

CAPÍTULO 2. DIMENSÕES E ABRANGÊNCIA DO CONCEITO DE PÚBLICO

Os pesquisadores da área são unânimes ao afirmar que a definição de comunicação pública ainda está em processo de construção, invocando como principais causas a complexidade do assunto e sua juventude. Propõem estratégias, modelos e debates a respeito — contribuições de inegável importância para a melhor compreensão de um tema em ascensão em muitos países com regime declaradamente democrático — que, no entanto, expõem a carência de maior robustez nas suas fundações. Talvez esse alicerce esteja em um rol de conceitos de **público** e, daí, a inserção deste capítulo específico.

A relação dos governos¹ com a população que habita ou transita pelo território de um Estado é sempre mencionada, em seus diversos aspectos, ao lado da palavra **público**: saúde pública, via pública, público preferencial, órgão público, entre outros. Há que considerar, também, algumas expressões frequentemente empregadas com significações diversas, muitas vezes até aleatoriamente: interesse público, espaço público, esfera pública, opinião pública, entre outras. Trataremos dessas expressões por constituírem um recorte do universo estudado.

Os conceitos de público aparecem, quase sempre, sob algum ponto de vista específico, necessário em determinado momento profissional ou acadêmico. Estudiosos de indiscutível importância, como Jürgen Habermas, Hanna Arendt, Seyla Benhabib, Liszt Vieira e Sérgio Costa apresentam reflexões muitas vezes antagônicas sobre o tema, mas a perspectiva move-se pendularmente entre os aspectos históricos, filosóficos, sociológicos e jurídicos da sociedade civil.

A presente pesquisa demandou mais que a simples menção do vocábulo **público** porque, quando situado ao lado da comunicação, adquire uma dimensão multidisciplinar que abrange grande parte das definições já propostas em obras consagradas. Entre as possíveis abordagens, está a ideia de **publicidade** como ato de disseminar informações e é, ao que tudo indica, o

¹ Governo, aqui, é usado como a manifestação visível e executiva do ente Estado.

núcleo da principal hipótese da tese: a informação pró-ativa, originada no Estado, como primeiro passo para a garantia de direitos constitucionais.

Parte do conteúdo deste capítulo já havia sido desenvolvida para minha dissertação de mestrado (2003), quando foram estudadas as relações entre as assessorias de imprensa do setor público e os meios jornalísticos na cidade de São Paulo.

2.1 Público/privado, esfera pública, espaço público

No *Houaiss* (2000, p. 2.330), **público** aparece significando “1. relativo ou pertencente a um povo, a uma coletividade; 2. relativo ou pertencente ao governo de um país, estado, cidade, etc.; 3. o que pertence a todos, comum (por oposição a privado) [...]”, com o primeiro registro escrito do vocábulo datando de 1285.

Parece simples, visto assim. Porém, quando entram em cena, em profundidade, as próprias variáveis apresentadas pelo dicionário — pertencimento, coletividade, povo, estado, privado — o conceito se subdivide e se espalha em expressões com tantos significados quantas são as características e as transformações de cada período histórico. Adrián Gurza Lavalle² afirma que “a constelação de substantivos e adjetivações associados ao campo semântico desse conceito (público) é pródiga em usos lingüísticos contrastantes e até francamente contraditórios” (2001, p. 26). De fato, no século XVIII, as palavras *publicana* e *publique* significavam, no castelhano, a prostituta e o bordel (mulher e casa públicas); no mesmo período, na Inglaterra e em alguns outros países, *public houses* (*pubs*) eram os locais de encontro e convivência pública; no latim, público poderia ser confiscar uma propriedade (torná-la pública) ou motivar uma ruína.

Lavalle considera, ainda, que os sentidos conflitantes do termo **público**

² Adrián Gurza Lavalle é professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e diretor científico e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap, SP).

podem ser multiplicados com extrema facilidade, particularmente se considerada a miríade de possibilidades do adjetivo “público”: homem público e mulher pública, fé pública e clamor público, força pública e opinião pública, por exemplo, são expressões em que o qualificativo não reenvia a uma fonte única de significação. A vantagem desses “rodeios lingüísticos” é trazer à tona de forma imediata a inexistência de unidade óbvia nas diferentes dimensões vinculadas ao espaço público, levantando como problema inicial a própria concreção do conceito, isto é, a difícil conexão de seus determinantes constitutivos (Idem).

Abordamos, aqui, apenas alguns desses fundamentos, necessários à determinação do que entenderemos, adiante, por comunicação pública. Optou-se por adotar uma sistematização conceitual em que a abstração é conformada com o objetivo de detectar suas principais características, de tal maneira que o “modelo” daí resultante possa ser aplicado para equacionar problemas. Entre as valiosas contribuições contemporâneas³, algumas das quais citadas pontualmente no decorrer do capítulo, não há dúvida de que Arendt e Habermas têm maior destaque na literatura acadêmica que trata das questões relacionadas ao **espaço público**, embora a concepção de **opinião pública** de Luhmann venha conquistando importância no debate político, mesmo com a dificuldade de assimilação da proposta teórica, resultante da densidade conceitual de sua obra. Ocorre que, no pensamento de Arendt, público é uma categoria filosófica — e não propriamente um fenômeno que encontra sua elucidação no desenvolvimento histórico.

Decidiu-se, então, pela adoção das formulações de Habermas também porque, nas últimas décadas, na literatura mundial e brasileira, o debate em torno dos novos conceitos de sociedade civil fundamenta-se justamente nos postulados desse autor, particularmente a perspectiva sobre a **publicidade** ou **esfera pública**, seja nas suas próprias citações, seja na visão de seus discípulos, comentaristas e críticos.

Para Sandra Jovchelovitch⁴ (2000, p. 44), “[...] a noção de esfera pública só pode ser entendida em relação ao seu contrário, isto é, à esfera privada. É, portanto, dentro dessa relação que algo como um espaço público

³ Carl Schmitt, Niklas Luhmann, Norberto Bobbio, Claude Lefort, John Keane, Manuel García-Pelayo, Koselleck, Sennett, Arendt e Habermas

⁴ Sandra Jovchelovitch, psicóloga, diretora do Instituto de Psicologia na London School of Economics, onde se doutorou, pesquisa e leciona. A ênfase do seu trabalho se apoia na ideia de psicologia como ciência social e cultural.

toma corpo”, ideia que permeia, também, parte importante do pensamento habermasiano.

Jürgen Habermas⁵, em *Mudança estrutural na esfera pública* (1984, p. 16) aponta a cidade–Estado grega e a Europa entre os séculos XVII e XIX como marcos histórico-conceituais da noção de esfera pública.⁶ Na *pólis*, a esfera privada era a domiciliar; ali as pessoas viviam juntas para atender às necessidades vitais, dos ciclos do nascimento à morte, visando tudo o que dissesse respeito às necessidades biológicas da vida. Jovchelovitch explicita com grande clareza esse mesmo conceito ao afirmar que “a vida pública existe precisamente para enfrentar questões de interesse coletivo que não podem ser resolvidas através de caminhos que contêm apenas verdades singulares, radicadas em interesses privados” (2000, p. 49). A autora segue os passos de Hanna Arendt⁷ (1983), para quem, primeiro, o que é público pode ser visto e escutado por todos e possui a maior publicidade possível; segundo, o termo se refere ao próprio mundo enquanto algo que é comum a todos os seres humanos e se diferencia do lugar privado que cada pessoa ocupa nele. O mundo, entretanto, não deve ser entendido como a terra ou como a natureza em estado puro; ao contrário, o mundo é resultado da fabricação de mãos humanas — ou seja, ele se relaciona com o artefato humano e com as questões que se põem para aqueles que vivem neste espaço. O que caracteriza essencialmente o viver partilhado dos seres humanos no mundo é que existe um mundo de objetos entre aqueles que coletivamente o dividem.

Aqueles conceitos distintos de *publicus* e *privatus*, herdados dos gregos pelos romanos, não encontraram espaço na Europa medieval. O que se encontrava nas sociedades do período eram as relações de dominação centradas na casa do senhor, capazes de abranger tudo o que existia, inclusive a organização do trabalho social. Para Habermas (1984, p. 17), a representação pública medieval estava imediatamente vinculada à existência

⁵ Jürgen Habermas, filósofo alemão, herdeiro direto da Escola de Frankfurt, foi assistente de Théodor Adorno e desenvolveu, em suas inúmeras obras, um importante conceitual sobre aspectos da sociedade civil como agente político.

⁶ Estas origens constituem uma rara unanimidade entre acadêmicos do Direito, da Sociologia e das Ciências Sociais.

⁷ Hanna Arendt, figurando entre os mais importantes filósofos do século XX, é conhecida como a pensadora da liberdade. Vivenciou as transformações do poder político da sua época e estudou a formação dos regimes totalitários do período. Foi defensora dos direitos individuais e da família, contra as “sociedades de massas”.

do senhor. Não havia uma noção do poder público. A legitimidade do governo era dada pelos atributos pessoais derivados da propriedade da terra ou da linhagem aristocrática. Quando tem início a polarização que antecede a luta da burguesia para firmar-se como alternativa à ordem feudal, lentamente essa visão de público esmaece, dando lugar, no final do século XVIII, à divisão em elementos públicos e privados por parte das autoridades feudais — a Igreja, os príncipes e a nobreza.

É a partir dessa lenta ruptura que se firmam alguns dos conceitos adotados neste trabalho. O primeiro deles é o de que **público** passa a ser o Estado, revestido de uma existência objetiva em relação à pessoa que o governa. O segundo refere-se à **distinção entre público e privado** que aparece na Europa, definindo *privat* (alemão), *private* (inglês) e *privé* (francês) como “sem função pública ou oficial”, de onde se desenvolve o conceito de “sociedade civil”. O terceiro é o de **esfera pública**, em que indivíduos privados se reúnem para discutir questões de interesse público e são capazes de construir e sustentar uma discussão política de caráter crítico (HABERMAS, 1984, 1989).

A esfera pública introduzida pela revolução burguesa traz consigo a concepção da participação política e da relação entre Estado e sociedade. Ela indica a existência de um espaço em que os cidadãos buscam participação política por meio do diálogo racional sobre as questões de seu interesse. A partir da vitória da burguesia sobre os Estados absolutistas, firmaram-se os objetivos deste novo público de mediar a relação entre Estado e sociedade, fazendo com que o Estado prestasse à sociedade contas do que fazia, por meio da publicidade disponível. Para Jovchelovitch

a prestação de contas [...] indicava, no início, o requerimento de que a informação relativa à ação do Estado deveria ser sujeita ao escrutínio da opinião pública. Além disso, ela também indicava que os interesses gerais da sociedade deveriam ser transmitidos a agentes do Estado através de canais legalmente institucionalizados, como a liberdade de imprensa, de palavra e de direito à reunião (2000, p. 56).

É possível que esteja nesse momento histórico a origem remota dos conceitos contemporâneos de **transparência e accountability**, tratados adiante com maior detalhamento.

A partir da revolução liberal, portanto, a ideia de **público** torna-se intimamente ligada à concepção de Estado e do exercício de sua autoridade, atualizada a partir do pensamento habermasiano de **esfera pública**, que introduz a sociedade civil na cena política. Em *História crítica da opinião pública*, Habermas conta o percurso da transformação do Estado moderno, e a emergência de “esfera privada do público”, a opinião pública que discute e critica os atos do poder público que exige, para isso, a publicidade dos debates, tanto políticos quanto judiciários. Embora muito aceita entre estudiosos, essa proposição é questionada por Bobbio; ele considera a obra toda discutível porque Habermas não distingue, “no curso de toda a análise histórica, os dois significados de ‘público’: quais sejam, ‘público’ como pertencente à esfera estatal, à ‘res publica’, que é o significado originário do termo latino ‘publicum’, transmitido pela distinção clássica entre *ius privatum* e *ius publicum*, e ‘público’ como manifesto [...], oposto a secreto” (2000, p. 102).

Entre os cientistas políticos, Seyla Benhabib desponta como referência teórica; ela reorganiza os preceitos de Arendt, Ackerman e Habermas em três modelos de espaço público.

O primeiro, de tradição **republicana** e cuja principal referência é Hanna Arendt, apresenta as condições da modernidade como motivo da perda do espaço público. Enfática ao destacar as virtudes do espaço político agonístico da *pólis* grega, Arendt mostra a substituição do político pelo social a partir da divisão das sociedades modernas em dois segmentos: um, da esfera política e outro, de economia de mercado e família. Para Benhabib, a postura de Arendt não é saudosista, mas dedicada ao estudo sobre o que considera declínio do espaço público, que é a perda da “trindade romana que, por milhares de anos, uniu religião, autoridade e tradição” (ARENDR apud BENHABIB, 1993, p. 76). Ainda nesse modelo, o termo **espaço público** surge com duas qualificações contrastantes, apresentadas por Arendt em obras distintas: espaço agonístico e espaço associativo. Agonístico é um espaço de competição por reconhecimento e aclamação, em que se busca a perpetuação das coisas humanas a partir do heroísmo e da superioridade. Associativo é o conceito em que qualquer lugar pode tornar-se um espaço público se significar também espaço de poder, de possível intervenção política. Liszt Vieira, ao comentar o modelo, diz que

a oposição entre a concepção agonística e a associativa de espaço público corresponde à distinção entre a experiência grega e a experiência moderna de política. O espaço agonístico da pólis tornou-se possível pelo caráter exclusivo, moralmente homogêneo e politicamente igualitário da sociedade [...]. Para os modernos, no entanto, o espaço público é essencialmente poroso. Não pode ter seu acesso nem sua agenda de debate predefinidos por critérios de heteroneneidade moral e política (VIEIRA, 2001, p. 55).

As Revoluções Francesa e Americana favoreceram a ampliação do rol de temas considerados públicos, a partir da emergência de novos grupos sociais:

A emancipação dos trabalhadores tornou pública a questão da propriedade. Da mesma forma, a emancipação das mulheres acarretou a publicização da família e outros temas tidos como tipicamente privados. Por fim, a extensão dos direitos aos não-brancos e não-cristãos colocou na agenda pública as questões culturais de identidade coletiva (Idem, p. 56).

Para Benhabib, a disputa pela inclusão de determinados itens no debate público deve, necessariamente, emergir de ações em conjunto. A própria conquista desta inclusão resulta da luta por justiça e liberdade. Ela critica o pensamento de Arendt porque a distinção entre o social e o político não tem lugar no contexto contemporâneo “[...] não porque toda política tenha se tornado administração, ou porque a economia tenha se tornado a quintessência do público, como pensava Hanna Arendt, mas principalmente porque a luta para tornar algo público é uma luta por justiça” (BENHABIB, 1996, p. 79).

O modelo chamado de **liberal** pela autora tem como base a obra de Bruce Ackerman⁸, compartilhando algumas ideias com Johan Rawls⁹ e Ronald Dworkin¹⁰, esses últimos considerados referências nos estudos do liberalismo moderno. Para Ackerman, o liberalismo se constitui num modo de levar o debate sobre poder ao espaço público. A questão central, para ele, é

⁸ Bruce Ackerman, professor de Direito Constitucional e Ciência Política na Universidade de Yale, Estados Unidos.

⁹ John Rawls, o mais conhecido e celebrado filósofo político norte-americano, falecido em 2002, é tido como o principal teórico contemporâneo da democracia liberal.

¹⁰ Ronald Dworkin, jurista e professor na Universidade de Oxford, Estados Unidos, causou grande impacto na década de 1970 com suas ideias sobre as bases da filosofia do Direito.

“[...] como os diferentes grupos primários, sobre os quais apenas sabemos que não compartilham a mesma concepção de Bem, podem resolver o problema da mútua coexistência de um modo razoável” (BENHABIB, 1996, p. 82). Ackerman salienta, ainda, a neutralidade como elemento balizador desse diálogo. Na crítica de Vieira, “[...] política e democracia não podem ser neutras. Desafiam, redefinem e renegociam o tempo todo as divisões entre o bom e o justo, o moral e o legal, o privado e o público. Estas distinções são produtos de lutas sociais e históricas e contêm o resultado de compromissos de poder” (2001, p. 57). Daí Vieira considerar que a neutralidade dialógica “reduziria a pauta do diálogo público, de forma lesiva aos interesses dos grupos oprimidos” (Idem).

O terceiro modelo de Benhabib, o **discursivo**, sustenta-se no pensamento de Jürgen Habermas, para quem a esfera pública é autônoma e a presença da participação e do debate é condição central para a sua existência. O espaço público é democrático, isto é, as decisões políticas coletivas que afetam a sociedade como um todo ou segmentos dela são tomadas com a participação desses interessados no seu planejamento e na sua implementação. Para Benhabib, é uma nova esfera pública, não passiva, em que os sujeitos-alvo de uma norma — seja ela política ou social — podem não só adotar uma posição prática como também avaliar essa norma: “a democratização nas sociedades contemporâneas pode ser vista como o aumento e crescimento de espaços públicos autônomos entre participantes” (1996, p. 87).

A participação política se reposiciona: agora, pode ocorrer, também, na esfera cultural ou social. Participar de um movimento contra a corrupção ou para a recuperação de uma praça pública é tão político quanto criticar numa revista cultural a imagem pejorativa e estereotipada com que certos grupos são apresentados na imprensa. Na concepção, mantém-se a ênfase de participação de todos os interessados e/ou envolvidos pelo tema, articulando, conforme Vieira (2001), uma visão do político adequada às sociedades complexas modernas

A própria Benhabib, porém, lembra que nas democracias ocidentais realmente existentes, a esfera pública de legitimação democrática ruiu sob o impacto da mídia, do crescimento das corporações empresariais e

das organizações político-empresariais como *lobby*, por exemplo. O cidadão autônomo, cujo julgamento racional e participação eram condição *sine qua non* da esfera pública, foi transformado em cidadão consumidor de imagens e mensagens transmitidas por grandes *lobbies* e organizações. Esse empobrecimento da vida pública é acompanhado pelo crescimento da sociedade de vigilância e voyeurismo (Foucault), por um lado, e da colonização do mundo da vida (Habermas), por outro (BENHABIB, 1996).

O modelo discursivo de Benhabib é considerado por Liszt Vieira o único compatível com as inclinações sociais gerais de nossas sociedades e com as aspirações emancipatórias dos novos movimentos sociais, como, por exemplo, o movimento de mulheres. O procedimentalismo radical deste modelo constitui poderoso critério para desmitificar os discursos de poder e suas agendas implícitas. Além disso, a inclusão de novos grupos na esfera pública e a expansão dos direitos de cidadania tornam inimaginável um espaço público homogêneo e politicamente igualitário. “O modelo habermasiano amplia o âmbito da atividade política, fertilizando-a com os influxos comunicativos provenientes da sociedade civil” (VIEIRA, 2001, p. 64).

Sérgio Costa¹¹ (2002) adota um enfoque do **espaço público** em que os processos estão intimamente ligados à existência e ao papel dos meios de comunicação de massa como atores sociais e políticos, na perspectiva de formação e/ou manipulação da opinião da sociedade que constitui sua audiência. Partindo daqueles três modelos de espaço público de Benhabib, ele propõe duas linhas de argumentos:

A primeira [...] caracteriza-se pela centralidade conferida aos meios de comunicação de massa e pela ênfase da impossibilidade factual de entendimento comunicativo dentro da esfera pública. Tratar-se-ia, em tal órbita, da disputa pelo controle do acervo de recursos simbólicos disponíveis, já que é a eficácia na manipulação de tais recursos, e não os méritos de conteúdo das diversas mensagens apresentadas, que moldará as preferências (políticas, de consumo, estéticas etc.) das massas.

A segunda abordagem distingue-se pela atenção conferida a todo conjunto de instâncias constitutivas da esfera pública (além da mídia, as organizações da sociedade civil, os espaços de comunicação interpessoal, as redes informais de intercâmbio, etc.) e por vislumbrar a possibilidade de formas discursivas de comunicação pública, relativizando-se, portanto, a ação manipuladora dos meios de comunicação de massa (2002, p. 16).

¹¹ Sérgio Costa, economista e sociólogo, professor titular de Sociologia da Universidade Livre de Berlim e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo (Cebap).

Ao mesmo tempo, ao tratar da esfera pública como mercado, Costa apresenta uma abordagem aceita — mesmo com algumas divergências — pela maioria dos pesquisadores, em que o espaço público se assemelha a um palco onde a encenação política acontece como disputa de poder entre os diferentes atores, mas sem o envolvimento da massa. Desse modo, mesmo sendo a esfera pública um fórum aberto, é estabelecida

uma diferenciação funcional rígida entre os porta-vozes de partidos, de grupos organizados, etc. e os meios de comunicação, por um lado, e o público (no sentido de platéia), por outro. Portanto, conforme tal concepção, a esfera pública não incorpora, efetivamente, o conjunto dos cidadãos, o que leva Neidhart a distinguir a opinião pública da opinião da população: a opinião pública corresponde à opinião dominante entre aqueles que, de fato, têm voz ativa na esfera pública, enquanto a opinião da população compreende a opinião reinante entre o público (COSTA, 2002, p. 18).

Ainda de Neidhart (1994), vem a definição de **esfera pública** (cuja base é parcialmente aplicada entre acadêmicos e profissionais que atuam com processos do marketing de mercado) “como um sistema de comunicação especializado na ‘reunião (*input*), processamento (*throughput*) e na transmissão de temas e opiniões (*output*)’ às esferas de tomada de decisão política” (1994, p. 8, apud COSTA, 2002, p. 17).

Entre os pesquisadores latino-americanos cujo objeto de estudo é a mídia, a maioria postula essas mesmas ideias, no cenário em que “forma e conteúdo, estetização e argumentação, são variáveis opostas e mutuamente excludentes”, isto é, assume-se que o imperativo do espetáculo teria levado ao sacrifício dos debates substantivos e à obliteração das possibilidades discursivas da esfera pública, “substituindo”, conforme Gilmar Ribeiro (1994, p. 37), “o público pelo publicitário”. Há que se ter cautela com o termo **publicidade** e seus derivados, porque o “publicitário” de Ribeiro está voltado para o mundo dos negócios; a publicidade de Habermas e Bobbio, apresentada adiante, terá significação mais apropriada para o mundo das relações entre o Estado e a sociedade civil.

Na América Latina as mudanças culturais recentes merecem destaque na obra de Martin Barbero¹², Garcia Canclini¹³ e José Brunner¹⁴. Não obstante algumas divergências pontuais entre seus preceitos, concordam que o pós-modernismo e a centralidade dos meios de comunicação exerceram grande influência para o delineamento as atuais identidades das sociedades latino-americanas. Segundo esses autores, alguns pressupostos históricos que compuseram o perfil europeu (como a reforma religiosa, a ideologia liberal-universalista etc.) não ocorreram nas Américas (espanhola e portuguesa). Esta seria a razão de a modernidade chegar com atraso ao Continente, resultando em uma esfera pública política das sociedades latino-americanas caracterizada pela inexistência histórica de um espaço comunicativo próprio, porque os meios de comunicação de massa já os havia ocupado nas mediações sociais, estabelecendo “uma nova diagramação de espaços e intercâmbios urbanos” (CANCLINI, 1990, p. 49).

O autor apresenta, ainda, uma análise controversa desse processo ao afirmar que o cidadão daria lugar ao consumidor porque este, sim, está se organizando de modo a instituir direitos e fazendo valer seus interesses por meio de protestos e boicotes. Aí, pois, estariam oportunidades promissoras para a operação de transformações sociais e para novas formas de ação política.

Costa critica veementemente a posição de Canclini, argumentando que

[...] o crescimento do nível de exigência dos consumidores é apenas a contraparte da tendência contemporânea de expansão do capitalismo, caracterizada, como se sabe, pela “flexibilização” da estrutura produtiva e pela diversificação da oferta e individualização no atendimento de demandas diferenciadas dos consumidores. Ao transformar tal tendência econômica, que de resto tem efeitos sociais devastadores (insegurança, desemprego, etc.), em virtude política, Garcia Canclini confunde níveis analíticos e ignora processos históricos importantes (2002, p. 21).

¹² Jesús Martín-Barbero, professor do Departamento de Estudios Socioculturales, em Guadalajara, México, é pesquisador colombiano de comunicação e cultura e um dos expoentes contemporâneos em Estudos Culturais.

¹³ Néstor García Canclini, antropólogo argentino radicado no México, é professor na Universidad Autónoma Metropolitana e dedicado à pesquisa do “hibridismo” cultural.

¹⁴ José Joaquín Brunner, diretor do Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) da Universidad Diego Portales em Santiago, Chile, coordenador da Cátedra Unesco de Políticas Comparadas de Educación Superior; é sociólogo e graduado em Direito.

Verificamos que público como estatal, público como mercado, público como audiência e demais pontos de vista apresentam-se, geralmente, em blocos segregados, a partir dos quais se elaboram as reflexões dos pesquisadores. Com o norte-americano Thomas Janoski¹⁵, quatro componentes da sociedade — a esfera estatal, a esfera pública, a esfera do mercado e a esfera privada — aparecem em justaposição, com pontos de intersecção entre elas, contrapondo-se à formulação de Habermas. Para Janoski (1998), a **esfera estatal** envolve todos os organismos ligados aos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário); a **esfera privada** abrange a família, propriedade e amizades pessoais, com forte componente de privacidade; a esfera do mercado é formada por organizações cuja finalidade é a obtenção de lucro, produzindo e ofertando bens e serviços. Esta esfera do mercado é bastante ampla e heterogênea por incluir, ao mesmo tempo, mercado de capitais, associações profissionais, grupos de consumidores e organizações sindicais patronais e de trabalhadores.

A **esfera pública** decompõe-se em um extenso quadro que inclui organizações e instituições que Janoski agrupa em cinco segmentos: partidos políticos; grupos de interesse — destinados a influenciar sociedade e Legislativo conforme seus interesses; associações de bem-estar social — geralmente aquelas que integram o terceiro setor; movimentos sociais — têm as mesmas finalidades dos grupos de interesse, mas manifestam-se por meio de protestos, boicotes, mobilizações, etc.; grupos religiosos — aproximam-se da esfera privada, mas também procuram influenciar a sociedade civil em torno de alguns temas, às vezes humanitários (como campanhas de solidariedade), às vezes dogmáticos (como a discussão sobre o aborto).

Vieira, ao esmiuçar a perspectiva de Janoski, esclarece algumas das intersecções mostrando que

nos tempos modernos, as esferas do Estado, do mercado e pública invadiram a esfera privada. É precisamente o que Habermas denomina “colonização do mundo da vida”. Regulamentações por parte do estado de assuntos tradicionalmente considerados privados — abusos de crianças,

¹⁵ Thomas Janoski, professor de Sociologia na University of Kentucky, Estados Unidos.

perda do pátrio poder, divórcio, entre outros — acabam gerando processos que trazem assuntos considerados privados a conhecimento público. Parte da propriedade privada encontra-se na esfera privada; mas, em sociedades capitalistas, é importante que se localize também na esfera do mercado. No tocante a organizações privadas, notadamente as que têm impacto substancial no interesse público, considera o autor que devem ser mais bem localizadas na esfera do mercado do que na privada (2001, p. 66).

Nas justaposições de Janoski, ilustradas na Figura 1, a esfera pública admite a presença de organizações privadas, quando elas pretendem influenciar a opinião pública ou pressionar instâncias legislativas em prol de seus interesses, e, no caminho inverso, quando essas organizações ameaçam comunidades ou a sociedade em geral — exemplificadas por Vieira com as questões ambientais “que trouxeram a produção e a tecnologia (privadas) para o centro da arena pública” (2001, p. 68).

No cenário contemporâneo, outro ator relevante é a mídia. Embora formada por agências públicas e principalmente por empresas privadas, situa-se na esfera pública, mas com a possibilidade de se justapor com o mercado ou o Estado porque “interpreta, influencia e mesmo constitui grandes segmentos do discurso público” (Idem).

Assim posta, poderíamos inferir a visibilidade como característica inquestionável do tema em Janoski. Mas ele admite¹⁶, na esfera privada e na esfera pública, situações de segredo que vão além da privacidade pessoal; é o caso do segredo industrial nas organizações, da espionagem e da polícia secreta no Estado e das reuniões secretas de organizações do terceiro setor, como a maçonaria.

¹⁶ De fato, não apenas Janoski, mas a maioria dos pesquisadores das teorias do Estado (sejam juristas, cientistas políticos ou historiadores) trata das questões relativas ao segredo nos Estados.



Figura 1. Um diagrama conceitual das esferas pública e privada que localiza a sociedade civil
 Fonte: Lizst Vieira (2001, p. 66).

A melhor compreensão deste modelo, conforme Vieira, requer a análise de dois aspectos: primeiro, a enorme importância das justaposições entre as esferas pública e privada, porque cada uma das três outras esferas “justapõe-se à esfera pública para produzir aspectos importantes ao desenvolvimento de uma teoria da sociedade civil” (VIEIRA, 2001, p. 68), permitindo, também, que a extensão dessa justaposição sirva de elemento comparativo entre as diferentes sociedades; segundo, a teoria dos *checks and balances* (pesos e contrapesos) entre as quatro esferas:

A sociedade civil, e especialmente a esfera pública, passa a dispor de um maior controle em face do poder estatal. Da mesma forma, também o mercado pode representar uma ameaça à democracia e ao bem-estar social; assim, no exercício de sua função fiscalizadora, as esfera pública e estatal também podem verificar o poder do mercado (agências públicas e departamentos estatais especializados). Mesmo a esfera pública pode tornar-se perigosa: movimentos sociais antidemocráticos surgem precisamente desta esfera (KuKlux Klan nos Estados Unidos e o nacional-socialismo na Alemanha) (Idem).

Bobbio, ao tratar da dicotomia público/privado, faz um apanhado histórico demonstrando que os dois termos trazem entre si relações cíclicas de hegemonia não apenas no campo jurídico, mas também no das ciências sociais. Ele parte do pressuposto de que uma grande dicotomia ocorre quando se pode demonstrar a capacidade:

- a) De dividir um universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser contemporaneamente compreendido na segunda;
- b) De estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos quais atualmente e potencialmente a disciplina se refere devem nela ter lugar, e principal, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela, secundárias (2007, p. 13).

Nesta mesma linha e considerando o “direito um ordenamento de relações sociais”, Bobbio aponta no Estado ou em outras sociedades organizadas a existência de relações de subordinação entre “detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre desiguais”. Ao abordar a sociedade natural ou a sociedade de mercado dos economistas clássicos, mostra que “na medida em que são elevadas a modelo de uma esfera privada contraposta à esfera pública, são caracterizadas por relações entre iguais ou de coordenação” (p. 15-17). Conclui, então, que a distinção da “sociedade de iguais” e a “sociedade de desiguais” é tão clássica quanto a distinção entre as esferas privada e pública.

A outra diferença entre público e privado, apresentada por Bobbio, tem a já citada origem nos preceitos do direito romano e reforço entre os jusnaturalistas e se baseia no modo de existência determinado pelas regras de conduta:

o direito público é tal enquanto posto pela autoridade política, e assume de forma específica, sempre mais predominante com o passar do tempo, da “lei” no sentido moderno da palavra, isto é, da norma que é vinculatória porque posta pelo detentor do supremo poder e habitualmente reforçada pela coação (cujo exercício exclusivo pertence exatamente ao soberano); o direito privado ou, como seria mais exato dizer, o direito dos privados, é o conjunto das normas que os singulares estabelecem para regular suas recíprocas relações, mas mais importantes das quais são as relações patrimoniais, mediante acordos bilaterais, cuja força vinculatória repousa, primeiramente

independentemente da regulamentação pública, sobre o princípio da reciprocidade (p. 18).

Conforme se observa no pensamento de Miguel Reale, nas ciências jurídicas recentes adotam-se estes conceitos de público e privado, “segundo o critério de utilidade pública ou particular da relação: o primeiro diria respeito às coisas do Estado [...], enquanto que o segundo seria pertinente ao interesse de cada indivíduo [...]” (REALE, 1994, p. 335). Mas, considerando essa compreensão incompleta, Reale propõe duas maneiras complementares de fazer-se a distinção entre Direito Público e Privado,

[...] uma atendendo ao *conteúdo*; a outra com base no *elemento formal*, mas sem cortes rígidos, de conformidade com o seguinte esquema, que leva em conta as notas distintivas prevalecentes:

Quanto ao conteúdo ou objeto da relação jurídica:

- a. Quando é visado imediata e prevalecentemente o interesse geral, o Direito é público.
- b. Quando imediato e prevalecente o interesse particular, o Direito é privado.

Quanto à forma da relação:

- a. Se a relação é de coordenação, trata-se, geralmente, de Direito Privado.
- b. Se a relação é de subordinação, trata-se, geralmente, de Direito Público (REALE, 1994, p. 336).

Do conjunto de conceitos abordados, temos em comum, fundamentalmente:

- O ponto central das atenções para a sociedade civil como agente em relação aos seus próprios membros e ao Estado.
- O caráter coletivo das formulações.
- O espectro político que reside na perspectiva da esfera pública.

2.2 Publicidade e opinião pública

O verbete **publicidade**, segundo Houaiss (2000, p. 2.330), apareceu publicado pela primeira vez em 1619 e significa “1. característica do que é público; 2. arte, ciência e técnica de tornar público (algo ou alguém) conhecido nos seus melhores aspectos, para obter a aceitação do público; 3. divulgação de matéria jornalística, geralmente por encomenda de uma empresa, pessoa, instituição, etc. [...]”.

O primeiro registro escrito da palavra **publicar** data do século XIII, conforme o *Índice do vocabulário do português medieval*, e significa “1. tornar (algo) público, amplamente conhecido, divulgar, propagar (para uma notícia ou boato); 2. levar (algo) ao conhecimento do público (para uma lei) [...]” (apud HOUAISS, 2000, p. 2.330).

No *Dicionário de comunicação*, o termo surge ligado à área de editoração, definido como “divulgar uma *notícia*, um *texto*, etc., através de *veículos* de informação [...]” (RABAÇA, BARBOSA, 1978, p. 382).

Essas definições, embora elaboradas à moda linear dos dicionários, fornecem o esboço de um dos aspectos centrais do **público** a que nos referimos na tese: o tornar público, fazer-se visível, divulgar.

A língua inglesa tem duas palavras para indicar o conceito de publicidade que buscamos: *publicity* é o termo mais usado, sobretudo nos manuais e na prática do jornalismo e das relações públicas, mas não é, certamente, o mais correto. Para dizê-la em palavras simples, esse termo de fato serve para indicar todas aquelas atividades que permitem a uma instituição “fazer falar de si” ou que indicam, na prática do jornalismo, “o fato público” que transcende o que é a dimensão do privado, por assumir implicações e validações de interesse geral. *Publicity* indica que “alguma forma de comunicação de massa não paga na qual o sujeito não é identificado como patrocinador direto” (CROMPTON, LAMB, 1986, p. 463). É evidente que esta definição refere-se a qualquer atividade que as administrações públicas e privadas põem em prática, sobretudo nos confrontos dos jornalistas, para comunicar, para veicular a própria imagem, para ampliar o próprio raio de ação.

Outro termo inglês que traduz o nosso “publicidade” é *publicness*, certamente mais apropriado para exprimir o suporte teórico do conceito que discutimos aqui. Não ao acaso, é usado normalmente em inglês para traduzir o alemão *öffentlichkeit* sobre o qual Habermas centra a sua complexa discussão da esfera pública burguesa. O mesmo sufixo inglês *ness*, conectado a *public*, é usado normalmente para indicar uma propriedade, o ser de uma coisa, e por isso parece adaptar-se muito bem “ao ser público” das instituições e dos seus argumentos que se pretende tratar e discutir.

Öffentlichkeit é o termo que Habermas utilizou originalmente referindo-se à publicidade, ao estudar os efeitos do poder sobre a atividade

pública da sociedade civil burguesa. Entretanto, o vocábulo teve sua tradução nas línguas neolatinas como **vida pública, opinião pública, público, espaço público e esfera pública** — esta última de uso mais comum em português e em inglês. Isso se deve ao fato de a palavra ter perdido suas referências originais, e, nos séculos XIX e XX (neste, principalmente), ter passado por sucessivas etapas de ressignificação no campo semântico da mídia e da propaganda comercial (HABERMAS, 2004, p. 94-123). Em 1962¹⁷, quando publicou seu trabalho, a expressão “publicidade burguesa” remetia a um período histórico confuso de gestação social e suas consequências políticas: ao mesmo tempo em que se edificava a autonomia moral da burguesia, essa autonomia se projetava para o convívio social — **publicidade literária** — e para a esfera política — **publicidade política**. Se por um lado a publicidade remete à qualidade ou estado das coisas públicas, de outro aponta o feitiço de uma publicidade com as feições da sociedade civil burguesa, construída sobre uma sólida esfera privada.

Na medida em que ocorre a autonomia do social, as características históricas da publicidade burguesa apresentam um emaranhado de fatores que se entrelaçam, mas coexistem, cada qual com sua identidade — expansão dos mercados, urbanização, proliferação do hábito social da leitura e auge da imprensa etc. Nesse universo, aquilo que se costuma designar como esfera pública equivale, na obra de Habermas, às **instituições da publicidade**¹⁸, consolidadas entre o final do século XVII e todo o XVIII. Embora o termo **esfera pública** não exista em Habermas como tradução de publicidade, ele emprega a ideia **esfera da publicidade** para definir um espaço consolidado e garantido por instituições privadas (a sociedade civil burguesa), cuja existência “abre o caminho da notoriedade política à formação de consensos emergentes no seio da sociedade” (ARATO, COHEN, 1999, p. 37). É por isso que a publicidade burguesa explica as **instituições da publicidade**

¹⁷ *História e crítica da opinião pública* teve sua primeira publicação nessa data. A edição utilizada para a tese é a oitava, de 2004.

¹⁸ A propósito, Adrian Laval (2001, p. 33) comenta que “com maior precisão, trata-se de dois tipos de cristalização institucional: primeiro, a afirmação confiante da autonomia em práticas e espaços de convívio dialógico — clubes de leitura, salões, casas de café e de chá, reuniões de conversação, lojas maçônicas e sociedades diversas de índole cultural; segundo, a culminância dessa autonomia perante o poder, dessa vez materializada em um conjunto de instituições dedicadas a veicular publicamente as opiniões representativas dos interesses desse segmento social de livres proprietários — jornais, ligas, clubes e associações políticas extraparlamentares.”

— esfera pública — como ingrediente colaborador na consolidação da identidade, além de promover e defender publicamente seus interesses de classe. No ponto final do processo está a **opinião pública**, representando a consagração das pretensões de legitimidade dos interesses das pessoas privadas como imperativo da própria democracia — o mandato da publicidade.

Quando se debruça sobre o conceito de **publicidade representativa**, Habermas aponta o progressivo declínio das sociedades baseadas numa lógica comunitária e na “corporificação representativa do poder, e ao correlativo surgimento da sociedade de indivíduos, da subjetividade moderna do íntimo, da privacidade e do interesse particular — com seu correspondente mundo do social” (LAVALLE, 2001, p. 45), fenômeno predominante até meados do século XX, quando as consequências dos grandes conflitos mundiais alteraram essa rota. A concepção moderna de espaço público, então, passa a uma nova perspectiva, com a proliferação de associações civis autônomas, espontâneas, inteiramente voltadas aos assuntos de interesse geral, coletivo. Trazendo este pensamento para a realidade da maioria dos países da América Latina, verificamos que os temas da vida pública tornaram-se o centro das atenções, não sob a perspectiva pós-moderna, reducionista do espaço público, mas como o nascimento de vias inéditas para a ampliação desse espaço a partir de “consensos emergidos no seio da sociedade” — uma renovação democratizadora, ora em curso.

Descrito este núcleo de características responsáveis pelo nascimento e consolidação da publicidade moderna, importa agora enumerar alguns fatores capazes de refinar o pensamento habermasiano de publicidade, da maneira como a maioria dos autores o aplica na atualidade. Há pelo menos duas grandes linhas teóricas em que a publicidade apresenta perfis conceituais mais ou menos definitivos: a relação conflitante entre a sociedade civil e o Estado e a qualificação dos seus termos componentes.

O princípio de **publicidade**¹⁹ é um componente indispensável no contexto das instituições políticas de regimes democráticos. No entanto, o

¹⁹ Tem sido frequente, na literatura acadêmica, a apresentação do conceito de **publicidade** com os termos **transparência** ou **accountability**. O sentido dessas palavras, porém, nos parece reduzir a abrangência original do conceito de Habermas à simples prestação de contas dos organismos estatais, sem contemplar a essencial possibilidade de diálogo, de resposta do processo da comunicação.

alastramento de dinâmicas de manipulação da opinião pública²⁰ após o advento da democracia de massa leva Habermas a apontar a teoria da legitimidade como resposta à clausura do poder — que Bobbio chama de “poder invisível”. Legitimidade, nas formulações de Max Weber²¹, adotadas e também criticadas por Habermas, seria a síntese dos limites da autonomia do Estado nos seus vínculos com a sociedade. Nas democracias, o poder deve expor e argumentar publicamente as razões de seus atos e decisões, possibilitando, inclusive, a contestação dos seus motivos por parte da opinião pública. Desse modo, mesmo com os possíveis constrangimentos²² a que sujeita o poder, o princípio da publicidade está inevitavelmente atrelado a ele, na dinâmica dos protestos sociais divulgados por meio de instituições autônomas da opinião pública. Pela sua penetração na vida social, essas instituições são consideradas, também, indispensáveis no processamento da legitimidade do poder. Um fator bastante discutido, no meio acadêmico e profissional, é a possibilidade de coação dessas instituições autônomas da publicidade, por meio de variados expedientes; mesmo assim, não podem ser desmontadas ou banidas sem quebrar pressupostos essenciais de todo Estado democrático de direito. Como resume Lavalle,

A opinião pública pode ser artificialmente fabricada, e, sem dúvida, as verdadeiras causas que animam as decisões políticas podem ser-lhe escamoteadas de modo a manipular sua orientação; entretanto, em meio a esses riscos e à sua própria ambigüidade, ela mantém seu potencial democratizador graças ao fato de que o processo de legitimação das decisões políticas não pode ocorrer totalmente à margem das práticas e espaços da publicidade. Note-se a mudança conceitual: trata-se agora de uma publicidade depurada de suas feições burguesas, consagrada como instância geral de intermediação entre o Estado e a única fonte insuprimível de legitimação nos regimes democráticos, ou seja, a sociedade (2001, p. 47).

²⁰ Lavalle (2001, p. 46) refere-se a essa manipulação com o curioso termo “revolução do número”, considerando que a estatística quantitativa tem substituído, na política, a qualificação de eventos e fenômenos de interesse geral.

²¹ Habermas, *A crise de legitimação no capitalismo tardio* (1980, p. 121-140). A principal crítica de Habermas à visão de legitimidade por Weber reside nos obstáculos que ela requer para resolver de forma satisfatória a relação entre verdade e legitimidade.

²² Bobbio (2000, p. 105) aponta o escândalo como um desses constrangimentos: “O momento em que nasce o escândalo e o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos [...]”. Como exemplos, ele nomeia a corrupção pública, o peculato, a malversação, a concussão, o interesse privado em atos oficiais.

Seyla Benhabib pondera, também, que no modelo deliberativo de democracia, para alcançar a legitimidade e a racionalidade a respeito dos processos de tomada de decisão coletiva de uma constituição política, “é condição indispensável que as instituições dessa constituição política estejam tão organizadas que aquilo que é considerado no interesse comum, de resultados provenientes de deliberação coletiva ocorram, racionalmente e justamente, entre indivíduos livres e iguais” (1996, p. 69). Com isso, ela nos remete a alguns fatores de fundamental importância se transportarmos as afirmações para a realidade sul-americana, considerando que, do ponto de vista da formação histórica, a existência de aristocracias no comando do poder sempre dificultou — se não impediu — as deliberações notadamente justas e entre iguais.

O eixo da separação entre o mundo autônomo da sociedade e o Estado (incluindo suas regras de poder) resultou na ideia de **sociedade em dois níveis**, da teoria da ação comunicativa: o primeiro nível — a sociedade — aparece agora como *mundo da vida*, o horizonte no interior do qual as ações comunicativas estão sempre prontas e moventes e onde os indivíduos interagem não apenas em função do que já é preexistente, mas também na produção de sentidos que não mais se afetam com o controle administrativo. Ao mesmo tempo, a esfera política — nível sistêmico — se expande e passa a comportar a lógica funcional da política e da economia (HABERMAS, 1981, p. 237-337). Ao ver de Lavallo, esta cisão entre o mundo da vida e o mundo sistêmico tem resultados importantes para o modelo de publicidade de Habermas porque

aprimora sensivelmente o achado histórico e sociológico de uma sociabilidade mediada por fluxos autônomos de comunicação, capazes de produzir efeitos de racionalização do poder; mas, sobretudo, eleva esse achado ao plano de uma teoria geral da evolução social e da ação social, despindo-o de todo vestígio particularista oriundo de sua gênese burguesa. O resultado é a postulação de um modelo de publicidade passível de ser analiticamente mobilizado na reflexão programática acerca das possibilidades contemporâneas de realização dos ideais modernos (2001, p. 40).

A publicidade atuava como mediadora — no interior da sociedade e entre ela e o poder estatal; nesse momento, porém, tornou-se uma espécie de caixa de ressonância do mundo da vida. Na contemporaneidade, ela se

constitui numa impressionante articulação de fluxos comunicativos, como rede: a opinião virá à luz, onde quer que se forme, no mundo da vida. Nesse ponto, a opinião pública se fortalece porque, mesmo passível de manipulação por meio de estímulos artificiais, ela preserva vínculos identitários com seus espaços de origem no mundo da vida.

Outro aspecto a destacar, na redefinição, é a estreia da opinião pública como protagonista nas funções políticas. Até então, sua motivação tinha raízes profundas, que atravessavam o âmbito do social e suas instituições de convívio e projeção pública para pousar nas experiências de vida e preocupações da privacidade familiar.²³ Agora, o mundo da vida não apenas detém o universo de experiências de vida, mas também a base comum que move e intermedia a reapropriação e produção dos sentidos na arena política.²⁴ Lavallo considera que

a chave do revigoramento da publicidade reside na ‘arquitetura dual da sociedade’ e na relação necessária entre ambos os níveis. De um lado, o mundo da vida sempre exposto às investidas colonizadoras provindas dos sistemas, mas por definição salvo; do outro, a realidade sistêmica ensimesmada, porém incapaz de produzir sua própria legitimidade e, portanto, de se clausurar diante dos reclamos que, emergindo do mundo da vida, alcançam consenso social pela via da publicidade (2001, p. 51).

Em síntese, o modelo da publicidade de Habermas como “espaço social gerado na ação comunicativa” (1998, p. 441) se insere nas propostas teóricas sobre a legitimidade, ao mundo da vida e ao contexto sistêmico — estas ligadas à teoria da ação comunicativa.

Paralelamente, cabe um destaque adicional à opinião pública, pois desde que os ares do Iluminismo deram voz e voto à sociedade civil, o tema desperta vigorosos debates, envolvendo múltiplos saberes — culturais, econômicos, políticos e sociais. Ganharam importância os juízos de valor que a sociedade civil, como corpo coletivo, fazia — e faz — de produtos, pessoas e governos porque passaram a poder atribuir-lhes um maior ou menor grau de vulnerabilidade mercadológica ou institucional.

²³ Estas ideias aparecem espalhadas em diversos trechos da obra de 1984.

²⁴ Para elaborar essas inovações conceituais, Habermas trouxe, em convergência, o pensamento de diversos campos do conhecimento: epistemologia, ética, teorias da linguagem e da ação e evolução sociais e, mais recentemente, teorias da democracia e do direito.

A importância da opinião pública aumentou na proporção direta do aparecimento dos meios de comunicação de massa, com Gutenberg proporcionando velocidade e abrangência na divulgação de informações, fenômeno potencializado ainda mais com o rádio e com a televisão e, como fato recente e à parte, as mídias digitais.

O precursor da abordagem da massa como “espírito coletivo” foi Gabriel Tarde²⁵, em fins do século XIX e início do século XX. Primeiro a elaborar teorias sobre a relação social da massa — que nomeou como **público** —, concebeu a estatística como medida de “retorno ao público da opinião do público” e da sua identidade coletiva, fornecendo aos sociólogos um instrumento científico, aperfeiçoado e consolidado progressivamente, desde a sua concepção. Com Tarde, a opinião — até então tratada no campo da razão pura e da crítica — passa para o campo da socialização; o objeto de estudo passa de **opinião** para **opinião pública**. Dominique Reyniè, ao introduzir a edição de 1992 de *A opinião e as massas*²⁶, destaca muito bem a importância do pensamento do autor ao constatar que a opinião pública “cessa de ser objeto da filosofia e transfere-se para a ciência social, do mesmo modo que abandona a individualidade pelo coletivo por um processo ao mesmo tempo epistemológico e social, em que a quantificação adquire um papel decisivo” (p. 23).²⁷

Quando entram em cena os pesquisadores da teoria crítica, agrupados principalmente na Escola de Frankfurt, ganham força os conceitos de “indústria cultural” e da comunicação de massa como instrumento de manipulação da opinião pública. Entre os autores, Blumer²⁸ destaca como

²⁵ Gabriel Tarde, francês, formado em Direito em sua cidade natal, Sarlat, mudou-se para Paris, onde foi ocupar o posto de diretor no setor de estatística judiciária do Ministério da Justiça. Iniciou-se na docência aos 53 anos (1896), oferecendo cursos na École Libre des Sciences Politiques e, no ano seguinte, passou a atuar no Collège Libre des Sciences Sociales. Em 1900, assumiu a cátedra de Filosofia Moderna no Collège de France e foi eleito para a Académie des Sciences Morales e Politiques.

²⁶ A primeira edição da obra é de 1901.

²⁷ Ao analisar a obra de Tarde, Marco António Antunes mostra que na Europa e no âmbito da Sociologia, a influência de Tarde foi, de certo modo, reduzida devido à primazia do método sociológico de Durkheim. “No entanto, a influência de Tarde manifesta-se em autores como: Eugène Duprée, Jean Stoetzel e indirectamente Jürgen Habermas. Nos Estados Unidos, Tarde influenciou, principalmente, a Escola de Chicago, a Escola de Columbia, a Escola do Sul da Califórnia e a Escola de Filadélfia, embora, inicialmente, não tenha despertado muito interesse, ao ponto de constituir um paradigma científico para os sociólogos americanos” (disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/antunes-marco-gabriel-tarde.html>).

²⁸ Herbert Blumer, sociólogo e pesquisador norte-americano, foi um crítico polêmico dos procedimentos usados em pesquisas de opinião.

objeto de interesse da massa “aquele em condições de atrair a atenção de pessoas para além de suas culturas locais e esferas de vida, deslocando sua atenção para um universo mental mais amplo, e abrangendo determinados campos que não estão definidos nem envolvidos por regras, regulamentos e expectativas” (In COHN, 1975, p. 178). Ela se compõe, conforme o autor, de indivíduos “desvinculados e alienados que enfrentam objetos e áreas da vida interessantes mas também complexos e difíceis de compreender e inserir em uma visão ordenada” (Idem). A insegurança aí gerada, aliada à incapacidade dos participantes “de se comunicarem uns com os outros, exceto de formas limitadas e imperfeitas”²⁹ (Ibidem), leva-os a agirem separadamente, como indivíduos.

Lippmann³⁰ (2008), numa obra que aborda o tema sob a perspectiva da difusão jornalística, considera também o concurso de fatores subjetivos na formação da opinião pública. Para ele, “a mesma estória não é nunca igual para todos os ouvintes” porque “duas experiências não são exatamente iguais; cada pessoa a representará de seu próprio jeito, e a tratará com seus próprios sentimentos” (p. 158). Considerando, depois, que a opinião pública deve ser a primeira mobilizadora nas democracias, apresenta como desafio a validação das posições privadas na cena política, aproximando seu pensamento da publicidade de Habermas.

2.3 Propaganda e publicidade comercial

Os conceitos até agora expostos se fecham no escopo das hipóteses a investigar, daí o arcabouço teórico orbitando entre a sociologia, a ciência política, a filosofia e o direito. Fora dessas disciplinas basilares e numa perspectiva mercadológica, a **publicidade** apresenta outras feições, que talvez possam servir, parcialmente e com indispensáveis adaptações, nas etapas operacionais da comunicação pública. Trata-se da publicidade conhecida como comercial, criada e desenvolvida para organizações privadas com vistas à

²⁹ Quando Blumer escreveu esse artigo, a comunicação entre os indivíduos que compunham a massa era realmente difícil. O advento dos meios digitais e das redes sociais deu início a um processo de mudança desse panorama e, embora apresente as limitações próprias das gêneses, vem se mostrando um canal de grande eficiência para o diálogo entre comunidades e indivíduos.

³⁰ Walter Lippmann, jornalista, comentarista político, crítico e filósofo estadunidense, estudou na Harvard University, Estados Unidos. Foi fundador e editor da revista *The New Republic*, em 1913.

oferta e venda de produtos e serviços lucrativos, ou implementar e manter conceitos positivos da empresa junto aos públicos com que se relaciona direta ou indiretamente, mas cujos princípios e técnicas de persuasão vêm sendo utilizados também nos campos estatal/governamental.

Nesse momento, embora a inclusão dessas abordagens no *corpus* da pesquisa seja dispensável, optamos por discorrer brevemente sobre suas características operacionais. O primeiro aspecto a considerar é a diferença apontada por alguns autores entre **publicidade** e **propaganda**, sobre o qual não há unanimidade.

Segundo Antônio Herman Benjamin³¹,

A publicidade tem um objetivo comercial [...] enquanto que a propaganda visa a um fim ideológico, religioso, filosófico, político, econômico ou social [...] A diferença essencial entre a publicidade e a propaganda baseia-se no fato de que a primeira faz-se com a intenção de alcançar lucro, enquanto que a segunda exclui quase sempre a idéia de benefício econômico. (<http://www.iadb.org/biz/agenda/Benjamin.pdf>)

O posicionamento de Benjamin é o mais corrente entre diversos autores, profissionais ou acadêmicos, quando abordam o assunto no âmbito da comunicação e do marketing. Também há aqueles, como Lasswell³², com uma visão mais crítica do tema, defendendo que a finalidade da propaganda é a manipulação das atitudes coletivas, ideia que se aproxima e confunde com algumas teorias da opinião pública.

Uma divulgação é considerada **propaganda** quando se refere a ideias, princípios e teorias. A palavra tem origem no latim — *propagare* —, cujo significado é reproduzir por meio de sementeira, ou seja, enterrar um rebento ou uma semente no solo. Para Eugênio Malanga³³,

A Propaganda pode ser conceituada como: atividades que tendem a influenciar o homem, com o objetivo religioso, político ou cívico. Propaganda, portanto, é a propagação de idéias,

³¹ Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamin foi professor de Direito Ambiental e Comparado e Direito da Biodiversidade na Texas University, Estados Unidos. No Brasil, é membro do Conselho Diretor da Comissão Fulbright desde 2001 e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e, também, ministro do Superior Tribunal de Justiça.

³² Harold Dwight Lasswell foi professor de Ciência Política na University of Chicago, Estados Unidos, onde se formou em Economia e Filosofia. Em 1922, passou a pesquisar as relações entre política, psicologia e comunicação (nela, a propaganda). É considerado o pai da moderna Ciência Política e tem uma importância decisiva nos estudos desta área e na Comunicação, até hoje.

³³ Eugênio Malanga foi escritor e professor na Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero, em São Paulo.

mas, sem finalidade comercial. A Propaganda é um conjunto de técnicas de ação individual, utilizadas no sentido de promover a adesão a um dado sistema ideológico (político, social ou econômico) (1976, p. 11).

José Benedito Pinho³⁴, depois de discorrer sobre algumas dessas reflexões, conceitua a propaganda como “o conjunto de técnicas e atividades de informação e persuasão destinadas a influenciar, num determinado sentido, as opiniões, os sentimentos e as atitudes do público receptor” (1990, p. 22). O autor apresenta, ainda, uma classificação de propaganda segundo a qual ela pode ser: ideológica, política, eleitoral, governamental, institucional, corporativa, legal, religiosa e social. Parece claro, pois, que a propaganda atua no universo da disseminação de ideias, valores e crenças, ostentando técnicas de persuasão com maior ou menor ênfase, dependendo da filosofia e do *modus operandi* do emissor.

A publicidade, conforme Malanga,

é uma decorrência do conceito de Propaganda, é também persuasiva, mas com objetivo comercial bem caracterizado. Portanto, a Publicidade é definida como a arte de despertar no público o desejo de compra, levando-o à ação. A Publicidade é um conjunto de técnicas de ação coletiva, utilizadas no sentido de promover o lucro de uma atividade comercial, conquistando, aumentando ou mantendo clientes (1976, p. 11).

Na mesma direção, quase em redundância, Armando Sant’Anna³⁵ define a publicidade como

uma técnica de comunicação de massa, paga com a finalidade precípua de fornecer informações, desenvolver atitudes e provocar ações benéficas para os anunciantes, geralmente para vender produtos ou serviços. A publicidade serve para realização as tarefas de comunicação de massa com economia, velocidade e volume maiores que os obtidos através de quaisquer outros meios (1998, p. 75).

Pinho (1990, p. 18) fala de outros objetivos da publicidade, como lançamento de produtos, cultivo de preferência pela marca, combate e neutralização da concorrência, familiarização dos clientes atuais e potenciais com novos usos para o produto, entre outros. Mantém-se, aí, a visão

³⁴ José Benedito Pinho, professor da área de Comunicação e Marketing Rural da Universidade Federal de Viçosa (MG). Anteriormente, ministrou disciplinas de Comunicação Social e de Publicidade na Puccamp, na Unimep e na Unesp-Bauru.

³⁵ Armando Sant’Anna foi professor e coordenador-geral dos cursos de Propaganda, Relações Públicas e Jornalismo na Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP), em São Paulo. Possui vasta experiência profissional em publicidade, atendendo clientes de organizações privadas e campanhas cívicas e eleitorais.

estritamente lucrativa da publicidade e, justamente por isso, o conceito torna-se incompatível com os pressupostos da tese.

Porém, do ponto de vista técnico, as agências brasileiras vêm conquistando, em todo o mundo, admiração e respeito pela competência com que desenvolvem suas campanhas — reconhecimento refletido ano após ano, nas premiações internacionais.³⁶ A excelência desses instrumentos da publicidade tem sido empregada em campanhas governamentais de promoção de imagem de mandatos, nos níveis municipal, estadual e federal, mas raramente a serviço da publicidade emancipatória preconizada por Habermas ou na divulgação de informações que garantem direitos, quando o Estado se apresenta como emissor das mensagens.

2.4 Transparência e *accountability*

Excertos da ideia de publicidade estatal/governamental de Habermas aparecem, às vezes, na literatura de comunicação e frequentemente nos discursos eleitorais e governamentais, nominados como **transparência** ou como ***accountability***.

A palavra **transparência**, quando aplicada aos organismos estatais/governamentais, mantém seu mesmo significado intrínseco: translúcido, que permite ver através de. Uma caixa transparente permite observar cada objeto que ali esteja depositado. Uma sala com paredes transparentes deixa à mostra o recinto — suas dimensões, disposição do mobiliário, cores — e, ainda, os movimentos das pessoas que transitam ou permanecem no local. Um governo ou um mandato transparente expõe suas ações de modo que estejam acessíveis aos interessados.

A palavra ***accountability*** algumas vezes aparece empregada — equivocadamente — como sinônimo de transparência. Porém, sua formulação

³⁶ Segundo relatório da Big Won Report, criado por Patrick Collister, ex-vice-presidente e diretor de criação executivo da Ogilvy Londres, em parceria com a consultoria britânica The Garden Partnership, o Brasil ocupou, em 2009, o 5º lugar em prêmios internacionais, ficando atrás de Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Austrália. Disponível, entre outros, em <http://ccsp.com.br/ultimas/noticia.php?id=43691>.

é mais complexa por se tratar de uma concepção que envolve “a necessidade de proteger os cidadãos da má conduta burocrática” e que guarda relação com os direitos do cidadão, conforme Anna Maria Campos. A autora credita a Frederich Mosher as primeiras tentativas de compreensão do termo, dando a ele o sentido de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: “Se esta não é sentida subjetivamente (da pessoa perante si mesma) pelo detentor da função pública, deverá ser exigida ‘de fora para dentro’; deverá ser compelida pela possibilidade da atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável” (CAMPOS, 1990, p. 32). O passo seguinte seria estabelecer qual agente teria reconhecimento e poder para a tarefa de “compelir ao exercício da *accountability*”, de declarar alguém responsável: “um cliente, um eleitor, um burocrata de nível mais elevado, um legislador, um tribunal?” (Idem, p. 33). Verifica-se, aí, a presença de temas como representação e legitimidade do poder, que levaram Anna Maria Campos a entender *accountability* como componente do Estado democrático: “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (Idem).

No rápido perfil que traçamos da administração pública brasileira (capítulos 1 e 5), pudemos verificar o quanto esses valores democráticos carecem de avanços para alcançar patamares aceitáveis de *accountability*, que requer credibilidade, legitimidade e autonomia dos controladores do Estado e seus governos. Ora, um dos controladores da administração pública federal, no Brasil, é o Tribunal de Contas da União (TCU), cujos ministros são nomeados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. Anna Maria Campos (Idem, p. 45) considera que a extensão do mandato do tribunal e a nomeação dos seus membros constituem “um ponto crítico quando se considera a *accountability* da burocracia: o grau de liberdade (ou de coação) do Legislativo para aprovar a indicação dos membros” varia também conforme o poder do Legislativo em relação ao Executivo — reforçando a ativação de mecanismos para anular o controle do Legislativo —, característica frequente nos períodos de fortalecimento do Executivo. Nesse caso, do TCU, a legitimidade é garantida pela lei, mas a autonomia e a credibilidade estão

comprometidas pela própria estrutura do processo. O fato de esta Corte se limitar a aspectos contábeis e orçamentários — verificados apenas formalmente — retira das suas ações o caráter da *accountability* porque pouco se pode concluir quanto à eficiência do emprego dos recursos pela instituição, a efetiva atenção às necessidades da população, a eficácia na conquista das metas e a justiça social e política, nas tabelas de custos e benefícios.

Campos entende que as possibilidades de tornar a administração pública mais aberta ao controle dependerão de “reversão do padrão” de tutela que caracteriza, hoje, a relação entre governo e sociedade. A ocorrência dessa transformação relaciona-se:

- Às chances de que os cidadãos brasileiros — até aqui politicamente adormecidos — despertem e se organizem para exercer o controle político do governo;
- Às chances que o aparato governamental, conformado ao passado de autoritarismo e centralismo, seja remodelado, tornando-se descentralizado e transparente para os cidadãos;
- Às chances de que valores tradicionais, que têm apoiado o “formalismo democrático”, sejam substituídos por valores sociais emergentes (p. 48).

Parece evidente, portanto, que realizar a *accountability* depende não só da publicidade de atos governamentais. Ao contrário, guarda estreita relação com a estrutura de poder disponível e suas interfaces interiores à burocracia da administração pública.

Amitai Etzioni³⁷ trata da *accountability* em uma perspectiva inicialmente mais ampla e, posteriormente, focada em gestão da saúde. Ele sistematiza três situações em que oradores e escritores situam a *accountability*:

Para referir-se a mais responsabilidade e sensibilidade; para aludir a uma maior atenção ou consideração para com a “comunidade” (em geral, um eufemismo para negros, norte-americanos de origem mexicana, índios norte-americanos ou outras minorias); ou para exigir maior compromisso com “valores” (como na expressão “padrões mais elevados de moralidade”, por exemplo). O que é comum a todos esses exemplos é o uso simbólico do termo *accountability* (2009, p. 288).

³⁷ Amitai Etzioni, sociólogo e professor das Universidades de Columbia e de George Washington, Estados Unidos, e membro do Instituto de Estudo de Guerra e Paz, dedicou-se principalmente ao estudo da psicossociologia das organizações. É um dos mais importantes autores da Teoria Estruturalista da Administração.

A partir daí, Etzioni discorre sobre o tema sob uma ótica dialógica e participativa, destinada principalmente a obter consensos, na abordagem que ele nomeia como “de orientação”, baseada em diversas forças interativas e não apenas em mecanismos isolados. Sem rejeitar a *accountability*, “circunscrita e demarcada pelas legalidades e formalidades do Estado”, sustenta que, ao lado da base de poder nela contida, há também uma base moral “contida nos ‘valores internalizados’ pelos dirigentes, bem como acalentados pelos outros participantes, internos ou externos ao órgão de saúde em questão” (Idem, p. 296). As deliberações, então, resultariam das discussões ocorridas em um corpo coletivo em acordo ou consenso.

Difere muito, portanto, da *accountability* de Campos, em que a exposição das ações estatais permite controle externo, considerando-se a necessidade de uma abertura dos órgãos oficiais ao olhar e à crítica da sociedade.

Para a tese, importa ressaltar que a *accountability* pode ocorrer apenas a partir da informação estatal, emitida direta ou indiretamente ou simplesmente disponibilizada, facilmente acessível à sociedade. Da simples observação até o controle do Estado pela esfera pública, qualquer processo terá início na exibição visceral dos órgãos públicos.

2.5 Interesse público

A expressão **interesse público** é frequentemente mencionada por organizações e instituições ao fixar objetivos das suas ações ou justificar a disseminação de informações de naturezas diversas. Na literatura sobre comunicação, aparece sob diferentes pontos de vista, mencionados adiante, no Capítulo 4.

Nossa abordagem, baseada na decomposição da expressão, limitar-se-á a significados genéricos de como são empregados em algumas áreas do conhecimento.

O primeiro registro escrito da palavra **interesse** data do século XV, conforme o *Índice do vocabulário do português medieval* (apud HOUAISS, 2000) e significa

1. aquilo que é importante, útil ou vantajoso, moral, social ou materialmente (*um serviço de interesse público*); 2. estado de espírito que se tem para com aquilo que se acha digno de

atenção, que desperta a curiosidade, que julga importante (*escutar com interesse*) (*falta de interesse*); 3. qualidade daquilo que retém a atenção, que prende o espírito (*um romance cheio de interesse*); 4. importância dada a alguma coisa (*um assunto de interesse capital*) [...] (HOUAISS, 2000, p. 1.633).

Ao que tudo indica, porém, a origem remota das discussões sobre o tema situa-se pelo menos três séculos antes de Cristo, com o pensamento de Platão. Para ele, o Belo e o Bem compunham os universos da alma e do saber. E o Bem apenas poderia se realizar na Verdade e na Justiça, só possíveis na *pólis* verdadeira e justa, comandada por governantes capazes de escolher sempre o que julgassem mais vantajoso para a comunidade (PLATÃO, 1979, p. 222-223).

Apesar das divergências pontuais, a maioria dos autores contemporâneos parece convergir para um dos pressupostos platônicos: interesse público é interesse comum. Chaparro (1987, p. 73) relata que a Associação Filosófica Americana patrocinou, nos anos de 1960, um projeto de pesquisa sobre interesse público, com a participação de 19 cientistas de diferentes áreas e correntes teóricas. No último capítulo do livro que contém esses estudos³⁸, Wayne Keys conseguiu chegar a uma síntese do que afirmaram os diversos autores, “chegando a dois sentidos principais do termo **interesse público**:

- Um sentido formal — qualquer que seja o objeto de uma ação governamental devidamente autorizada, o interesse público manifesta-se nas decisões geradas pela intenção ou vontade do governante. Trata-se de uma concepção utilitária ou agregativa que, nos efeitos, eleva ao máximo os interesses particulares.
- Um sentido substantivo, localizado no objeto que deve ser procurado na ação governamental [...]

Harold Lasswell participou do projeto da Associação Filosófica Americana e, para ele, as definições de interesse público e de interesse privado devem ser dimensionadas em cada contexto social, político,

³⁸ A obra que contém os artigos desses 19 cientistas foi editada por FRIEDRICH, Carl J. *O interesse público*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro. O livro foi originariamente editado em inglês, nos Estados Unidos, sob o título *Nomos V: The public interest*, Atherton Press, 1962.

econômico, religioso, administrativo ou cultural, mas com vínculo a processos de escolha ou decisão, inclusivos ou exclusivos.

Outros autores também contribuíram para a pesquisa norte-americana, enriquecendo a discussão. Na Ciência Política, Cassinelli entende que “o interesse público é o mais alto padrão ético aplicável aos assuntos políticos. Aqueles que usam a expressão estão sempre se referindo aos supremos objetivos morais de uma associação política, muito embora possam não ter plena consciência disso”. Sob a ótica das Ciências Econômicas, Musgrave³⁹ afirma que “interesse público é a soma dos interesses privados. [...] O povo é o conjunto dos consumidores; servi-los com eficiência é atender ao interesse público”.

Numa obra mais recente, ao tratar do interesse público no fazer jornalístico sob a ótica do interesse privado, Chaparro adota uma postura conciliadora:

O jornalismo não tem que temer ou desprezar os interesses particulares. Além de legítimos, eles são a engrenagem da actualidade. Mas como a sociedade espera e precisa do jornalismo o relato veraz, confiável, dos acontecimentos, e a explicação isenta de factos e contextos, exige-se que os motivos e comportamentos do jornalismo estejam vinculados, não a algum dos interesses particulares em jogo, mas ao tão falado *interesse público* — para que, no dia seguinte, a própria actualidade tenha desdobramentos convenientes à sociedade (CHAPARRO, 2001, p. 91).

A expressão **interesse público** é, frequentemente, empregada para substituir **bem comum**. Isso requer uma leitura cuidadosa. Há quem considere que **bem comum** não é um termo unívoco, porém equívoco e, no máximo, análogo. Pode ser um termo perigoso, muito ao gosto do discurso demagógico. O que é bem comum para a comunidade de empresários, possivelmente não deve corresponder à concepção que tem a massa de trabalhadores. O que é bem comum para uns, pode não o ser para outros. O melhor conceito de bem comum é aquele professado por João XXIII, em duas encíclicas, e colacionado por Dalmo Dallari, em seu *Elementos de teoria geral do Estado*: “O bem comum ‘consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” (*Pacem in Terris*, n. 58). Tal definição foi originariamente proposta na

³⁹ Richard Musgrave foi professor de Economia Política na Harvard University, Estados Unidos.

encíclica *Mater et Magistra*, no seguinte e interessante contexto: “Para o conseguir, requer-se, porém, que as autoridades públicas se tenham formado, e realizem praticamente, uma concepção exata do bem comum; este compreende o conjunto das condições sociais que permitem e favorecem nos homens o desenvolvimento integral da personalidade” (n. 65).⁴⁰

Não obstante a relevância de todos esses pesquisadores, adotar-se-á a visão jurídica, que reúne um pouco das demais definições: **público** como “propriedade do que pertence à coletividade” e **interesse** como “o direito de obter vantagem de alguma coisa” (MELO, 1985 apud CHAPARRO, 1987, p. 91).

A opção se justifica em uma escolha anterior, da opção pela área jurídica como base do suporte teórico aqui adotado.

Vistos os conceitos, temos para a tese que:

1. Público é aquilo que é amplamente disseminado, de conhecimento geral, passível de acesso e compreensão por toda a sociedade. No contexto da comunicação que pesquisamos, público traz inicialmente essa característica censitária: o Estado é responsável por todos os que estão no seu território. Desse modo, as informações sobre a gripe A H1N1 e a dengue, por exemplo, precisam atingir todas as pessoas que já estão no país ou chegam a ele, como uma garantia aos direitos à saúde e à vida. Mas o conceito de público poderá ser segmentado à medida que a informação garanta o direito específico de um fragmento da população. Vejamos um exemplo recente: as empresas terão parte da sua tributação definida conforme o número de acidentes de trabalho registrados no período fiscal. Mais acidentes, maior tributação; menos acidentes, menor tributação. O público interessado é o empresarial e, a partir dele, os empregados das organizações. Portanto, a informação estatal sobre o tema atuará como garantia de direitos desses empresários, apenas.

2. Esfera pública (ou espaço público) é a arena em que se discutem temas de interesse da sociedade em geral ou de comunidades em particular; é indispensável que haja envolvimento coletivo, seja no país ou num bairro. Quando foi proposta a lei proibindo o funcionamento dos bingos, em

⁴⁰ O texto integral das encíclicas pode ser visto no endereço: www.vatican.va.

todo o território nacional, abriu-se uma enorme discussão sobre o assunto, em diversos segmentos da sociedade civil: ex-empregados (desemprego), clubes e associações beneficiados com parte do faturamento dos bingos (redução dos recursos), proprietários, religiões (aspectos morais dos jogos), órgãos de segurança pública (relação entre bingos e crime organizado) e, com a repercussão promovida pelos meios de comunicação de massa, toda a sociedade. A discussão ainda prossegue, na atualidade, mesmo com menor visibilidade para a totalidade da população.

3. Órgão público por excelência é todo aquele que, direta ou indiretamente, traga consigo a chancela do Estado.