos a prestação com base em normas de cunho iminentemente *programático*, (para nos mantermos fiéis a terminologia adotada), importa ressaltar mais uma vez que *todas as normas consagradoras de direitos fundamentais são dotadas de eficácia e, em certa medida, diretamente aplicáveis já ao nível da constituição e independentemente de intermediação legislativa*. Em verdade, [...] todas as normas de direitos fundamentais são direta (imediatamente) aplicáveis na medida de sua eficácia<sup>376</sup>.

---

perspectiva objetiva dos direitos fundamentais não só legitima restrições aos direitos subjetivos individuais com base no interesse comunitário prevalente, mas também, que de certa forma contribui para limitação do conteúdo e do alcance dos direitos fundamentais, ainda que deva sempre ficar preservado o núcleo destes”. SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Op. cit., p. 155.

<sup>375</sup> Quando se fala em norma programática, faz-se referência àqueles conteúdos constitucionais que são disposições indicativas de tarefas a serem realizadas, ou seja, fins a serem atingidos pelos poderes públicos em face das prerrogativas constitucionais. Segundo alguns doutrinadores, seriam normas com certa vagueza de conteúdo, com baixa efetividade jurídica e social. José Joaquim Gomes Canotilho declarou “a morte das normas programáticas”, no sentido que o caráter programático das normas não seria motivo para o não cumprimento de seus dispositivos. CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Op. cit.

<sup>376</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Op. cit., p. 289.

Em princípio, tratando-se de eficácia dos direitos fundamentais há que se ter em mente sempre a necessidade de potencializá-los sob o prisma da norma contida no artigo 5º, parágrafo 1º<sup>377</sup>, da Constituição Federal de 1988, inclusive com o reconhecimento de direitos subjetivos a prestações, o que de regra, pressupõe a análise do caso concreto. Entretanto, em se tratando especificamente do direito à saúde, os argumentos pesam no sentido de que, para além da sua positivação no artigo 6º da Carta Magna, encontra-se também no disposto do artigo 196, integrando o título da ordem social. Sarlet grifa o fato de as normas de direitos sociais, especialmente o direito à saúde, estarem diretamente vinculadas a direitos como a vida e a dignidade da pessoa humana, motivo pelo qual qualquer argumento contra a sua aplicabilidade imediata torna-se insustentável <sup>378</sup>.

O conceito de saúde estabelecido pela OMS demonstra a amplitude com que o direito busca a proteção da saúde, considerando-a muito mais que apenas a ausência de enfermidade. A saúde é compreendida como envolvendo aspectos físicos, mentais e emocionais, conforme expõe a OMS: “A saúde é um estado de completo bem estar físico, mental, social e não apenas a ausência da enfermidade”. Assim:

Partindo do conceito de saúde aceito pela própria OMS, que chamei de *conceito oficial*, não é difícil demonstrar o quanto nossa Constituição Federal buscou preservar esse importante interesse, que é de cada um dos indivíduos, e indivisivelmente, de todos. A partir da peculiar forma de tutela constitucional da saúde, conforme destaque logo abaixo, obviamente o legislador infraconstitucional seguiria pelo único caminho possível, o de dar complemento a essa tutela – reforçando- na maioria das vezes – aspectos que tratam das formas de preservar a saúde pública de atividades que venham a afrontá-la <sup>379</sup>.

---

<sup>377</sup> Com a seguinte redação: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (EC n. 45/2004). §1. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.

<sup>378</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Op. cit., p. 307-309.

O novo paradigma que justifica a forma de normatização do direito à saúde na CF/1988 é, por sua vez, a estrita vinculação do direito à saúde com a própria realização da dignidade da pessoa humana e sua realização também na existência em coletividade, ou seja, visa-se à proteção da qualidade de vida do sujeito de direitos, bem como do ambiente em que ele está envolto:

Assim, como ocorreu com diversos direitos fundamentais, esse conteúdo de saúde acaba por demonstrar parcial e insuficiente para satisfazer as necessidades da pessoa humana e a construção de uma sociedade com reduzida desigualdade social (objetivos do Estado social). O individualismo do enfoque não atende os anseios de promoção da saúde e, nem mesmo de garantia de permanência sadia. Ambos dependem de forma marcante da qualidade de vida comunidade. Com efeito, ainda que premiado a visão individual, o cidadão não poderá continuar saudável sem o meio em que vive – e as pessoas que o rodeiam – também estejam ou possuam condições de salubridade, especialmente diante de contágio e da contaminação pelos agentes diretamente provocadores de doença. [...] Logo, a saúde deve ser examinada – e tutelada – no contexto do ambiente circundante – O mundo exterior e as influências sobre a vida humana adquirem relevância, especialmente dos trabalhadores. A preocupação é antes de tudo com a prevenção dos males, mediante a garantia de condições de vida digna a população, sob uma visão social e coletiva <sup>380</sup>.

Na contemporaneidade, o direito à saúde vem sendo amplamente discutido por vários segmentos, especialmente no tocante à eficácia do argumento jurídico com relação aos direitos sociais e suas dificuldades de aplicabilidade, que podem ser internalizadas na avaliação da saúde enquanto bem econômico. Mesmo os Estados mais tradicionais e mais desenvolvidos, bem como os que estão passando pelo processo de reforma radical de suas bases estruturais, possuem interesse no tratamento da saúde como direito. Contudo, o efetivo acesso universal dos serviços público de saúde encontra outros obstáculos, visto que a saúde não tem apenas um aspecto individual. Portanto, não basta que sejam apenas colocados à disposição da população todos os meios de promoção, proteção e recuperação da saúde, pois o papel que os Estados assumiram é o de garantir satisfatoriamente este serviço, além

---

<sup>379</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Saúde Pública e Improbidade Administrativa. In: BRASIL. Direito sanitário e saúde pública. v. 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2003, p. 130.

de controlar o comportamento dos indivíduos no intuito de impedir-lhes quaisquer ações que possam ser nocivas à saúde do povo <sup>381</sup>. Portanto:

Especialmente no campo da saúde pública, é absolutamente imperativo reconhecer que sua proteção se faz exata e precisamente pela compreensão de que as normas típicas do que já se definiu como o Direito Sanitário não se conforma aos modelos clássico de um Direito concebido à luz de paradigmas estatutários, informados por princípios como certeza e segurança jurídicas, já que é inerente esse processo a rematerialização a da racionalidade legal e particularismo, a legitimidade determinada pela observância de critérios fundados numa ética de convicção, a partir da qual os fins acabam definindo os meios necessários para a sua consecução, tudo em perfeita consonância com os novos desígnios constitucionais já referidos <sup>382</sup>.

Os dispositivos constitucionais, tais como artigo 1º, inciso III<sup>383</sup>, tratam da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Tendo em mente a extensão que o conceito da OMS apresenta, poder-se-ia dizer que, dada a íntima ligação existente, este é um dispositivo constitucional de proteção à saúde. Todavia, mais expressamente, o artigo 6º da Constituição Federal dá à saúde o tratamento da categoria de um direito social. Segue Vigliar referindo que

com muito maior importância que os dispositivos mencionados até aqui, ressalto a importância dos artigos 196 a 200 da Constituição Federal, que corromam a disciplina constitucional do tema, deixando claro que a saúde é um *direito de todos*, e ainda um *dever do Estado*, que garantirá mediante políticas sociais e econômicas, não só para a redução do risco da doença, como promovendo o acesso

---

<sup>380</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 120.

<sup>381</sup> DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito Sanitário. In: BRASIL. Direito Sanitário e Saúde Pública. v. 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2003, p. 44-48.

<sup>382</sup> TOJAL, Sebastião Botto de Barros. A Constituição Dirigente e o Direito Regulatório do Estado Social: o Direito Sanitário. Op. cit., p. 29.

<sup>383</sup> Com a seguinte redação: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: [...] III- a dignidade da pessoa humana". BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.

universal e igualitário a serviços que possibilitem a proteção e a recuperação de portadores de doença <sup>384</sup>.

Em se tratando especificamente de direito à saúde, os argumentos pesam no sentido de que, para além da sua positivação no artigo 6º da Constituição, encontra-se o dispositivo do artigo 196, integrando também o título da ordem social. Aqui, grifa-se a questão das normas de direitos sociais, especialmente por estar o direito à saúde diretamente vinculado aos direitos como a vida e a dignidade da pessoa humana, motivo pelo qual qualquer argumento contra a sua aplicabilidade imediata torna-se insustentável <sup>385</sup>. Nesse raciocínio cita-se Tojal:

[...] a garantia do direito à saúde, expressamente referida no art 196 da Constituição, inscreve-se exata e precisamente no rol daquele conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos voltadas para a realização da nova ordem social, cujos objetivos são o bem-estar e a justiça social <sup>386</sup>.

O direito à saúde, mais que uma norma constitucional, impõe deveres e sua inaplicabilidade gera normas coercitivas, refletindo a opção pelo Estado Democrático de Direito no sentido de que é pressuposto para a realização de tantos outros princípios constitucionais, como próprio direito à vida, ou à dignidade da pessoa humana, ou, ainda, o direito de liberdade material, igualdade e tantos outros. Ainda com relação ao direito social consagrado na Carta de 1988, o direito à saúde

é princípio constitucional que dá unidade ao sistema e influi diretamente sobre o conceito de saúde e que – exatamente por exprimir os valores fundamentais o constituinte – reflete a ideologia inspiradora da Constituição, a opção pelo “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais...o bem estar... a igualdade” (C.F., preâmbulo). A leitura mais superficial deste princípio esclarece que o termo *saúde*, empregado em qualquer conceito constitucional, deve ser precisado com a necessária consideração de sua natureza de direito reconhecido

---

<sup>384</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Saúde Pública e Improbidade Administrativa. Op. cit., p. 131.

<sup>385</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Op. cit., p. 307-309.

<sup>386</sup> TOJAL, Sebastião Botto de Barros. A Constituição Dirigente e o Direito Regulatório do Estado Social: o Direito Sanitário. Op. cit., p. 27.



igualmente a todo povo. Isto por decorrência lógica e imediata de tal princípio, eventualmente expresso no preâmbulo da Constituição.<sup>387</sup>

Interpretados os princípios que fundamentam o direito constitucional à saúde, deve-se examinar as diretrizes que são fundamentais para a sua operacionalização e concretização.

Nessa esfera, procurando determinar os objetivos do sistema de seguridade social construído na Constituição para assegurar o direito à saúde, a afirmação da “universalidade da cobertura e do atendimento... e ...do caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade: (C.F. artigo 194, § ún., I e VII), vincula o aplicador do conceito ao alcance de tais objetivos sob pena de ilegalidade”<sup>388</sup>.

Em consonância com o exposto, sabe-se que está o Estado obrigado, conforme o disposto no artigo 196 da Constituição Federal, a prestar os serviços que visam à promoção, proteção e recuperação da saúde em todos seus aspectos, seja físico, seja mental, bem como tem o papel de atuar na prevenção do risco à doença, primando sempre pelo acesso universal e igualitário. Isso se dá por meio de políticas públicas eficazes para a concretização do direito à saúde no Brasil e pela realização de uma nova ordem econômica e social, que prima pela realização dos direitos fundamentais. Logo, apresenta-se a força vinculante da Constituição dirigente, opção do constituinte originário<sup>389</sup>. Destaca-se:

Lei Maior da República estipulou critérios para que a saúde seja corretamente determinada em seu texto. Assim vinculou às políticas sociais e econômicas e ao acesso às ações e serviços destinados, não só a sua recuperação, mas também, à sua promoção e proteção. Em outras palavras, adotou-se o conceito que engloba tanto a ausência de doença, quanto seu bem estar, enquanto

---

<sup>387</sup> DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito Sanitário. Op. cit., p. 30-31.

<sup>388</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>389</sup> TOJAL, Sebastião Botto de Barros. A Constituição Dirigente e o Direito Regulatório do Estado Social: o Direito Sanitário. Op. cit., p. 27-28.

derivado das políticas públicas que o têm por objetivo, seja apenas a política, seja sua implementação, traduzida na garantia de acesso – universal e igualitário – as ações e serviços com o mesmo objetivo (C.F.,artigo196) <sup>390</sup>.

A Constituição Federal inovou na terminologia ao referir a existência de serviço de relevância pública, o que é diferente de serviço público. O legislador quis dar especial atenção à manutenção e fiscalização deste serviço, em face da relevância social das ações e serviços de saúde, como dispõe o artigo 197<sup>391</sup> da Constituição Federal de 1988, devendo sua execução ser feita tanto pelo Estado como por terceiros, bem como por pessoa física de direito privado. Isso também significa que, existindo um confronto com outro serviço que não tenha a qualificação de relevância pública, o administrador público deverá privilegiar o direito à saúde, como, por exemplo, na destinação de recursos. Dessa forma, a Constituição veda a inversão de prioridades por parte do administrador no exercício de sua função pública <sup>392</sup>.

Portanto, o constituinte de 1988, estabeleceu ser a saúde um serviço de relevância pública, dando ao poder público a competência para sua regulamentação e controle. No entanto, permitindo que sua execução possa ser feita não diretamente pelo Estado, mas também por meio de terceiros, deu traços ao novo sistema como algo além dos limites exclusivamente estatais.

Assim, pode-se dizer que constitui um *dever do Estado* regular, fiscalizar e controlar as ações e serviços de saúde, sejam eles públicos ou privados, pois ambos são considerados de relevância pública. Conjugando-se o disposto no artigo 197 da Constituição, com o artigo 174 – que reconhece o Estado como agente regulador da atividade econômica – cabe ao poder público, na área da saúde,

---

<sup>390</sup> DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito Sanitário. Op. cit., p. 30.

<sup>391</sup> Com a seguinte redação: “São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”. BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.

<sup>392</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 127-129.

além das funções de fiscalizar, promover o planejamento tanto para o setor público como para o setor privado. [...]. A função planejadora do Estado deve ser realizada com vistas ao desenvolvimento nacional equilibrado, à erradicação da pobreza e da marginalização social, à redução das desigualdades sociais e regionais, à construção de uma sociedade justa e solidária<sup>393</sup>.

No tocante ao conteúdo do artigo 198 da Constituição, traz as diretrizes que devem ser seguidas e respeitadas para a operacionalização do Sistema Único de Saúde. Veja-se o *caput* deste artigo: “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes [...]”. Sobre o artigo, entende-se que

os incisos I, II e III do artigo 198 da Constituição Federal estabelecem, expressamente, como *diretrizes* do Sistema Único de Saúde, a *descentralização*, o *atendimento integral* e a *participação da comunidade*. No *caput* do artigo, estão princípios não registrados explicitamente como tais. São eles: *a saúde como direito de todos e dever do Estado*; *a regionalização* e *a hierarquização* dos serviços de saúde; e a *unicidade* do sistema de saúde. Estes princípios foram explicitados, posteriormente na Lei Orgânica de Saúde – LOS.<sup>394</sup>

Desse modo, a saúde torna-se um bem a ser efetivado por todos, cuja responsabilidade principal é do Estado, a ser realizada de forma descentralizada. Entretanto, a participação da comunidade reveste-se de extrema importância no sentido do exercício da cidadania.

Nesse rumo, fortemente influenciado por todo processo de democratização que sofreu o Brasil após longos anos de ditadura militar, o modelo de descentralização do SUS procurou distribuir competências, delegando certa autonomia aos entes federados na prestação do serviço de saúde e nas ações de políticas sociais:

---

<sup>393</sup> CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. Aspectos Jurídicos da Gestão de Serviços de Saúde no Brasil. In: CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Os Médicos e a Saúde no Brasil. 1998.

No caso específico do Brasil, a federação, como instituição, e, no terreno próprio das políticas sociais, o gasto social como política pública, passaram por profundas transformações trazidas pelo compromisso assumido pela redemocratização como pelo novo paradigma econômico. A proposta descentralizadora foi reforçada pela crítica ao padrão de proteção social construídos pelos governos autoritários: hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e iníquo do ponto de vista dos benefícios distribuídos... A descentralização foi vista como um instrumento de universalização e acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais. À exceção da área da previdência, nas demais áreas de política social brasileira, como educação fundamental, assistência social, saúde e saneamento, habitação popular, foram implementados programas que objetivaram transferir paulatinamente um conjunto significativo de atribuições de gestão federal aos níveis estadual e municipal de governo <sup>395</sup>.

O processo de descentralização da saúde vinha sendo idealizado anteriormente à Constituição de 1988, mas com ela ganhou força normativa e novos parâmetros aptos à sua melhor operacionalização. Assim, a descentralização sanitária apresenta-se como uma melhor forma de aproximação entre os centros de poder e os anseios comunitários, viabilizando prestações em níveis locais e proporcionando igualmente a fiscalização dos serviços de saúde pela população.

A criação do Sistema Único de Saúde acena para uma nova realidade sanitária, apresentando-se como um expoente do regime democrático então instaurado no Brasil. A reforma sanitária, dessa maneira, promoveu diretrizes básicas para a implementação de um sistema único e descentralizado de atendimento à saúde. Cabe vislumbrar alguns princípios do Sistema Único de Saúde, que são igualmente primordiais para a compreensão das diretrizes impostas na Constituição para a prestação deste serviço.

---

<sup>394</sup> REZENDE, Conceição Aparecida Pereira; TRINDADE, Jorge. Manual de Atuação Jurídica em Saúde Pública. In: BRASIL. Direito Sanitário e Saúde Pública. v. 2. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. p. 60.

<sup>395</sup> TOJAL, Sebastião Botto de Barros. A Constituição Dirigente e o Direito Regulatório do Estado Social: o Direito Sanitário. Op. cit., p. 100.

Quanto ao princípio da unicidade, pode-se dizer que se refere ao fato de serem os serviços e ações de saúde uma rede regionalizada e hierarquizada, indicando que devem ser operacionalizados pelos ministérios, institutos, fundações, autarquias e agências que tenham vinculação com a administração pública direta de cada uma das esferas do governo. Sobre o princípio da universalidade, pretendeu o constituinte estender este direito a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no Brasil, conforme suas necessidades. Já o princípio da integridade da assistência diz respeito ao direito que tem o cidadão de utilizar este serviço conforme sua necessidade, incluindo atendimento, medicamentos, equipamentos e os procedimentos que se fizerem necessários.

Acerca da função e importância da vigilância sanitária para o direito à saúde, são pertinentes as seguintes considerações: “Nos artigos 196 e 200 da Constituição Federal, a vigilância sanitária é definida como obrigação do Estado, não pairando dúvidas sobre a posição que desfruta o conjunto de ações desse campo como componente do conceito atual de saúde”.<sup>396</sup>

A lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990 – Lei Orgânica da Saúde – regula, para todo Território Nacional, as ações e serviços de saúde executados pelos Poderes Públicos e pela iniciativa privada. Ao dispor sobre o Sistema Único de Saúde este diploma legal traz uma definição para a vigilância sanitária que confere um caráter abrangente ao conjunto de ações: além de uma natureza restritiva de eliminar, diminuir ou prevenir riscos, há também uma dimensão mais ampla de *intervenção do Estado* no aspecto da concepção atual de saúde/doença. A definição reporta-se aos objetivos finalísticos das ações de vigilância sanitária, situando-se num marco referencial da esfera produtiva. De noção restritiva e imprecisa quanto à função protetora da saúde, a vigilância sanitária passa a compor o elenco de direitos fundamentais das pessoas, no seu amplo aspecto de ação.<sup>397</sup>

No mesmo sentido, outra lei que reforça a legislação de vigilância sanitária é o Código de Defesa do Consumidor, que reconhece a vulnerabilidade do consumidor

---

<sup>396</sup> COSTA, Ediná Alves. Vigilância Sanitária e Proteção da Saúde. In: BRASIL. Direito Sanitário e Saúde Pública, p. 205.

<sup>397</sup> Ibidem, p. 206.

nas relações de consumo, motivo pelo qual reafirma a responsabilidade do produtor na questão da qualidade dos produtos que são oferecidos e ofertados, como também reconhece a responsabilidade da vigilância sanitária como instituição, no sentido de desenvolver as atividades, o controle e a publicidade da informação no mercado de consumo. Na prática, existe pouca articulação, mas, em tese, os órgãos de vigilância sanitária integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.<sup>398</sup>

Nos termos da Lei 9.782/99, cabe a União, por intermédio do Ministério da Saúde, formular, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Vigilância Sanitária, postulado que se reafirma no contrato de gestão. Por seu lado, a Lei nº 8.080/90, no seu artigo 16, inciso III, alínea d, determina como uma das competências do Sistema único de Saúde definir e coordenar o sistema de vigilância sanitária. Contudo, ao longo da trajetória de vigilância sanitária no país até o presente momento, ainda não foi formulada uma política nacional de vigilância sanitária e dada a reconhecer à sociedade brasileira em documento emanado do Ministério da Saúde ou do órgão federal de vigilância sanitária, o que denota que estas políticas vêm sendo implementadas sob forte peso das circunstâncias relevantes de cada conjuntura, sem uma articulação mais orgânica com as demais políticas de saúde e com políticas públicas de outros âmbitos setoriais com os quais esta área está intrinsecamente relacionada.<sup>399</sup>

Como se pode observar, após a Carta constitucional de 1988 buscou-se, por meio de leis especiais, estabelecer diretrizes que assegurassem e visassem reduzir riscos à saúde da população, uma forma eficaz de operacionalizar e concretizar o direito à saúde, o qual foi, posteriormente, regulamentado via criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

O SUS é um sistema complexo e articulado, produto da Reforma Sanitária brasileira, que teve origem no movimento sanitário, processo que mobilizou politicamente toda a sociedade brasileira, no sentido de propor novas políticas e modelos de organização de sistema, a fim de realizar a saúde em todos os seus sentidos, curativa e preventivamente. Portanto, o SUS integra no sistema brasileiro,

---

<sup>399</sup> COSTA, Vigilância Sanitária e Proteção da Saúde. Op. cit., p. 208.

a proteção social, juntamente com a Previdência Social e o Sistema Único de Assistência Social (ainda em fase de implementação), compondo, conjuntamente, o tripé da seguridade social estabelecido na Constituição Federal de 1988<sup>400</sup>.

O objetivo maior e único de todo o controle é a conquista dos objetivos finais. Controle por controle e controle para punir se perdem no processo e não cumprem com sua finalidade. Em última análise deve-se controlar para conquistar a boa qualidade, maior eficiência e eficácia. Controlar não é castigar, mas efficientizar. O que buscamos é que o controlado ou a ação controlada seja boa e bem feita [...] Tenho certeza de que determinadas medidas de alerta e de exigências do cumprimento da lei acabam causando maior impacto do que qualquer visão pontual sobre este ou aquele gasto. A estratégia, a meu ver, é tomar medidas genéricas de efeito mais profundo e amplo. Estas, de per si, podem resolver inúmeros problemas particulares, individuais, pontuais. O pontual pode não resolver o geral, mas o geral pode ajudar a resolver o pontual.<sup>401</sup>

No tocante às leis que fundamentam sua forma de operacionalização como sistema,

seguindo o influxo da Assembléia Constituinte e da formulação final dada ao SUS no plano constitucional, foram editadas em 1990 duas leis ordinárias federais, que formam as normas gerais em matéria de Sistema Único de Saúde. A Lei nº 8.080, de 19 de setembro, e a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro, que, em conjunto, compõem a Lei Orgânica da Saúde. São dois diplomas que constituem um raro exemplo de conformidade da Lei ao espírito, aos valores, princípios e regras constitucionais<sup>402</sup>.

O Sistema Único de Saúde, com base nos princípios que o instituem, tais como integridade, universalidade, gratuidade e igualdade, possui uma abrangência tanto na cobertura como no oferecimento dos serviços de saúde, o que toma grandes

---

<sup>400</sup> VASCONCELOS, C.M.; PASCHE, D.F. O Sistema Único de Saúde. In: CAMPOS, G.W.S. et al. Tratado de Saúde Coletiva. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 532.

<sup>401</sup> BALSEMÃO, Adalgisa. Competências e Rotinas de Funcionamento dos Conselhos de Saúde no Sistema Único de Saúde do Brasil. In: BRASIL. Direito Sanitário e Saúde Pública. v. 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2003, p. 345.

dimensões, envolvendo diversas formas de ação que beneficiem direta e indiretamente a promoção e prevenção da saúde. Asseveram Vasconcelos e Pasche

O SUS é responsável pela oferta do conjunto da atenção à saúde, que reúne ações promocionais, preventivas e assistenciais. As ações de prevenção e vigilância em saúde são operadas pelos serviços públicos de saúde, com abrangência nacional e cobertura universal, e compreendem ações de vigilância sanitária sobre alimentos, produtos e serviços, as ações de vigilância epidemiológica sobre doenças e agravos, a vigilância ambiental, também dos ambientes de trabalho, e as ações de imunização referentes a um conjunto de doenças. O sucesso no controle da poliomielite, do sarampo, da difteria, e da aids exemplifica as ações de vigilância do sistema de saúde. Compete ao SUS, ainda, a oferta de serviços básicos de atenção à saúde da maioria da população brasileira, ações de responsabilidade intransferível dos municípios, organizada, entre outros, por meio das Unidades Básicas de Saúde e Unidades de Saúde da Família, onde se encontram Equipes de Saúde da Família (ESF) <sup>403</sup>.

Na tentativa de conceituar de forma sucinta o que vem a ser o Sistema Único de Saúde e as suas diretrizes básicas, são fundamentais as considerações expostas por Vasconcelos e Pasche sobre o que vêm a ser e quais os seus objetivos, a serem concretizados no Estado Democrático de Direito:

O Sistema único de Saúde (SUS) é um arranjo organizacional do Estado brasileiro que dá suporte a efetivação da política de saúde no Brasil, e traduz em ação os princípios e diretrizes desta política. Compreende um conjunto organizado e articulado de serviços e ações de saúde, e aglutina o conjunto de ações públicas de saúde existentes no âmbito municipal, estadual e nacional, e ainda os serviços privados de saúde que o integram funcionalmente para a prestação dos serviços aos usuários do sistema, de forma complementar, quando contratados e conveniados para tal fim. Foi instituído com o objetivo de coordenar e integrar as ações de saúde das três esferas de governo e pressupõe a articulação de subsistemas verticais (de vigilância e assistência à saúde) e subsistemas de base territorial – estaduais, regionais e municipais –

---

<sup>402</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 149.

<sup>403</sup> VASCONCELOS; PASCHE. O Sistema Único de Saúde. Op. cit., p. 540.



para atender de maneira funcional às demandas por atenção à saúde<sup>404</sup>.

A Constituição, além de prever em seu artigo 198 a competência comum, no sentido de que todos os entes públicos atuem no campo da saúde pública, também determinou que integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo, assim, o Sistema Único de Saúde. A atuação conjunta e coordenada no campo da saúde é uma imposição constitucional. Nesse sentido, a Constituição retira do campo do Estado e Município a possibilidade de dispor livremente sobre como executar as políticas públicas de saúde, pois determina que deverão prestar este serviço no âmbito do sistema único, cujas diretrizes impostas são nacionais.

É função do Sistema Único de Saúde a organização das atividades materiais do poder público, com base num sistema normativo, que forma seu contorno jurídico. Dessa forma, o sistema jurídico dá a forma ao material, enquanto o SUS confere o conteúdo concreto ao preceito material.

Em 13 de setembro de 2000 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 29, que tratou mais detidamente do aspecto financeiro do SUS pelos entes federativos, especialmente para introduzir a obrigação da União, dos Estados e dos Municípios e do Distrito Federal aplicarem certos patamares mínimos de recursos no sistema de saúde. Segundo esta importante alteração constitucional, Lei Complementar federal a ser editada até 2004 estipulará percentuais a serem calculados sobre a receita tributária de Estados e Municípios, determinando-se o menor valor a ser aplicado por cada um desses entes nas ações e serviços públicos de saúde. Da mesma forma, essa lei complementar estipulará o montante de recursos a ser destinado do orçamento da União para o SUS. Vacinado, porém, pela demora da regulamentação de outros dispositivos constitucionais, o constituinte derivado acrescentou, através do artigo 7º da Emenda Constitucional, o artigo 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estipulando regras de aplicações de recursos para a saúde, que não poderá, nem mesmo, pela Lei Complementar a ser editada até 2004.<sup>405</sup>

---

<sup>404</sup> VASCONCELOS; PASCHE. O Sistema Único de Saúde. Op. cit., p. 531.

<sup>405</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Op. cit., p. 157.

Visto de que forma se deu a institucionalização dos controles sociais, bem como se constituiu o campo de incidência do Sistema Único de Saúde, é essencial explicar acerca dos princípios que devem ser observados pelo Estado, pela importância deste conhecimento ao usuário para maior aplicabilidade e efetividade do sistema. Sobre os princípios e regras que limitam e impõem deveres ao Sistema Único de Saúde, tem-se em destaque a universalidade, igualdade e gratuidade, que passam a ditar as diretrizes essenciais deste sistema, motivo pelo qual se faz necessário uma breve explanação conceitual acerca do conceito desses princípios.

O princípio da universalidade define o público a quem se dirige o sistema. Pelo termo “universalidade”, por óbvio, observa-se que não serve apenas aos que não têm condições financeiras, nem apenas àqueles que contribuem com a Previdência Social, ou seja, o SUS deve servir a toda a população. Ainda, deve servir tanto para as ações curativas como para as preventivas, pois, como traz o inciso I do artigo 7º da lei nº 8.080, a universalidade da prestação do serviço de saúde se dá em todos os níveis de assistência.

No que se refere ao princípio da igualdade, apresenta duas conotações: uma em que se veda discriminação na prestação deste serviço de extrema relevância social; a outra é que, sendo hospital público municipal, estadual ou federal, indiferentemente de o paciente ter condições econômicas ou ser possuidor de plano particular de saúde complementar, todo atendimento realizado nestes hospitais tende a se submeter aos ditames constitucionais impostos pelo Sistema Único de Saúde. Outra conotação é que o mesmo princípio da igualdade orienta o poder público a observar a igualdade nas escolhas materiais de prioridade, ou seja, a promoção prioritária de políticas públicas estatais nas regiões de maior carência, priorizando sempre os mais necessitados. Por meio do princípio da igualdade, entende-se não ser possível a discriminação de qualquer pessoa em face da origem ou do domicílio, argumento, obviamente, reforçado pela universalidade do atendimento <sup>406</sup>.

Em que pese ao princípio da gratuidade, pode-se dizer que é oriundo ou é uma regra implícita contida no princípio da universalidade, pois é dever positivo do Estado (e um direito social subjetivo dos cidadãos) cuidar da saúde de seus cidadãos indistintamente; logo, cobrar pelo serviço prestado implica restringir o acesso, ferindo, assim, a universalidade. Também, em razão de a saúde ser obrigação estatal, um serviço público genérico e indivisível, alude a Constituição em seu artigo 145,II, que isso se torna incompatível com a cobrança de taxas e, menos ainda, de preços públicos (em face dos fins de lucro e natureza de contraprestação)<sup>407</sup>.

No tocante à regionalização e hierarquização, na conformidade do artigo 198, as redes de atuação do SUS têm diversos objetivos:

O objetivo primeiro do SUS é articular todos os serviços públicos de saúde existentes no país que, atuando de forma ordenada, possa haver otimização dos escassos recursos sociais em todos os níveis da federação. Com efeito, a atuação conjunta dos entes públicos propicia um ganho de escala e evita a sobreposição de estruturas<sup>408</sup>.

Essa articulação dos serviços sanitários é diretamente vinculada ao princípio da democracia sanitária, pelo qual é premente a necessidade da participação da população nos serviços de saúde como forma de constante ordenação das ações e serviços sanitários. Sobre tal aspecto preleciona Weichert:

[...] com a coordenação estadual ou regional é possível organizar os serviços por grupos de municípios - evitando o desperdício de viabilização de semelhantes serviços em todas as localidades. Dividindo-se a rede em níveis hierarquizados de complexidade (v.g., atendimento primário, baixa, média e alta complexidade) e distribuindo-se as unidades por regiões, cria-se uma espécie de pirâmide de serviços, de modo a eu haja uma distribuição abundante

---

<sup>406</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Op. cit., p. 157-163, passim.

<sup>407</sup> Ibidem, p. 163.

<sup>408</sup> Ibidem, p. 165.

de serviços primários e de baixa complexidade em todas as localidades (tarefa primordial dos municípios) e, conforme a extensão geográfica e densidade populacional, sucessivamente serviços de média e alta complexidade [...] sendo que esta tarefa mais afeta aos Estados que tem o domínio regional da saúde. Fundamental, porém, é que esses serviços estaduais estejam em consonância com os serviços municipais de atendimento primário e de baixa complexidade, de modo a racionalizar os custos sem prejudicar os usuários <sup>409</sup>.

É importante entender a intenção do Constituinte de 1988 ao elevar, expressamente, os serviços de prestação a saúde a um *status* de serviço de relevância pública, o que lhe confere prioridade diante dos demais serviços públicos, requerendo maior atenção na sua eficácia como também na qualidade do serviço realizado. Ao atribuir à saúde a relevância pública do seu serviço, quis o legislador destacar que a saúde é decorrente de políticas sociais econômicas que visem à redução do risco da doença e de outros agravos, pelo fato de ser, juntamente com outros elementos, como alimentação, educação e moradia, um fator condicionante da existência de uma vida digna. É justamente nesse aspecto que reside a relevância do serviço público de saúde, sua vinculação direta com a vida e com a dignidade da pessoa humana.

Em se tratando de hierarquização, obrigatoriamente, tende-se a elucidar a questão também apresentada pelo artigo 198, I, que se refere à descentralização do Sistema Único de Saúde. É por meio desta que o SUS remete aos entes locais, que, por estarem mais próximos da população, possuem melhor qualificação para avaliar e compreender as necessidades mais latentes, a fim de desenvolver condutas que terão maior eficácia tanto na prevenção como no tratamento. Nesse sentido, ao cominar o princípio da descentralização com o da hierarquização,<sup>410</sup> no que se refere à prestação do serviço público, a opção adota internamente o princípio da subsidiariedade, pois atribui ao Estado e à União somente os serviços que

---

<sup>409</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Op. cit., p. 165.

<sup>410</sup> PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. Direito Sanitário: a relevância do controle nas ações e serviços de saúde. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 57: “[...] a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, mas é preciso entender que ela poderá participar de forma complementar do sistema único de saúde, ‘segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio’ (CF, art. 199, parágrafo 1º)”

Municípios e Estados, respectivamente, não tiverem condições de realizar, ou que requeiram uma dimensão regional ou nacional para sua execução satisfatória.<sup>411</sup>

Por mais que o SUS adote os princípios da hierarquização e da descentralização, cabe ressaltar que a Constituição, ainda no artigo 198, I, fixa a regra de direção do SUS em cada esfera de governo, independentemente de fixação por norma infraconstitucional para sua aplicabilidade. Assim, para Weichert:

O art. 9º da Lei Orgânica de Saúde (Lei nº 8.080), regulamentando essa regra constitucional, estabelece no âmbito da União a direção Única será exercida pelo Ministério da Saúde, enquanto nos Estados, Distrito Federal e Municípios, pela Secretaria de Saúde Federal equivalente. No plano federal se situará a direção nacional do sistema, pois a unidade pressupõe essa instância última de gestão, que, com uma visão global, deverá coordenar a atuação de todos os membros do SUS e suas respectivas redes de assistência. Essa direção federal, no entanto, não implica em aniquilamento do poder de autogestão pelos Estados-membros e pelos Municípios dos seus serviços. Dentro dos parâmetros gerais fixados pelo nacional, terão estes gestores ampla liberdade para definir a melhor forma de execução dos serviços<sup>412</sup>.

No que se refere ao inciso II do artigo 198 da CF/88, o princípio da integridade de assistência faz referência à prioridade que assumem as ações preventivas. A Lei nº 8.080/90, em seu artigo 7º, II, ao determinar o conteúdo deste princípio, afirma que é “um conjunto articulado e contínuo de ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso e em todos os níveis de complexidade do sistema”. Como se pode observar, a integridade requer o oferecimento, em qualquer que seja a doença, agravo ou patologia, da integridade do serviço à saúde. Ainda, no caso específico da rede SUS, pode-se dizer que fundamenta em nível de princípio constitucional a obrigatoriedade dos serviços públicos de saúde, de oferecer, mesmo não estando na lista de serviço, todas as

---

<sup>411</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Op. cit., p. 166-167.

<sup>412</sup> Idem, Ibidem, p. 169.

complexidades e especificidades. Por mais rara que seja a enfermidade, o Estado, por intermédio do SUS, terá o dever de prestar adequado atendimento <sup>413</sup>.

Expressa-se, portanto, que a descentralização dos serviços vinculados à saúde e as políticas públicas a serem efetuadas seguem princípios que se irradiam da Carta política de 1988, bem como da Lei Orgânica da Saúde. Assim, esses mecanismos descentralizados direcionam para o setor da saúde de forma a trazer condições a cada região, Estado e Município de avaliar os setores deficitários, redistribuindo funções e verbas a fim de solucionar as demandas na área da saúde.

O artigo 199 da CF/88 permite a realização dos serviços de saúde também pela iniciativa privada, mas sob o controle do Sistema Único de Saúde. Assim, também dispõe o artigo 20 da Lei 8.080/90: “Os serviços privados de assistência à saúde caracterizam-se pela atuação, por iniciativa própria, de profissionais liberais, legalmente habilitado, ou por meio de pessoas jurídicas de direito privado na promoção, proteção e recuperação da saúde” dos indivíduos.

As normas gerais estabelecidas na Lei 8.080/90, no que se refere à iniciativa privada, limitam-se à mera repetição do que já foi elucidado nas normas constitucionais. No entanto, é vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros no serviço de assistência à saúde. O artigo 22<sup>414</sup> determina que cada esfera de governo fica responsável e competente para expedir normas sobre as condições em que se deve dar o funcionamento dos serviços privados de assistência e atendimento à saúde <sup>415</sup>.

A função do planejamento é realizada pela União/Estado, que é o agente normativo e regulador da atividade econômica, tendo em vista o desenvolvimento

---

<sup>413</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Op. cit., p. 170-171.

<sup>414</sup> Com a seguinte redação: “Na prestação de serviços privados de assistência à saúde, serão observados os princípios éticos e as normas expedidas pelo órgão de direção do Sistema Único de Saúde (SUS) quanto às condições para seu funcionamento”. BRASIL. Lei. 8.080 de 1990.

<sup>415</sup> SALAZAR, Andréa Lazzarini; RODRIGUES, Karina; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Assistência privada à saúde: regulamentação, posição e reflexos no sistema público. In: BRASIL, Direito Sanitário e Saúde Pública, Op. cit., p. 353.

regional e nacional equilibrado, considerando princípios e objetivos constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade justa e solidária. Assim, deve o Estado exercer funções de fiscalização, planejamento e incentivo. O planejamento, para o poder público, é fundamental para atingir os objetivos impostos pela forma do Estado Democrático de Direito, pois a administração só pode realizar aquilo que a lei determina, não deixando a saúde à mercê da vontade do gestor público.

Se não houver um planejamento a médio e longo prazo, dois grandes riscos se apresentam: de que os programas fiquem à mercê da vontade dos dirigentes do SUS e que o setor privado não venha a interagir com o setor público. A saúde fica à mercê também das leis do mercado, que passa de induzido para a figura de indutor das políticas públicas no campo da saúde. “Apenas considerado a elevação dos serviços de saúde à categoria de serviços de relevância pública, já não poderia se admitir que a iniciativa privada que optasse por prestar tais serviços ficasse imune à normatividade mais rigorosa do poder público”<sup>416</sup> enquanto limitador das atividades privadas.

A definição das áreas necessitadas de reforço privado e de qual a especialidade será contratada pelo poder público é uma atribuição do Conselho de Saúde, pois irá deliberar acerca de qual será a entidade privada a ser contratada, por quanto tempo deve se dar este serviço, bem como quais as localidades que devem ser beneficiadas. Cabe dizer que, para a contratação deste serviço, o procedimento objetivo a ser utilizado será o da licitação, na conformidade com o artigo 37, XXI, da CF/88 <sup>417</sup>.

A rigor a contratação dos serviços privados cabe aos Municípios, salvo quando se tratar de estabelecimento de atuação regional ou nacional (em função da hierarquização por complexidade), hipóteses em que se situarão no contexto, dos serviços estaduais e federais.

---

<sup>416</sup> SALAZAR, Andréa Lazzarini; RODRIGUES, Karina; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Assistência privada à saúde: regulamentação, posição e reflexos no sistema público. In: BRASIL, Direito Sanitário e Saúde Pública, Op. cit., p. 52.

<sup>417</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Op. cit., p. 200-201.

Não obstante, caso o município ainda esteja apto a gerir o sistema local de saúde, pode o Estado (ou a União, caso esse também não se tenha habilitado devidamente) realizar a contratação <sup>418</sup>.

Com a falta de estruturação dos serviços públicos de saúde e os conseqüentes insegurança e descrédito da população, enfrenta-se uma crescente procura pelos planos e seguros privados de saúde. Nesse contexto, cabe ao Estado a regulamentação dos planos de saúde a fim de proteger o usuário do sistema privado de saúde, conforme a Lei n. 9 656/98, que em seu artigo 1º, *caput*, estabelece: “Submetem-se as disposições desta lei as pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de assistência à saúde, sem prejuízo do descumprimento da legislação específica que rege sua atividade, adotando-se, para fins de aplicação das normas aqui estabelecidas [...]”.

Por óbvio, essa crescente ascensão do setor privado no atendimento à saúde tem como fator condicionante a falta de recursos financeiros e a escassez e qualidade de atendimento do Sistema Único de Saúde. No entanto, vale lembrar que também é de responsabilidade do Estado o controle desta atividade, a fim de coibir os abusos das empresas privadas diante da necessidade do cidadão/consumidor desse serviço.

## **3.2. Estudos de casos**

### **3.2.1. AIDS**

Os sistemas, conforme já analisado, na ótica luhmanniana, possuem o encargo de redução da complexidade do mundo por meio de uma complexificação interna. Assim, as múltiplas alternativas do entorno <sup>419</sup> tornam-se passíveis de

---

<sup>418</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Op. cit., p. 202.

<sup>419</sup> LUHMANN, Sociologia do Direito I, Op. cit., p. 45-46.



operacionalização pela incorporação da comunicação binária às fronteiras internas da sociedade. A doença, dessa maneira, atua como evento gerador de comunicações na sociedade. A complexidade da doença relaciona-se estreitamente com a comunicação circularmente reproduzida. Desse modo, Sontag, referindo-se aos casos de aids, explica:

A incerteza sobre a difusão previsível da doença – quando e a quem – segue sendo um ponto central no debate sobre a Aids. Afetará de forma generalizada, disseminando-se pelo mundo, às populações marginalizadas: os chamados grupos de risco, para logo atacar amplos setores dos pobres das cidades: Ou com o tempo se converterá na clássica pandemia que varre regiões inteiras? Ambos pontos de vista coexistem. A cada movimento de declarações e artigos nos quais se afirma que a Aids ameaça a todos, segue outro movimento de artigos nos quais são afirmados que se trata de uma doença “deles”, e não de “nós”<sup>420</sup>. [Tradução livre]

Em que pese a pluralidade de posições acerca da aids – como a compreensão ultrapassada acerca de determinados grupos de risco ou a marginalização dos portadores do vírus HIV –, há comunicação e os debates sobre a doença são constantemente levados adiante no meio social. A complexidade sanitária, por isso, atua paradoxalmente na questão doença/saúde. Por outro lado, é visível o paradoxo em relação ao acesso à saúde: existe uma imensa disponibilidade de meios de prevenção/cura, promovidos pela constante revolução tecnológica, entretanto, ao mesmo tempo em que tais meios tecnológicos são viabilizados, criam-se situações de permanente exclusão. Mais uma vez saliente-se o dizer de Rocha, para o qual a sociedade é plenamente capaz de controlar suas indeterminações, todavia não cessa de produzi-las<sup>421</sup>.

<sup>420</sup> SONTAG, Susan. *La Enfermedad y sus Metáforas y el sida y sus Metáforas*. Madrid: Taurus, 1996. p. 162: “La incertidumbre sobre la difusión previsible de la enfermedad – cuándo y a quién – sigue siendo un punto central en el debate sobre el sida. ¿Afectará por lo general, diseminándose por el mundo, a las poblaciones marginadas: los llamados grupos de riesgo, para luego atacar a amplios sectores de los pobres de las ciudades? ¿O con el tiempo se convertirá en la clásica pandemia que barre regiones enteras? Ambos puntos de vista coexisten. A cada oleada de declaraciones y artículos en los que se afirma que el sida nos amenaza a todos, le sigue otra oleada de artículos en los que se afirma que se trata de una enfermedad de <<ellos>>, y no ya de <<nosotros>>.”

<sup>421</sup> ROCHA, Da Epistemologia Jurídica Normativista ao Construtivismo Sistemico. Op. cit., p. 36.

Melhor expondo, a sociedade, costumeiramente, opera mediante o código ganho/perda, atribuindo muitas vezes a gestão do sistema à codificação exclusiva ao sistema econômico. O paradoxo inclusão/exclusão pode ser visualizado, dessa maneira, pela preponderância de critérios econômicos em detrimento da própria saúde e da vida dos indivíduos, ou seja, dispõem-se dos meios necessários ao tratamento de portadores do vírus HIV, bem como daqueles acometidos pelo mal de Alzheimer, entretanto, por vezes, há notória exclusão em função do poder aquisitivo daqueles que necessitam de tratamento.

O direito busca, reiteradamente, estabilizar expectativas, elencando promessas – no caso da saúde refira-se o artigo 196 da Constituição Federal de 1988 – de modo a possibilitar a existência de supostos pontos de referência para expectativas.<sup>422</sup> Entretanto, a problemática em relação à complexidade sanitária repousa não no sentido de futuro<sup>423</sup> dado pelo direito, mas, sim, na operacionalização da comunicação mediante uma codificação diversa.

O direito opera mediante a seleção direito/não direito, estabelecendo promessas de longa duração – como é o caso dos dispositivos constitucionais. Por isso, no âmbito do sistema jurídico, não é discutível que todos devam ter acesso aos meios necessários à manutenção da saúde, incluindo-se aqui a prevenção e a cura, bem como é assente a responsabilidade dos poderes públicos a sua promoção, independentemente de qualquer critério excludente. A crise do Estado Social, como já referido, pode ser espelhada no fato de que a sociedade opera uma constante preponderância de critérios econômicos em detrimento das demais codificações sociais. Por isso,

[...] vislumbra-se, concomitantemente, a desconstrução do Estado Nacional e de seu projeto de bem-estar, o que não significa necessariamente o desfazimento das estratégias interventivas, mas, sobretudo, o seu redirecionamento para responder a outros interesses que não aqueles veiculados pela “questão social”, como se vê das políticas financeiras e tributárias de “atração” de investimentos privados ou de proteção de determinados setores da

---

<sup>422</sup> LUHMANN, Sociologia do Direito I, Op. cit., p. 58.

<sup>423</sup> ROCHA, Da Epistemologia Jurídica Normativista ao Construtivismo Sistemico. Op. cit., p. 38.

economia e, desde a perspectiva da globalização e da instabilidade econômica decorrente, percebe-se um crescimento de poderes excepcionais de que lança mão o Estado, na tentativa de tratar das crises econômicas que se apresentam. Assim, com a globalização, a instabilidade econômica aumentou e o recurso aos poderes de emergência para sanar as crises econômicas passou a ser muito mais utilizado, com a permanência do estado de emergência econômico<sup>424</sup>.

A transposição direito-economia<sup>425</sup> viabiliza, assim, uma seletividade sistêmica com base na inversão de códigos funcionais. No momento em que a economia passa a atribuir sentido a comunicações até então cabíveis ao direito operacionalizar, a sociedade torna-se cada vez mais dependente da bifurcação ganhar/perder, refletindo tal identificação comunicativa na prestação de serviços públicos de saúde.

A aids é tema de múltiplos e plurais eventos comunicativos. Ao tornar-se tema de comunicação pelos meios de massas, a comunicação referente à contaminação pelo vírus HIV acaba por moldar uma opinião pública forte e massiva, promovendo observações e descrições da sociedade, bem como traduzindo a necessidade de promoção de políticas públicas específicas. Refira-se novamente o exemplo apostado no segundo capítulo acerca da quebra de patentes de medicamentos destinados ao tratamento de soropositivos: são de relevância – construída pela opinião pública – a viabilização de tratamentos e a promoção de políticas públicas.

A doença em si mesma já é complexa, e essa complexidade é potencializada pela exclusão em razão de critérios econômicos. Desse modo, a complexificação sanitária é dada precisamente pelo paradoxo disposição de meios para tratamento/inacessibilidade a esses meios, isto é, os meios existem, porém possuem um custo financeiro que poucos podem suportar, bem como resta o estado

---

<sup>424</sup> MORAIS, José Luis Bolzan de. Crises do Estado, Democracia Política e Possibilidades de Consolidação da Proposta Constitucional. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; STRECK, Lênio Luiz. Entre discursos e culturas jurídicas. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 20-21.

<sup>425</sup> LUHMANN, Ecological Communication, Op. cit., p. 36-37.

por vezes ausente da prestação sanitária a qual resta obrigado por força constitucional. A própria existência de formas de tratamento e a incrível disposição de meios tecnológicos viabiliza a exclusão do acesso.

O capitalismo neoliberal, operado transnacionalmente, traduz os déficits aos quais se submete o Estado de Bem-Estar perante a globalização econômica. Os reflexos da globalização na manutenção sanitária são cristalinos; Logo, as desigualdades tornam-se cada vez maiores:

Qual é a prova de que a desigualdade está aumentando e que está relacionada com o que chamamos globalização? Atualmente, as desigualdades econômicas mundiais são enormes: as rendas brutas nacionais per capita de 2003 dos cinquenta países menos desenvolvidos do mundo, que abrigam quase 700 milhões de pessoas, foram de 295 dólares, frente aos 28.210 dólares dos países industrializados: quase cem vezes mais<sup>426</sup>. [Tradução livre]

O crescimento econômico torna-se, assim, o interesse predominante. Pouco importam os riscos – desde que não econômicos – das decisões, os danos ambientais<sup>427</sup>, as amarguras a que se submetem aqueles acometidos por enfermidades, etc. Ao mercado capitalista globalizado importam o comércio, o constante ganho, ainda que sua condição de possibilidade apresente-se como a negação à saúde dos indivíduos. Por isso,

---

<sup>426</sup> BEZRUCHKA, Stephen; MERCER, Mary Anne. La división letal: cómo afecta a desigualdad económica a la salud. In: FORT, Meredith; MERCER, Mary Anne; GISH, Oscar (Comp.). El negocio de la salud: los intereses de las multinacionales y la privatización de un bien público. Barcelona: Paidós, 2006. p. 48: “¿Cual es la prueba de que la desigualdad está aumentando y de que está relacionada con lo que llamamos globalización? En la actualidad, las desigualdades económicas mundiales son enormes: las rentas nacionales brutas per cápita de 2003 de los cincuenta países menos desarrollados del mundo, que albergan a casi 700 millones de personas, fueran de 295 dólares, frente a los 28.210 dólares de los países industrializados: casi cien veces más.”

<sup>427</sup> Saliente-se a perspectiva luhmanniana acerca da preponderância de critérios econômicos em detrimento de bens ambientais: para Luhmann, quando ocorre elevação nos preços o mercado é imediatamente impulsionado, havendo, com isso, maior atividade na extração de recursos naturais. Ao contrário, se os preços caem e as atividades já não mais se apresentam lucrativas, descontinuam-se os processos produtivos. Dessa maneira, ainda que existam riscos ecológicos a serem considerados, a lógica capitalista torna por obscurecer a visão de tais riscos, não os levando em consideração, afinal, pela racionalidade da economia o que importa é apenas o ganho, e não suas consequências. LUHMANN, Ecological Communication, Op. cit., p. 58-59.

existe um forte vínculo entre o aumento da desigualdade e a globalização: Há muitas razões para se supor que sim. [...] quando falamos de globalização simplesmente nos referimos ao sistema capitalista mundial tal como evoluciona desde a década de 1970. Na ordem mundial atual subjaz o requisito implícito do crescimento das economias nacionais e o requisito explícito de uma maior participação das empresas multinacionais na promoção deste crescimento enquanto incrementam suas próprias margens de benefícios. Se considera que o comércio é o eixo do crescimento econômico <sup>428</sup>. [Tradução livre]

A economia globalizada, portanto, requer, necessariamente, um espaço de atuação, o que traduz imediatamente a necessidade de uma menor ingerência estatal nas relações privadas e de subvenções do poder público. O ideal capitalista prega um regresso às raízes liberais do Estado, e quando o modelo de bem-estar resta em crise, a transposição público-privado apresenta novamente sua face. Refira-se que

atualmente as regras de comércio de fato exigem que os mercados dos países pobres sejam livres ou não estejam regulados, enquanto se mantém subvenções estatais a indústrias-chave nos países industrializados. Estas subvenções beneficiam de forma afiliva as grandes empresas às expensas das entidades menores, inclusive dentro dos países ricos, e causam devastação entre os pobres <sup>429</sup>. [Tradução livre]

Deve-se partir para uma nova visão do papel do Estado e da conseqüente necessidade de a saúde pública ser efetivada. Ao Estado, como modelo democrático de bem-estar, cabe a contínua transformação da realidade social. Essa mesma

---

<sup>428</sup> BEZRUCHKA; MERCER. La división letal: cómo afecta a desigualdad económica a la salud. In: FORT; MERCER; GISH (Comp.). El negocio de la salud. Op. cit., p. 49: “¿Existe un fuerte vínculo entre o aumento de la desigualdad y la globalización? Hay muchas razones para suponer que sí. [...] cuando hablamos de globalización simplemente nos referimos al sistema de capitalismo mundial tal como ha evolucionado desde la década de 1970. En el orden mundial actual subyace el requisito explícito del crecimiento de las economías nacionales y el requisito implícito de una mayor participación de las empresas multinacionales en la promoción de ese crecimiento mientras incrementan sus propios márgenes de beneficios. Se considera que el comercio es el eje del crecimiento económico.”

<sup>429</sup> BEZRUCHKA; MERCER. La división letal: cómo afecta a desigualdad económica a la salud. Op. cit., p. 49: “[...] actualmente las reglas del comercio de facto exigen que los mercados de los países pobres sean libres o no estén regulados, mientras se mantienen subvenciones estatales a industrias clave en los países industrializados. Estas subvenciones benefician de forma abrumadora a las grandes empresas a expensas de las entidades más pequeñas, incluso dentro de los países ricos, y causan devastación entre los pobres.”

sociedade deve operar mediante a diferenciação proposta pelos seus subsistemas: a comunicação deve ser reconhecida de acordo com a estrutura comunicativa de cada subsistema funcional, obedecendo-se aos critérios de diferenciação e, assim, promovendo-se um crescente desenvolvimento social.

Estabelecer e respeitar binariamente o processo de reconhecimento comunicativo pelos subsistemas funcionais é tarefa a ser imediatamente promovida pelo Estado. A realidade transformadora à qual se propõe o Estado Democrático de Direito depende, necessariamente, da viabilização de modelos discursivos, notadamente pela formação de uma opinião pública firme e duradoura no sentido de atribuição de responsabilidades aos atores privados para que o direito à saúde venha a ser efetivo. Nesse sentido, vale fazer referência ao fato de que

[...] os ativistas contra a Aids do Brasil colocaram em conhecimento da opinião pública a desesperada necessidade de que se ampliara o tratamento, sua sensação levou ao acesso universal o tratamento da Aids em 1997. Este modelo brasileiro é reconhecido agora em todo o mundo <sup>430</sup>. [Tradução livre]

A complexidade da doença, estabelecida no paradoxo inclusão/exclusão por critérios econômicos, pode ser superada por meio de uma opinião pública direcionada e imersa na realidade à qual a sociedade é submetida, não na realidade construída pela economia, mas pela realidade cotidiana da premente necessidade de observância e cuidados para com a saúde dos cidadãos.

As possibilidades comunicativas são imensas. Basta analisar o caso brasileiro da construção de uma opinião pública voltada à mazela social do abandono dos indivíduos nos casos de contaminação pelo vírus HIV: com as constantes pressões exercidas pela opinião pública – espelho de necessidades reais

---

<sup>430</sup> CERÓN, Alejandro; DAS, Abhijit; FORT, Meredith. La lucha por la salud de los pueblos. In: FORT; MERCER; GISH (Comp.). El negocio de la salud. Op. cit., p. 303: “[...] los activistas contra el sida de Brasil pusieron en conocimiento de la opinión pública la desesperada necesidad de que se ampliara

e forma de construção da realidade social – a comunicação voltou a operar mediante sua binariedade específica. Nesse passo, a política passou a reconhecer a necessidade de operacionalização sistêmica mediante a bifurcação governo/oposição, abandonando o processamento comunicativo segundo o código ganhar/perder e promovendo, dessa maneira, políticas públicas voltadas ao controle e tratamento dos casos de aids.

### **3.2.2. Mal de Alzheimer**

De maneira diversa aos casos de aids apresentam-se os portadores do mal de Alzheimer: a opinião pública ainda está adormecida nos casos dessa enfermidade. Não há, ainda, pressão suficiente para a constituição de uma opinião pública com força para promover as necessárias observações para que ocorra a transformação da sociedade. Nesse caso, pode-se dizer que os portadores da doença sofrem um abandono comunicativo – senão completo abandono –, o que obscurece as possibilidades de a sociedade reconhecer perturbações e ruídos, calando-se no que tange à viabilização de políticas públicas específicas para os casos de Alzheimer.

Calando-se a sociedade – e, conseqüentemente, o Estado –, abrem-se espaços para a exploração da doença por grandes laboratórios transnacionais, viabilizando-se, dessa maneira, a consideração extrema do poder aquisitivo em detrimento da própria saúde e da vida. Há a premente necessidade, por isso, de viabilização de espaços públicos de discussão, conforme já referido anteriormente, de modo a constituir uma opinião pública apta a fornecer ao sistema social observações de uma realidade emergente e cuja necessidade de transformação é premente.

A questão sanitária é igualmente complexificada e pode ser exemplificada por práticas como o comércio humano e a biopirataria. Menciona-se o fato ocorrido no município de Passo Fundo, no estado do Rio Grande do Sul, levado a público pelos meios de comunicação e referido por Berlinger e Garrafa:

[...] dirigentes da Faculdade de Medicina e do Instituto de Medicina Legal da cidade de Passo Fundo vendiam fígados, rins e até cadáveres inteiros para várias universidades particulares do sul do país. O material vendido era usado para a atividade de ensino e prática de várias faculdades médicas de universidade privadas. Essa é a versão moderna de um outro ripo de comércio humano, sobre o qual não havíamos falado até agora, que possui antigos precedentes, sobretudo em épocas de obscuridade nas quais era proibido dissecar os cadáveres e os anatomistas eram obrigados a pagar aos coveiros para que fornecessem os corpos para estudo <sup>431</sup>.

E continuam referindo:

A propósito de transplante, aparecem nos anúncios classificados dos jornais brasileiros, com regular freqüência, ofertas de rins (como também úteros para aluguel), com preços oscilantes entre 10 e 20 mil dólares. Nas polêmicas discussões que tivemos, mesmo no Brasil, sobre esses casos, sempre sustentamos, sem que jamais ninguém tenha dado uma explicação clara, que se há tantos que insistem em querer vender, evidentemente há também alguém que compra <sup>432</sup>.

O comércio de partes do corpo humano bem traduz o debate do acesso à informação e à geração da comunicação: não obstante a regulamentação limitando a utilização de partes de corpos humanos apenas para determinados fins, existe um evidente comércio, que a atuação dos poderes públicos não alcança. A comunicação, por isso, depende da intervenção dos meios de massa e da conseqüente assimilação da sociedade para geri-las. Igualmente, é de serem

---

<sup>431</sup> BERLINGUER, Giovanni; GARRAFA, Volnei. O Mercado Humano: estudo bioético da compra e venda de partes do corpo. Brasília: UNB, 1996. p. 88.

<sup>432</sup> Ibidem, p. 88-89.



mencionadas as práticas envolvendo a biopirataria e a constante usurpação do patrimônio genético, natural e intelectual. Sobre tal aspecto, leciona Shiva:

A deterioração da biodiversidade dá início a uma reação em cadeia. O desaparecimento de uma espécie está relacionada com a extinção de inúmeras outras, às quais ela se liga ecologicamente nas teias e cadeias alimentares. A crise da biodiversidade, entretanto, não é apenas uma crise do desaparecimento de espécies, que servem de matéria-prima e têm o potencial de gerar incessantemente dólares para os empreendimentos empresariais. Ela é, mais fundamentalmente, uma crise que ameaça os sistemas de sustentação da vida e os meios de subsistência de milhões de pessoas nos países do Terceiro Mundo <sup>433</sup>.

O desenvolvimento tecnológico, ao mesmo passo em que proporciona uma multiplicidade incrível de possibilidades de prevenção/tratamento, cria um contingente de marginalização: é viabilizado o já mencionado paradoxo da exclusão pelas possibilidades de inclusão, bem como se criam meios para formas de exploração até então não visíveis na sociedade, como o comércio humano e a biopirataria.

A complexidade sanitária, portanto, notadamente em relação à aids e ao mal de Alzheimer, possui estreita vinculação com as possibilidades de tratamento e do acesso a tais meios. Por outro lado, faz-se necessária uma maior atuação dos meios de massas no que tange à manutenção de comunicações já consagradas (aids), bem como daquelas cuja atenção dos meios de comunicação de massas ainda é tímida (mal de Alzheimer).

A comunicação sanitária estabelecida nos casos de aids e do mal de Alzheimer apresenta intrínsecas diferenças, consoante já visto nos casos de comunicação/não-comunicação da saúde. Assim, os temas cuja recorrência (aids) causam perturbações, ruídos nos sistemas, têm mais rápida capacidade assimilação

---

<sup>433</sup> SHIVA, Vandana. Biopirataria: a pilhagem da natureza e do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 92.

pela sociedade, ao passo em que aquelas comunicações de menor capacidade expressiva (mal de Alzheimer) acabam relegadas a um segundo plano de relevância e assimilação.

Desse modo, numa sociedade cada vez mais operante mediante a codificação ter/não-ter, as comunicações com pequena força de expressão restam excluídas. Nesse sentido, existem os meios necessários para o acompanhamento do mal de Alzheimer, como medicamentos e tratamentos médicos, entretanto não há o interesse social pela solução de tal enfermidade, não há comunicação sobre tal doença e, logo, inexistem perturbações a serem abarcadas pelos sistemas sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunicação exerce papel de extrema relevância no meio social, sendo que a própria concepção acerca da sociedade é dada, na ótica luhmanniana, mediante a formação de sistemas autopoieticos constituídos unicamente por comunicações e possuindo sua operacionalidade determinada comunicacionalmente. A sociedade já não pode ser vista ou estudada sob o ângulo da tradicional visão humanista e territorial, mas, sim, enquanto existente em razão da disseminação comunicativa em suas fronteiras.

Comunicação é sociedade. Por isso, é justamente no potencial comunicativo que se radicam as possibilidades de avanço ou retrocesso social. A não-comunicação reveste-se em abandono, em isolamento e, em última análise, em estagnação social. Comunicações, por seu turno, traduzem possibilidades emergentes de crescimento e desenvolvimento, acenando para sempre renovadas comunicações e, dessa maneira, para novas formas de desenvolvimento social. Em outras palavras, desenvolvimento social é sinônimo de constante produção de comunicações, apenas assim é possível a complexificação sistêmica para, paradoxalmente, reduzir complexidade do entorno.

Desde épocas remotas, o homem depara-se com a premente necessidade de se comunicar. A comunicação, por isso, consiste num fenômeno eminentemente social, tornando-se requisito indispensável à evolução da sociedade. Nesse passo, adquire particular relevância o papel dos meios de comunicação de massa como condição de possibilidade à reprodução comunicativa. A constante recursividade na qual operam os meios de massa acaba por proporcionar imensas alternativas à sociedade, ampliando as possibilidades da comunicação, pois, afinal, quanto mais se comunica, maior a abertura para a geração de novas comunicações.

Os meios de massa, por isso, possuem o encargo de promover constantemente novas comunicações, promovendo certa ligação entre passado e

futuro, isto é, ligando a memória social, caracterizada por comunicações consolidadas, com novas possibilidades comunicativas. Essa função desempenhada pela mídia é de extrema relevância à geração de comunicações que, posteriormente, os sistemas sociais deverão absorver e operacionalizar de acordo com suas estruturas internas. O desenvolvimento do sistema social, por isso, é dependente das irritações que sofre, bem como do nível de clausura operacional que promove, logo, quanto maior a clausura operacional da sociedade, maiores as possibilidades à abertura cognitiva e, conseqüentemente, maiores as possibilidades comunicativas.

A mídia, dessa forma, fornece elementos que o sistema social deve identificar binariamente, mediante a necessária bifurcação sim/não. A notícia levada a público pelos meios de comunicação tornam-se elementos de interesse social, a sociedade passa a ocupar-se com a operacionalização dessas comunicações com o intuito de redução da complexidade e assimilação de alternativas de controle dessas indeterminações pelos sistemas funcionais.

Outra dimensão acerca dos meios de comunicação de massa deve ser destacada: a constante atuação na formação e transformação da opinião pública. A opinião pública é um artifício comunicativo extremamente importante para a transformação social, é por seu intermédio que se viabilizam observações de segunda ordem. Desse modo, a mídia ao construir permanentemente comunicações, volta-se à constituição da opinião pública para certos casos, tornando possível, com isso, o fechamento operacional sistêmico em nível de uma observação da observação.

A função da opinião pública reside, precisamente, em fornecer descrições de um estado do sistema ou, em outras palavras, a descrição da sociedade em determinado momento. Isso expande as possibilidades comunicativas incrivelmente, pois a opinião pública apresenta-se como um espelho da sociedade, como uma forma de empenho à constante perturbação dos sistemas funcionais, culminando na permanente revisão e transformação da realidade social mediante os influxos trazidos pela incerteza e complexidade dessa mesma sociedade.

A possibilidade da sociedade se auto-descrever mediante a formação da opinião pública oferece elementos importantes para a mudança do estado do sistema. Essa operação de auto-descrição da sociedade que a opinião pública realiza reflete, por isso, na possibilidade de atenção do sistema social para questões até então esquecidas ou pouco valorizadas.

A opinião pública, assim, é de extrema relevância para a efetivação do direito à saúde, direito de todos cuja promoção deve ser dada com vistas à crescente qualidade de vida dos indivíduos. Entretanto, a realidade sanitária cotidiana revela um paradoxo: existem garantias as mais diversas à saúde pública, sendo tal direito, inclusive, constitucionalmente estatuído, porém, visualiza-se, da mesma forma, um imenso espaço de abandono, um espaço onde aparentemente carece-se de força jurídica para a efetivação do direito à saúde.

Notadamente, a comunicação traduz possibilidades à saúde, todavia são passíveis de reconhecimento certas áreas obscurecidas no âmbito da comunicação sanitária. A sociedade é e operacionaliza comunicações, o restante inexistente para o sistema social, faz parte de seu entorno. Bem espelham essa realidade doenças como a aids e o mal de Alzheimer: na primeira existe o interesse social para seu controle e tratamento, fato que viabiliza políticas públicas constantemente levadas adiante pelo Estado; Já no segundo caso, há pouco interesse social e, conseqüentemente, uma comunicação fraca ou não-comunicação, traduzindo-se, assim, em prestações mínimas ou ausência de prestações estatais.

Conforme visto, a comunicação é algo improvável em razão das três improbabilidades exaustivamente mencionadas: a impossibilidade de correta compreensão acerca da comunicação em função da individualização das consciências, a dificuldade em aceder a um maior número de receptores do que aqueles presentes em dada situação e a improbabilidade de a comunicação ser aceita e incorporada pelo receptor.

A superação das improbabilidades, por isso, é condição de possibilidade para a constante revisão dos pressupostos sanitários, devendo ser perseguida por meio da atuação do Poder Judiciário; pela realização de planejamentos no âmbito do direito à saúde e, sobretudo, pela formação de práticas voltadas à permanente discussão acerca da saúde e sua veiculação nos meios de comunicação de massa.

Entretanto, essa formação de práticas discursivas requer a permanente atualização da comunicação sanitária, proporcionando a transformação da penumbra comunicativa na qual se apresenta parte da saúde pública – como o exemplo dos casos do mal de Alzheimer – em comunicações emergentes e fortes, com potencial transformador e como maneira de efetivação da saúde como um todo, não restrita apenas a determinadas enfermidades em função da insegurança que proporcionam, como a Aids.

Nesse sentido, a superação das improbabilidades sanitárias depende da constante atuação cidadã como forma de, igualmente, efetivar a garantia à saúde, viabilizando o surgimento de sempre renovadas comunicações e a constituição de uma opinião pública voltada à constante melhora da saúde pública enquanto meio de combate ao abandono no qual, não raro, se encontra boa parte da população brasileira.

Essa atuação, como participação comunicativa, requer espaços democráticos de discussão. Tais práticas discursivas, como expoentes da participação popular, devem ser viabilizadas pela criação desses espaços democráticos. Nesse sentido, considerando a interligação e interdependência de toda a comunicação, vislumbra-se a necessidade de promoção das condições de possibilidade para tais discussões, como a inclusão digital, o maior acesso dos indivíduos aos meios de comunicação, a realização de consultas populares, etc.

Nota-se, com isso, que a saúde não é um conceito isolado, enclausurada em um solipsismo ilusório de que a realidade sanitária depende única e exclusivamente de investimentos e atenções próprios. A transformação da realidade da saúde pública no Brasil depende de uma extensa rede de fatores: do investimento na própria saúde à formação de uma consciência crítica e à viabilização da participação popular como forma de constituição de uma opinião pública voltada às necessidades da população. Para que se torne possível a transformação da realidade sanitária, via a contínua geração de comunicações, deve-se considerar, portanto, não apenas a saúde, mas o acesso aos meios de comunicação, os investimentos em educação e a viabilização de políticas públicas efetivas de cunho emancipatório ao invés de práticas assistencialistas.

Contudo, a criação de políticas públicas depende justamente da pressão dos atores sociais no sentido de produção comunicativa. Isso é bem ilustrado pelos fatos cotidianamente verificados, notadamente em relação à doenças erradicadas ou até então pouco preocupantes, como a dengue, febre amarela, rubéola, etc. O Estado apenas ocupa-se com o que torna-se produto de comunicações massivas. O surgimento ou agravamento de enfermidades por si só não possui força para a atuação dos poderes públicos, é necessário para isso a constituição de uma opinião pública voltada ao controle dessas doenças.

Refira-se que as grandes campanhas sanitárias ou os programas levados adiante pelo Ministério da Saúde com maior destaque são precisamente aqueles cujo conhecimento da população permite um maior desconforto social e, por conseqüência lógica, a maior cobrança quanto à sua efetivação. A insegurança da coletividade gera comunicações que, operacionalizada pelos meios de comunicação de massa, pressiona a esfera pública para seu controle. As campanhas e programas sanitários estatais são, hoje, reflexo justamente dessas pressões. Programas como a farmácia popular, o programa nacional de combate à dengue, o programa nacional de DST/aids, entre outros, refletem de forma inequívoca esse fato.

Quanto maior forem os níveis de comunicação, maiores as possibilidades de operacionalização sistêmica dessas comunicações e, por isso, igualmente maiores as possibilidades de realização do direito à saúde. Políticas públicas sanitárias são necessárias, todavia, sua criação depende diretamente dessas pressões exercidas comunicativamente pela opinião pública. Elementos como a existência fática de doenças, a necessidade de medicamentos pela população carente, a precariedade das condições de instituições sanitárias públicas, a incompetência e, principalmente, a desumanização de profissionais da saúde apenas serão foco de atenções estatais quando objeto de comunicações, quando a opinião pública voltar-se a tais problemas cobrando do Estado a solução de tais mazelas.

Por isso, a realidade sanitária espelhada na norma constitucional é, por si só, uma quimera. A realização plena e irrestrita, a efetividade da saúde como direito de todos e o cumprimento estatal da promoção sanitária – diga-se seu dever – não dependem da criação de garantias legais para isso, afinal tais garantias existem e não são cumpridas. O pleno respeito à ordem constitucional estabelecida, notadamente quanto à efetivação da saúde, apenas é possível via a mobilização da coletividade objetivando a formação da opinião pública específica e voltada à realização da saúde.

A comunicação da saúde, assim, requer uma compreensão holística e interligada com todo um contexto social. A viabilização de sua transformação e geração de comunicações renovadas e de acordo com os interesses sociais perpassa pela necessidade da participação popular como exercício de cidadania e de sua difusão pelos meios de comunicação de massa. A saúde, desse modo, deve ser objeto de debates, havendo a necessidade da construção de uma opinião pública robusta e voltada à discussão acerca de temas de relevância à sociedade, possibilitando, dessa maneira, a contínua produção de comunicações para a irritabilidade dos sistemas sociais e sua conseqüente operacionalização como forma de efetivação da garantia constitucional à saúde.



Somente pela constituição da opinião pública é que serão levados adiante cada vez mais programas de atenção sanitária, concretizando-se gradativamente a promessa constitucional da total atenção à saúde a ser promovida pelo Estado. Apenas dessa maneira o indivíduo, excluído do sistema da sociedade, incluir-se-á em uma realidade voltada ao seu crescente bem-estar como expressão de possibilidade emancipatória.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Anabela Garcia; NOGUER, Isabel; COWGIRL, Karen. *El VIH/SIDA en países de América Latina: los retos futuros*. Washington: Organización Panamericana de la Salud/Banco Mundial, 2004.
- ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. *Dialéctica do Esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- ARAÚJO, Carlos Alberto. A pesquisa norte-americana. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). *Teorias da Comunicação: conceitos, escolas e tendências*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- ARNAUD, André-Jean. *O Direito entre Modernidade e Globalização: lições de filosofia do direito e do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- AVELINO, Yvone Dia. Comunicação e história. In: DOWBOR, Ladislau et al. *Desafios da Comunicação*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 291.
- BALSEMÃO, Adalgisa. Competências e rotinas de funcionamento dos conselhos de saúde no Sistema Único de Saúde do Brasil. In: BRASIL. *Direito Sanitário e Saúde Pública*. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. v. 1. p. 301-347.
- BECK, Ulrich. *La Sociedad del Riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2001.
- BERGER, Christa A pesquisa em comunicação na América Latina. In: \_\_\_\_\_; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). *Teorias da Comunicação: conceitos, escolas e tendências*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 241-277.
- BERLINGUER, Giovanni; GARRAFA, Volnei. *O Mercado Humano: estudo bioético da compra e venda de partes do corpo*. Brasília: UNB, 1996.
- BEZRUCHKA, Stephen; MERCER, Mary Anne. La división letal: cómo afecta a desigualdad económica a la salud. In: FORT, Meredith; MERCER, Mary Anne; GISH, Oscar (Comp.). *El negocio de la salud: los intereses de las multinacionales y la privatización de un bien público*. Barcelona: Paidós, 2006. p. 43-57.
- BOUGNOUX, Daniel. *Introdução às Ciências da Comunicação*. Bauru: Edusc, 1999.
- BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.
- BRETON, Philippe; PROULX, Serge. *Sociologia da Comunicação*. São Paulo: Loyola, 2002.
- BROWN, George Spencer. *Laws of Form*. New York: Bantam Books, 1973.

CAMARGO JR., Kenneth Rochel de. Políticas públicas e prevenção em HIV/aids. In: PARKER, Richard; GALVÃO, Jane; BESSA, Marcelo Secron (Org.). *Saúde, desenvolvimento e política: respostas frente à aids no Brasil*. Rio de Janeiro/São Paulo: ABBIA/Editora 34, 1999. p. 227-262.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O Direito na Sociedade Complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almeida, 2002.

CAPRA, Fritjof. *A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. 4. ed. São Paulo: Cultrix, 1999.

\_\_\_\_\_. *As Conexões Ocultas. Ciência para uma vida sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2002.

CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de saúde, Responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: FLEURY, Sônia. *Saúde e democracia, a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos, 1997.

CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. Aspectos jurídicos da gestão de serviços de saúde no Brasil. In: CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. *Os Médicos e a Saúde no Brasil*. 1998.

CASTELLS, Manuel. *A Galáxia da Internet* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. *A Sociedade em Rede*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CASTILLO, Ricardo. Tecnologia da informação e os novos fundamentos do espaço geográfico. In: DOWBOR, Ladislau et. al. *Desafios da comunicação*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

CERÓN, Alejandro; DAS, Abhijit; FORT, Meredith. La lucha por la salud de los pueblos. In: FORT, Meredith; MERCER, Mary Anne; GISH, Oscar (Comp.). *El negocio de la salud: los intereses de las multinacionales y la privatización de un bien público*. Barcelona: Paidós, 2006. p. 301-309.

COSTA, Ediná Alves. Vigilância sanitária e proteção da saúde. In: BRASIL. *Direito sanitário e saúde pública*. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. v. 1. p. 189-218.

DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito Sanitário. In: BRASIL. *Direito sanitário e saúde pública*. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. v. 1. p. 39-64.

\_\_\_\_\_. *Os Estados Brasileiros e o Direito à Saúde*. São Paulo: Hucitec, 1995.

DE GIORGI, Raffaele. *Direito, Democracia e Risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Safe, 1998.

DEFLEUR, Melvin L.; BALL-ROKEACH, Sandra. *Teorias da Comunicação de Massa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

DIAS, Fernando Nogueira. *Droga e toxicodependência na Imprensa Escrita: discurso e percurso*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

ECO, Umberto. Sobre a imprensa. In: ECO, Umberto (Org.). *Cinco Escritos Morais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

ENTEL, Alicia. *Teorías de la Comunicación: cuadros de épocas y pasiones de sujetos*. 2. ed. Buenos Aires: Docencia, 1995.

ESCARPIT, Robert. *Teoría de la Información y Práctica Política*. Traducción Marcos Lara. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

ESCOSTEGUY, Ana Carolina. Os estudos culturais. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). *Teorias da Comunicação: conceitos, escolas e tendências*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 151-170.

FARIA, Marcília de Araújo Medrado. Movimentos populares e o surgimento do SUS no estado de São Paulo. In: \_\_\_\_\_; JATENE, Adib (Org.). *Saúde e movimentos sociais: o SUS no contexto da revisão constitucional de 1993*. São Paulo: USP, 1995. p. 19-26.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Direito, Retórica e Comunicação: subsídios para uma pragmática do discurso jurídico*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERRER, Eulalio. *Información y comunicación*. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. *Microfísica do poder*. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

GALEANO, Eduardo. *Úselo y tírelo: el mundo visto desde una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Booklet, 2007.

GARCÍA AMADO, Juan Antonio. *La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.

GIDDENS, Anthony. *O Mundo na Era da Globalização*. Lisboa: Presença, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Conhecimento e interesse*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982.

\_\_\_\_\_. *Historia y crítica de la Opinión Pública: la transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: G. Gili, 2002.

\_\_\_\_\_. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la Acción Comunicativa*. Complementos y estudios previos. 3. ed. Madrid: Cátedra, 1997.

HOBBSAWM, Eric J. *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

HOHLFELDT, Antonio. As origens antigas: a comunicação e as civilizações. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). *Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências*. Petrópolis: Vozes, 2001.

IANNI, Octavio. O príncipe eletrônico. In: DOWBOR, Ladislau et. al. *Desafios da comunicação*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 64-65.

IGLÈSIAS, Francisco. *A Revolução Industrial*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LASWELL, Harold D. The Structure and function of communication in society. In: BRYSON, L. (Ed.). *The communication of ideas*. New York: Harper, 1948. p. 84-99.

LEVY, Pierre. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. Rio de Janeiro: 34, 1993.

\_\_\_\_\_. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Piaget, 2003.

\_\_\_\_\_. Pela ciberdemocracia. In: MORAIS, Dênis (Org.) *Por uma outra comunicação*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

\_\_\_\_\_. *Filosofia World*. O mercado, o ciberespaço e a consciência. Lisboa: Piaget, 2001.

LIMA, Nísia Trindade. O Brasil e a Organização Pan-Americana da Saúde: uma história em três dimensões. In: FINKELMAN, Jacobo (Org.). *Caminhos da saúde pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 23-116.

LUHMANN, Niklas. *A Improbabilidade da Comunicação*. 3. ed. Lisboa: Vega, 2001.

\_\_\_\_\_. A obra de arte e a auto-reprodução da arte. In: OLINTO, Heidrun Krieger. *Histórias de literatura: as novas teorias alemãs*. São Paulo: Ática, 1996. p. 242.

\_\_\_\_\_. *A Realidade dos Meios de Comunicação*. São Paulo: Paulus, 2005.

\_\_\_\_\_. Conhecimento como Construção In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). *Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas*. Porto Alegre: Editora da Universidade/Goethe-Institut, 1997. p. 92-111.

\_\_\_\_\_. *Ecological communication*. Chicago: The University of Chicago Press, 1989.

\_\_\_\_\_. *El Derecho de la Sociedad*. México: Universidad Iberoamericana/Iteso, 2005.

\_\_\_\_\_. El Futuro de la Democracia. In: \_\_\_\_\_. *Teoría política en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza Editorial, 2002. p. 159-170.

\_\_\_\_\_. *La ciencia de la sociedad*. Guadalajara/Barcelona: Universidad Iberoamericana/Iteso/Anthropos. 1996.

\_\_\_\_\_. *La Realidad dos Medios de Masas*. México. Anthropos Editorial, 2000

\_\_\_\_\_. *La Sociedad de la Sociedad*. México: Herder Editorial/Universidad Iberoamericana, 2007.

\_\_\_\_\_. Límites de la Comunicación como condición de Evolución. *Revista de Occidente*, Madrid: Fundación Ortega Y Gasset, n. 118, 1991. p. 23-40.

\_\_\_\_\_. Novos desenvolvimentos na teoria dos sistemas. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). *Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas*. Porto Alegre: Editora da Universidade/Goethe-Institut, 1997. p. 49-59.

\_\_\_\_\_. *O Amor como Paixão: para a codificação da intimidade*. Lisboa: Difel, 1982.

\_\_\_\_\_. O Conceito de Sociedade In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). *Niklas Luhmann: A nova teoria dos sistemas*. Porto Alegre: Editora da Universidade/Goethe-Institut, 1997.

\_\_\_\_\_. O Enfoque Sociológico da Teoria e Prática do Direito. *Seqüência*, Florianópolis: Fundação Boiteux, n. 28, jun., 1994. p. 15-29.

\_\_\_\_\_. *Poder*. Brasília: Unb, 1985.

\_\_\_\_\_. *Sistemas Sociales: lineamentos para una teoría general*. Barcelona/México/Santafé de Bogotá: Anthropos/Universidad Iberoamericana/CEJA. 1998.

\_\_\_\_\_. Sobre os fundamentos teórico-sistêmicos da teoria da sociedade In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). *Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas*. Porto Alegre: Editora da Universidade/Goethe-Institut, 1997. p. 60-74.

\_\_\_\_\_. *Sociedad y Sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1990.

\_\_\_\_\_. *Sociologia do Direito*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. v. I.

\_\_\_\_\_. *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

\_\_\_\_\_. The autopoiesis of social systems. In: GEYER, Felix.; ZOUWEN, Johannes van der (Eds.). *Sociocybernetic paradoxes: observation, control and evolution of self-steering systems*. London: Sage, 1986.

LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Rafaelle. *Teoría de la Sociedad*. México: Universidad de Guadalajara/Univesidad Iberoamericana/ITESO, 1993.

LYOTARD, Jean-François. *A Condição Pós-moderna*. 6. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

MACHADO, Irene. O ponto de vista semiótico. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). *Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 279-309.

MARCÉ PUIG, Francesc. *Conducta y Comunicación: Una perspectiva sistémica*. Barcelona: PPU, 1990.

MARCONDES FILHO, Ciro. *O Escavador de Silêncios: formas de construir e de desconstruir sentidos na comunicação: nova teoria da comunicação II*. São Paulo: Paulus, 2004.

\_\_\_\_\_. *Quem manipula quem? Poder e massas na indústria da cultura e da comunicação no Brasil*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

\_\_\_\_\_. *Sociedade Tecnológica*. São Paulo: Scipione, 1994.

MATURANA, Humberto. *Emoções e linguagem na Educação e na Política*. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. *A Árvore do Conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana*. São Paulo: Palas Athena, 2001.

\_\_\_\_\_. *De Máquinas e Seres Vivos: Autopoiese – a organização do vivo*. São Paulo: Palas Athena, 1997.

McLUHAN, Herbert Marshall. As tecnologias, os meios de comunicação e a cultura. In: \_\_\_\_\_. *Mcluhan por MacLuhan: conferencias e entrevistas*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005. p. 33-57.

\_\_\_\_\_. O meio é a mensagem. In: \_\_\_\_\_. *Mcluhan por MacLuhan: conferencias e entrevistas*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005. p. 111-135.

\_\_\_\_\_. *Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem*. Tradução Décio Pignatari. São Paulo: Cultrix, 2003.

MORAIS, José Luis Bolzan de. Crises do Estado, democracia política e possibilidades de consolidação da proposta constitucional. h: CANOTILHO, J. J. Gomes; STRECK, Lênio Luiz. *Entre discursos e culturas jurídicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 15-46.

NAFARRATE, Javier Torres. In Memoriam. In: LUHMANN, Niklas. *La Realidad dos Medios de Masas*. México: Anthropos Editorial. 2000.

NETTO, J. Teixeira Coelho. *Semiótica, Informação e Comunicação*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

NEUMANN, Zilda Arns. *Depoimentos brasileiros: ela criou uma rede de solidariedade que salva centenas de milhares de crianças brasileiras*. Belo Horizonte: Leitura, 2003.

NOJOSA, Urbano. Reflexões sobre a sociedade da informática. In: \_\_\_\_\_; GARCIA, Wilton (Org.). *Comunicação e tecnologia*. São Paulo: Nojosa, 2003.

OST, François. *O Tempo do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

PARSONS, Talcott. *O Sistema das Sociedades Modernas*. São Paulo: Pioneira, 1974.

PEIRCE, Charles Sanders. *Semiótica e Filosofia*. São Paulo: Cultrix, 1975.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Direito sanitário: a relevância do controle nas ações e serviços de saúde*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PLATÃO, *A República*. 6. ed. São Paulo: Atena, 1956. p. 287-591.

POLISTCHUK, Ilana; TRINTA, Aluizio Ramos. *Teorias da Comunicação: o pensamento e a prática da comunicação social*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

PRICE, Vincent. *Opinión Publica*. Barcelona: Paidós, 1994.

REZENDE, Conceição Aparecida Pereira; TRINDADE, Jorge. Manual de atuação jurídica em saúde pública. In: BRASIL. *Direito sanitário e saúde pública*. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. v. 2.

ROCHA, Leonel Severo. Da Epistemologia Jurídica Normativista ao Construtivismo Sistemico. In: \_\_\_\_\_; SCHWARTZ, Germano; CLAM, Jean. *Introdução à Teoria do Sistema Autopoietico do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

\_\_\_\_\_. Direito, Complexidade e Risco. *Seqüência*, Florianópolis: Fundação Boiteux, n. 28, p. 1-14, jun., 1994.

\_\_\_\_\_. Interpretação jurídica e racionalidade. In: \_\_\_\_\_. *Epistemologia Jurídica e Democracia*. 2. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 107-116.

\_\_\_\_\_. Tempo e Constituição. *Direitos culturais*, Santo Ângelo: URI, n. 1, p. 177-199, dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Três Matrizes da Teoria Jurídica. In: \_\_\_\_\_. *Epistemologia Jurídica e Democracia*. 2. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 94-105.

RÜDIGER, Francisco. A escola de Frankfurt. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). *Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 131-150.



SALAZAR, Andréa Lazzarini; RODRIGUES, Karina; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Assistência privada à saúde: regulamentação, posição e reflexos no sistema público. In: BRASIL. *Direito sanitário e saúde pública*. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. p. 349-377. v. 1.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARTORI, Giovanni. *Homo Videns: televisão e pós-pensamento*. Bauru: Edusc, 2001.

SAUVY, Alfred. *A Opinião Pública*. 2. ed. São Paulo: Difel, 1966.

SFEZ, Lucien. *A Comunicação*. Lisboa: Instituto Piaget, 1991.

SHIVA, Vandana. *Biopirataria: a pilhagem da natureza e do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

SILVA, Juremir Machado da. O pensamento contemporâneo francês sobre a comunicação. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). *Teorias da Comunicação: conceitos, escolas e tendências*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 171-186.

SONTAG, Susan. *La enfermedad y sus metáforas y el sida y sus metáforas*. Madrid: Taurus, 1996.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TAYLOR, Charles. A política de reconhecimento. In: TAYLOR, Charles et al. *Multiculturalismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994. p. 45-94.

TEUBNER, Gunther. Globalized Society – Fragmented Justice: Human Rights Violations by “Private” Transnational Actors. In: ESCAMILLA, Manuel; SAAVENDRA, Modesto (Eds.). *Law and Justice in a global society*. Granada: International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy, 2005.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. A constituição dirigente e o direito regulatório do estado social: o direito sanitário. In: BRASIL. *Direito sanitário e saúde pública*. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. p. 21-37. v. I.

VACCA, Giuseppe. Estado e Mercado, Público e Privado. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991.

VATTIMO, Gianni. Posmodernidad: ¿una sociedad transparente? In: VATTIMO, Gianni et al. *En torno a la posmodernidad*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2003.

VENTURA, Deisy. Direito Internacional Sanitário. In: BRASIL. *Direito sanitário e saúde pública*. v. 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. p. 261-299.

VIAL, Sandra Regina Martini. Sociedade complexa e o direito fraterno. In: SANTOS, André Leonardo Copetti; STRECK, Lênio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (Org.). *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica*: programa de pós-graduação em direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. n. 3. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2007.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Saúde pública e improbidade administrativa. In: BRASIL. *Direito sanitário e saúde pública*. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. p. 125-142. v. 1.

WARAT, Luis Alberto. *O Direito e sua Linguagem*. 2. ed. Porto Alegre: SAFE, 1995.

\_\_\_\_\_. O outro lado da dogmática jurídica. In: ROCHA, Leonel Severo (Org.). *Teoria do direito e do estado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994. p. 81-95.

WEICHERT, Marlon Alberto. *Saúde e Federação na Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

WENDHAUSEN, Águeda. *O Duplo Sentido do Controle Social: (dês)caminhos da participação em saúde*. Itajaí: Univalli, 2002.

WIGGERSHAUS, Rolf. *A Escola de Frankfurt*: historia, desenvolvimento teórico, significação política. Rio de Janeiro: Difel, 2002.

WOLF, Mauro. *Teorias das Comunicações de Massa*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WOLTON, Dominique. *É preciso salvar a Comunicação*. São Paulo: Paulus, 2006.