

HABERMAS, J. MUDANÇA EST. K27V8H
DA ESFERA PÚBLICA R.J. TB - 2003

VII — PARA O CONCEITO DE OPINIÃO PÚBLICA

§ 24 — *A opinião pública enquanto ficção do Direito Público*
— *A dissolução sócio-psicológica do conceito*

“Opinião pública” é algo que assume um outro significado caso ela seja apelada como uma instância crítica em relação à “publicidade” no exercício do poder político e social normativamente exigida ou como uma instância receptora na relação com a publicidade difundida de modo demonstrativo e manipulativo, sendo ela utilizada para pessoas e instituições, bens de consumo e programas. Na esfera pública, concorrem ambas as formas — “publicidade” e publicidade —, mas “a” opinião pública é o seu destinatário-comum: — quais são, para essa instância, as conseqüências de tal grandeza?

Ambos os aspectos da “publicidade”/publicidade e da opinião pública não estão numa relação de norma e fato — assim como se se tratasse do mesmo princípio cuja eficácia efetiva ficaria sempre aquém daquilo que ele promete (e, de acordo com isso, o comportamento efetivo do público ficando aquém do que dele se espera). Desse modo seria possível unificar uma grandeza ideal da opinião pública com a sua figura ideal: mas não é desse jeito que isto, evidentemente, se comporta. Pelo contrário, é preciso diferenciar nitidamente as funções da “publicidade” e da publicidade: a crítica e a manipulativa. Ambas estão no corrente contexto social de efeitos correlatos. Com ambas as figuras também está colocada, para

o público, em cada uma delas uma outra expectativa de comportamento: para estabelecer uma ponte com a diferenciação já introduzida, uma é voltada para a opinião pública; a outra, para a opinião não-pública. Também a “publicidade” crítica, inclusive o seu destinatário, não é simplesmente uma norma. Enquanto norma constitucional institucionalizada, de algum modo ela determina, como quer que também tenha se modificado estruturalmente a sua base social desde a situação inicial do Estado burguês de Direito, uma parte importante dos procedimentos a que estão faticamente presos o exercício do poder político e do equilíbrio entre os poderes. “Há” essa “publicidade”, bem como um destinatário, que preenche as expectativas de comportamento com ela colocadas — por certo não o público em sua totalidade, mas um substituto habilitado para essa função. Uma outra questão, a ser decidida empiricamente, é saber em que setores essas funções da “publicidade” estão em vigor, em que volume e sob quais condições existe hoje o público a ela pertencente. Por outro lado, a figura concorrente da publicidade junto com os seus destinatários não é simplesmente algo como um fato; está acompanhada por uma evidência específica, cuja coerção normativa pode ascender até certo ponto também em antítese e interesses imediatos do “trabalho na esfera pública”. Significativamente, essa compreensão empresta elementos essenciais exatamente a seu adversário, a “publicidade” crítica.

No Direito Constitucional e na Ciência Política, a análise das normas constitucionais na relação com a realidade constitucional dos Estados sociais-democratas precisa fixar-se na institucionalizada ficção da opinião pública, sem, no entanto, poder ainda identificá-la de modo imediato no comportamento do público dos cidadãos enquanto uma grandeza real. A dificuldade daí resultante foi caracterizada por Landshut. Ele registra, por um lado, o fato de que “no lugar da opinião pública surge a disposição subjetiva, em si indeterminada. Ela é, toda vez, orientada para esta ou aquela direção através de determinadas medidas e acontecimentos. Essa inclinação subjetiva atua como uma carga mal-presa num navio a navegar” /1/. Por outro lado, ele lembra que as instituições constitucionais do Estado social-democrata de massas contam

com uma opinião pública intata, porque esta continua ainda a ser a única base reconhecida de legitimação da dominação política: "O Estado moderno pressupõe como princípio de sua própria verdade a soberania popular, e esta, por sua vez, deve ser a opinião pública. Sem esse adicional, sem a substituição da opinião pública como origem de toda a autoridade das decisões obrigatórias para a totalidade, falta à democracia moderna a substância de sua própria verdade" /2/. Se não se pode simplesmente abandonar o mandamento implícito nas normas constitucionais /3/ de uma esfera pública politicamente ativa sem se aferrar, de modo ingênuo, à idéia de uma racionalização da dominação /4/, não se aferrar simplesmente à facticidade de uma esfera pública em decadência, dois caminhos se apresentam fundamentalmente para se definir o conceito de opinião pública.

Um conduz de volta a posições do liberalismo, que, em meio a uma esfera pública desintegrada, queria salvar a comunicação, bem no seio de um público meramente aclamativo, num círculo interno de representantes capazes de serem no âmbito público os formuladores de opinião, um público pensante bem no meio do público apenas aclamativo. "É compreensível que, a partir da trapalhada de inclinações subjetivas, opiniões pouco claras e perspectivas popularizantes como as que os meios de comunicação de massa difundem, é com muito maior dificuldade que pode ser formada uma opinião pública do que a partir do conforto racional das distintas grandes correntes de opinião que disputavam entre si na antiga sociedade burguesa. Nessa medida, é preciso reconhecer que uma opinião pública nunca teve tanta dificuldade de se impor" /5/. Certamente Hennis constata simplesmente essa correlação a fim de colocar a urgência de promoções específicas que tratar de arranjar "para o ponto de vista defendido pelos cidadãos relativamente melhor informados, mais inteligentes e mais morais" /6/ tanto atenção quanto obediência enquanto opinião pública, em contraposição à opinião comum. O momento da "publicidade" que garanta a racionalidade deve ser salvo às custas de seu outro momento, o da generalidade, que garante a acessibilidade a todos. Com isso, as qualificações que as pessoas privadas podiam

conquistar antigamente enquanto critérios sociais para poderem participar de um público dentro da esfera do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social são autonomizadas a nível de qualidades hierárquicas de representação, pois não se pode mais contar com aquela base: uma representação de tal espécie não se pode mais determinar sociologicamente de modo satisfatório sob as condições dadas /7/.

O outro caminho leva a um conceito de opinião pública que abstrai completamente de critérios materiais como racionalidade e representação, limitando-se a critérios institucionais. Assim, Fraenkel equipara a opinião pública com a concepção dominante no Parlamento e obrigatória para o governo: "Com a ajuda da discussão parlamentar, a opinião pública dá a conhecer ao governo as suas aspirações e o governo transmite à opinião pública a sua política" /8/ — a opinião pública reina, mas não governa. Leibholz considera incorreta essa contraposição do Governo ao Parlamento como porta-voz da opinião pública: as partes contratuais politicamente ativas seriam sempre os partidos em seu papel de governo e oposição. A vontade dos partidos é idêntica à dos cidadãos ativos, de tal modo que, em cada caso, o partido da maioria representaria a opinião pública: "Assim como na democracia plebiscitária a vontade da maioria dos cidadãos ativos passa a ser identificada com a, a cada momento, vontade global do povo, numa democracia de partidos em funcionamento a vontade da maioria partidária que esteja no governo e domine o Parlamento passa a ser identificada com a *volonté générale*"^{1*)} /9/. A vontade não-pública só conquista existência enquanto uma opinião "pública" na elaboração através dos partidos. —

Ambas as versões levam em conta o fato de que, no processo de formação da opinião e da vontade nas democracias de massas, a opinião do povo, independente das organizações através das quais ela passa a ser mobilizada e integrada, raramente ainda mantém alguma função politicamente relevante. Ao mesmo tempo, nisso consiste, no entanto, também

1*) Vontade geral.

a fraqueza dessa teoria, à medida que ela substitui o público, enquanto sujeito da opinião pública, pelas instâncias através das quais ele tão somente ainda é capaz de ação política, esse conceito de opinião pública torna-se neutro de um modo todo peculiar. Não se pode perceber nessa “opinião pública” se ela se constituiu por via da comunicação pública ou privada; nisso permanece, por sua vez, ainda aberto saber se, a esse título, deve ser entendida apenas a intermediação de uma preferência maciça incapaz de ela mesma se articular ou a degradação de uma opinião muito bem capaz de ser esclarecida, mas forçadamente integrada num eco plebiscitário.

A ficção constitucional dita “opinião pública” não pode mais ser identificada no comportamento real do próprio público; mas computá-la em determinadas instituições políticas também não lhe tira o caráter fictício caso se faça abstração do nível de comportamento do público de um modo geral. Por isso é que, com um síndrome positivista, a pesquisa sociológica empírica volta a este nível para poder observar “a opinião pública”. É claro que ela também abstrai, inversamente, os aspectos institucionais e chega logo à dissolução sócio-psicológica do conceito de opinião pública enquanto tal.

Já sendo um problema para o liberalismo da metade do século, no último quartel do século XIX é que a “opinião pública” passa a ser, de modo plenamente consciente, uma grandeza problemática. Num ensaio de 1879 sobre “Essência e Valor da Opinião Pública”, afirma-se, naquele tom de resignação do liberalismo tardio: “Assim, na atualidade, o novo nos fatos e a necessidade de alternância tornaram-se a tal ponto o decisivo que a opinião popular... tanto dispensa a fixação na tradição histórica quanto aquela elaboração prévia especialmente enérgica na oficina de pensamentos dos grandes homens, que acreditavam em princípios e tudo sacrificavam por eles. O que, de acordo com a crença dos coevos, era, há cem anos, um princípio coercitivo dos indivíduos na sociedade (ou seja, a opinião pública), tornou-se, ao longo do tempo, um lugar-comum mediante o qual à multidão acomodada e espiritualmente indolente é apresentado o pretexto para escapar ao próprio esforço de elaboração mental” /10/. Já um meio decênio antes, Schäffle tinha apresentado a opi-

nião pública como uma “reação informe da massa”, definindo-a como “expressão das perspectivas, julgamentos de valor ou inclinações volitivas do público em geral ou de algum público em especial” /11/. Com isso, está quebrado o feitiço que a teoria do Estado tinha imposto ao conceito — a opinião pública torna-se objeto de pesquisas da Psicologia Social. Primeiro analisada aprofundadamente por Tarde /12/ como “opinião de massa”, ela passa a ser arrancada do contexto funcional das instituições políticas e logo despida de seu caráter de uma opinião “pública”: passa a ser considerada como produto de um processo de comunicação intrínseco às massas, que não está preso nem ao princípio do uso público da razão, nem ligado à dominação política.

Enquanto teóricos do Estado, sob a impressão de um *popular government* ^{1*)} em funcionamento — tais como Dicey na Inglaterra e Bryce nos Estados Unidos /13/ —, formulavam um conceito de opinião pública certamente já refletido a nível de Psicologia Social, mas que ainda preservava a conexão entre opinião pública e instituições vigentes, eles se expunham à acusação de falta de confiabilidade empírica. Prototípica para isso é a antiga crítica de A. F. Bentley, que sente a falta de uma “*quantitative analysis of public opinion in terms of the different elements of the population*” ^{2*)}, ou seja, “*an investigation of the exact things really wanted under the cover of the opinion by each group of the people, with time and place and circumstances all taken up into the center of the statement*” ^{3*)}. Por isso, a tese de Bentley reza: “*There is no public opinion... not activity reflecting or representing the activity of a group or set of groups*” ^{4*)} /14/.

Public opinion veio a ser o título de uma análise de Psicologia Social a nível de processos grupais e que determina o

1*) Governo popular.

2*) Análise quantitativa da opinião pública em termos dos diferentes elementos da população.

3*) Uma investigação das coisas realmente desejadas, sob o disfarce de opinião, por todo grupo da população, tendo a época, o local e as circunstâncias inseridas no cerne da assertiva.

4*) Não há opinião pública... nem atividade refletindo ou representando a atividade de um grupo ou de um conjunto de grupos.

seu objeto do seguinte modo: "*public opinion refers to peoples attitudes on an issue when they are members of the same social group*" 1*) /15/. A definição revela nitidamente o que uma evolução decenal de avanços teóricos e, sobretudo, empírico-metodológicos teve de eliminar positivamente do conceito histórico de opinião pública. Primeiro, *public* foi equiparado a *mass*, depois a *group*, como o substrato sócio-psicológico de um processo de comunicação e de interação entre dois ou mais indivíduos. "Grupo" faz abstração da multiplicidade de pressupostos sociais e históricos, também dos meios institucionais e, de modo todo especial, do leque de funções sociais que antigamente já foram determinados para a conjunção específica de pessoas privadas em um público politicamente engajado. — De um modo não menos abstrato é entendida a própria "opinião". *Opinion* ainda é identificada, inicialmente, com *expression on a controversial topic* 2*) /16/, depois com *expression of an attitude* 3*) /17/ e finalmente com a própria *attitude* 4*) /18/. No fim, uma opinião nem sequer mais precisa ser verbalizável; ela abrange não só qualquer hábito que se expresse em concepções, aquela opinião que é formada através de religião, usos, costumes e simples "preconceitos", a que, no século XVIII, a opinião pública foi contraposta em termos críticos, mas pura e simplesmente modos de comportamento. O atributo de "ser público" só é conquistado por uma tal opinião através de sua correlação com processos grupais. A tentativa de definir a opinião pública como "*collection of individual opinions*" 5*) /19/ é logo corrigida mediante a análise de relações grupais: "*we need concepts of what is both fundamental or deep and also common to a group*" 6*) /20/. É considerada "pública" a opinião de um grupo quando ela subjetivamente se impôs como a

1*) Opinião pública refere-se a atitudes de pessoas como um ponto de convergência quando elas são membros do mesmo grupo social.

2*) Uma assertiva quanto a um tópico controverso.

3*) Expressão de uma atitude

4*) Atitude.

5*) Coleção de opiniões individuais.

6*) Precisamos de conceitos do que é ao mesmo tempo fundamental ou profundo e também comum a um grupo.

opinião dominante: o membro individual do grupo tem uma (provavelmente errônea) concepção quanto à importância da sua opinião e do seu comportamento, ou seja, de quantos dos demais membros, e quais deles, partilham ou rejeitam o hábito ou a perspectiva por ele defendida /21/.

Ora, entretanto, Lazarsfeld denunciou energicamente que, pelo conceito sócio-psicológico de opinião pública, tem-se pago um preço elevado demais, às custas da eliminação de todos os momentos essenciais em termos de Sociologia e de Ciência Política; através de alguns exemplos, ele o confronta com o conceito de "tradição" da Ciência do Estado /22/ para, por fim, dar-se por satisfeito com o simples postulado de uma "classical-empirical synthesis" /23/. Um primeiro passo nessa direção significa, de qualquer modo, a ampliação do campo de pesquisa para além da dinâmica de grupos, para instituições de opinião pública, ou seja, para a relação entre meios de comunicação de massa e processos de opinião. Por mais que esses exames da estrutura de comunicação atinjam mais relações psicológicas do que relações institucionais, mostra-se tipicamente no teorema, em si interessante, do *two-step-flow of communication* 1*) /24/. Um passo importante no caminho da almejada síntese entre o conceito clássico de opinião pública e o seu sucedâneo em termos de psicologia-social só ocorre com a rememoração das relações até então restritas a instâncias de dominação política. "Opinião pública é o correlato da dominação... algo que só existe em determinadas relações entre dominação e povo" /25/.

A medida que o conceito de opinião pública, fixado nas instituições do exercício do poder, não alcança bem a dimensão dos processos informais de comunicação, tampouco, por outro lado, o conceito de opinião pública, dissolvido psicossociologicamente em relações grupais, consegue novamente inserir-se naquela dimensão em que a categoria, outrora, desenvolveu o seu significado estratégico e, ainda hoje, exatamente como ficção do Direito Público, leva avante a sua existência marginal, não levada muito a sério pelos sociólogos.

1*) Fluxo de comunicação em dois níveis.

gos /25a/. Se uma vez o sujeito da opinião pública — neste ponto expressão de uma mudança estrutural e não só o seu conceito — estiver reduzido a uma grandeza neutra em relação à diferença entre a esfera pública e esfera privada, ou seja, o grupo, e se a própria opinião pública estiver dissolvida numa relação grupal neutra frente à diferença entre comunicação racional e conformismo irracional, então também a relação entre as opiniões grupais e poder público só pode ser ainda articulada no âmbito de uma ciência auxiliar da Administração: “De acordo com isso”, a esta definição é que leva o ensaio de Schmidt, “deveriam ser designados como opinião pública todos aqueles modos de comportamento de quaisquer grupos populacionais que sejam adequados para modificar ou até mesmo para alterar as estruturas, práticas e metas da dominação” /26/. A intenção da esfera pública politicamente ativa, a que, de qualquer modo, se refere o mandamento democrático da “publicidade” no Estado da social-democracia, ignora tão completamente um tal conceito que com ele, empiricamente, nem sequer se poderia comprovar a sua própria existência. Ou seja, ele qualifica a opinião pública como um possível ponto de resistência à práxis governamental e administrativa que, conforme a escala dos resultados e das recomendações das pesquisas de opinião, pode ser diagnosticado e manipulado com meios adequados: ou seja, estes informes “possibilitam ao governo e aos seus órgãos agir em vista de uma realidade que é constituída pela reação dos que são atingidos de um modo todo especial pela política. A pesquisa de opinião cumpre a tarefa de reconduzir essa realidade, no sentido de amostragens confiáveis de *feed back*, aos grêmios e às instituições a que recai a tarefa de coadunar o comportamento da população a certas metas políticas” /27/; o Autor não deixa de dar provas de sua assertiva /28/. De antemão a opinião pública passa a ser definida em função daquela manipulação, com cuja ajuda os politicamente dominantes deveriam cada vez procurar “coadunar as disposições de uma população com a doutrina política e a estrutura, com o modo de ser e os resultados do processo contínuo de decisões” /29/. A opinião pública continua a ser objeto da

dominação mesmo lá onde ela esteja obrigada a fazer concessões ou se reorientar; ela não está presa a regras do debate público ou, de um modo geral, a formas de verbalização, nem precisa estar envolvida com problemas políticos ou endereçada a instâncias políticas /30/. A relação dela com o poder cresce-lhe, por assim dizer, por trás das costas: os desejos “privados” por automóveis e geladeiras recaem na categoria “opinião pública” tanto quanto todos os demais modos de comportamento de grupos quaisquer, quando eles são relevantes para o exercício de funções sócio-estatais a nível de governo e de administração pública /31/.

§ 25 — *Uma tentativa sociológica de esclarecimento*

O material da pesquisa empírica — opiniões quaisquer de grupos populacionais quaisquer — não se qualifica logo como sendo já opinião pública por ser tornado matéria de considerações, decisões e medidas politicamente relevantes. O fato de referir as opiniões de grupos, definidos segundo os critérios das pesquisas, seja aos processos governamentais ou administrativos, seja à formação da vontade política controlada pela publicidade manipuladora ou de engodo via efeito-demonstração, não pode cobrir o abismo entre a ficção do Direito Público relativa à opinião pública e a dissolução de seu conceito em termos de psicologia-social. Um conceito de opinião pública que seja historicamente repleto de sentido, suficiente em termos normativos para as exigências da constituição social-democrata, teoricamente claro e empiricamente aplicável, só pode ser ganho a partir da própria mudança estrutural da esfera pública e a partir da dimensão do seu desenvolvimento. O conflito entre ambas as figuras da publicidade/“publicidade”, do qual a esfera pública política está hoje impregnada, precisa ser levado a sério enquanto termômetro de um processo de democratização na sociedade industrial organizada como social-democracia /32/. Opiniões não-públicas funcionam em grande número e “a” opinião pública é, de fato, uma ficção; mesmo assim, é preciso fixar-se no conceito de opinião pública num sentido comparativo, pois a

realidade constitucional da social-democracia precisa ser entendida como um processo em cujo transcurso uma esfera pública politicamente ativa passa a ser tornada real, ou seja, passa a ser efetivamente subordinada ao mandamento democrático de ser público todo o exercício de poder social e de dominação política. A partir dessa dimensão do desenvolvimento da social-democracia é que é preciso desenvolver, de acordo com isso, os critérios segundo os quais opiniões podem ser empiricamente mensuradas conforme o grau de seu caráter público; uma tal verificação empírica da opinião pública no sentido comparativo é, hoje, o meio mais confiável para chegar a assertivas seguras e comparáveis sobre o valor democrático da integração de uma situação constitucional de fato.

Nesse modelo, podem ser confrontados dois setores de comunicação politicamente relevantes: por um lado, o sistema das opiniões informais, pessoais, não-públicas; por outro lado, o das opiniões formais, institucionalmente autorizadas. As opiniões informais diferenciam-se segundo o seu grau de obrigatoriedade: no nível mais baixo desse setor de comunicação, passam a ser verbalizadas as questões culturais que parecem óbvias e indiscutíveis, os resultados, bastante difíceis, do processo de aculturação, normalmente excluído da própria reflexão — por exemplo, o posicionamento perante a pena de morte, a moral sexual, etc. Num segundo nível, são verbalizadas as bem pouco discutidas experiências fundamentais da própria história da vida pessoal, os resultados daqueles choques de socialização que escaparam ao âmbito da reflexão e que se mobilizam com grandes dificuldades — por exemplo, o posicionamento perante a guerra e a paz, certos desejos de segurança, etc. No terceiro nível, encontram-se as obviedades da indústria cultural, freqüentemente discutidas, esses fugazes resultados do contínuo bombardeio publicitário ou também a elaboração pela propaganda a que os consumidores estão expostos especialmente em seu tempo de lazer /33/.

Em relação àquelas obviedades culturais que podem ser atribuídas, como uma espécie de borra da história, a um tipo de “*opinion*” natural, de “preconceito”, bem pouco alterado

em sua estrutura sócio-psicológica, as coisas produzidas pela indústria cultural e que parecem tão óbvias têm um caráter ao mesmo tempo mais efêmero e artificial. Essas opiniões se formam em meio a um “intercâmbio de gostos e preferências” e são determinadas grupalmente. Em geral a família, o grupo das pessoas com a mesma idade, os conhecidos no local de trabalho e na vizinhança — com as suas estruturas específicas de orientação da opinião e de prestígio da opinião, assegurando a natureza coercitiva das opiniões grupais /34/ — são o *focus* para essa camada de opiniões movidas de fora. Certamente tais clichês culturais também são verbalizados na troca de opiniões de tais grupos, mas são de uma espécie distinta das concepções resultantes de convicções e que, antecipando a sua própria natureza inconseqüente, têm livrecurso até segunda ordem. Também esses clichês culturais constituem, como as referidas “*opinions*”, sistemas de normas que exigem submissão, mas basicamente por meio de um controle social através de “modas”, cujas mutáveis regras só exigem a disposição de obedecer por algum tempo. Assim como aqueles clichês culturais, intermediados por tradições profundamente enraizadas, podem ser denominados de subliterários, assim também os clichês da indústria cultural alcançaram um estágio até certo ponto pós-literário. Os conteúdos opiniáticos da indústria cultural tematizam o amplo campo das relações interiores íntimas e as relações entre os homens, sendo que, psicologicamente, só durante o século XVIII é que a subjetividade correlata ao público e literariamente habilitada desabrochou no âmbito de uma esfera interior burguesa intacta. Naquela época, os setores privados da vida social ainda estavam resguardados em sua relação expressa para com a esfera pública, pois o raciocínio público continuou a ser intermediado literariamente. A cultura de integração, pelo contrário, fornece em conservas uma literatura psicológica degradada como um serviço público para o consumo privado — e para comentar o consumo na troca de opiniões grupais. Este grupo é tão pouco “público” quanto aquelas formações da sociedade pré-burguesa em que as antigas *opinions* se formavam seguras da tradição e transcor-

riam sem polêmicas, com a eficácia de uma "law of opinion". Não por acaso desenvolveram-se, ao mesmo tempo, a pesquisa de grupos e a pesquisa de campo através de sondagens: o sócio-tipo "opinião" que decorre de tais relações grupais, essa opinião que é adotada de um modo refabricado e que é flexível na reprodução, pouco interiorizado e não muito coercitivo, esta "mera" opinião, de qualquer modo parte integrante de um, *small talk* ^{1*}), está *per se* madura para a pesquisa. Os processos de comunicação dos grupos estão sob a influência dos meios de comunicação de massa, de modo imediato ou, o que é o caso mais freqüente, intermediado por *opinion leaders* ^{2*}). Entre estes encontram-se com freqüência aquelas pessoas que dispõem de opiniões refletidas, formadas em debates literários e intelectuais. Mas, enquanto tais opiniões permanecerem fora do contexto da comunicação de um público intacto, elas igualmente pertencem às opiniões não-públicas, embora se distingam nitidamente das três demais categorias.

Contraposta ao âmbito comunicativo da opinião não-pública, existe a esfera da comunicação de uma opinião quase-pública. Essas opiniões formais podem ser referidas a instituições reconhecidas; elas são autorizadas, oficial ou oficiosamente, enquanto divulgações, anúncios, explicações, discursos, etc. Aí se trata, em primeira linha, de opiniões que circulam num círculo relativamente estreito, para além da massa populacional, entre a imprensa política, o jornalismo opinativo em geral e os órgãos consultivos, orientadores, deliberativos com competências políticas ou politicamente relevantes (gabinetes, comissões governamentais, grêmios administrativos, comissões parlamentares, direções partidárias, secretariados de sindicatos, etc.). Embora essas opiniões quase-públicas possam ser endereçadas a um público amplo, elas não preenchem as condições de um pensamento público conforme o modelo liberal. Enquanto opiniões institucionalmente autorizadas, elas são sempre privilegiadas e não alcançam nenhuma correspondência recíproca com a massa não-organizada do "público".

1*) Fofoca.

2*) Líderes de opinião.

Naturalmente existe, entre ambos os setores, uma conexão efetuada sempre através dos meios de comunicação de massa, e isso por meio daquela publicidade desenvolvida de modo demonstrativo ou manipulativo, cujo apoio é procurado pelos grupos que participam no exercício do poder político e no equilíbrio entre os poderes junto ao público mediatizado a fim de conseguir uma disponibilidade plebiscitária da adesão. Também esse veículo de uma crescente influência, publicitariamente estimulada, é por nós contado entre as opiniões formais, mas enquanto "opiniões publicamente manifestas" elas devem ser diferenciadas das "opiniões quase-públicas".

Fora esse contato maciço entre setor formal e setor informal da comunicação, existe ainda a bastante rara relação entre o jornalismo crítico e aquelas pessoas isoladas que ainda procuram formar literariamente a sua opinião — uma opinião capaz de se tornar pública, mas de fato não-pública. Rasgou-se o contexto comunicativo de um público pensante constituído por pessoas privadas: a opinião, que uma vez já provinha dele, está em parte decomposta em opiniões informais de pessoas privadas e sem público e, em parte, concentrada em opiniões formais de instituições jornalísticas ativas. Não através da comunicação pública, mas através da comunicação de opiniões publicamente manifestas é que é atingido o público das pessoas privadas não-organizadas no alegre trezinho da *publicidade desenvolvida de modo demonstrativo ou manipulativo*.

Uma opinião rigorosamente pública só pode estabelecer-se, pelo contrário, à medida em que ambos os setores de comunicação passam a ser intermediados por aquele outro, que é o da "*publicidade crítica*". Certamente, uma tal mediação só é possível, hoje, numa ordem de grandeza sociologicamente relevante, por meio da participação de pessoas privadas num processo de comunicação formal conduzido através das esferas públicas internas às organizações. Uma minoria de pessoas privadas já pertence, como membros, aos partidos e às associações públicas. À medida que tais organizações permitem uma esfera pública interna não só a nível de funcionários e administradores, mas em todos os níveis,

existe então a possibilidade de uma correspondência recíproca entre as opiniões políticas das pessoas privadas e aquela opinião quase-pública. Esta situação de fato pode apontar para uma tendência, no todo, que inicialmente parecia irrelevante; é preciso averiguar empiricamente para saber qual a dimensão e qual o efeito efetivo dessa tendência, saber se se trata de uma tendência progressista ou talvez reacionária. Para uma teoria sociológica da opinião pública, ela é, contudo, de um significado decisivo, pois ela dá os critérios para uma dimensão em que a opinião pública só pode constituir-se sob as condições da democracia de massa do Estado social-democrático.

Na mesma proporção em que opiniões informais passam a ser introduzidas no circuito das opiniões quase-públicas, sendo por elas devoradas e metamorfoseadas, esse mesmo círculo também conquista uma natureza mais pública ao ampliar-se através do público dos cidadãos. Já que, como é certo, de jeito nenhum “há” opinião pública enquanto tal, mas, em todo caso, podem ser isoladas tendências que, sob as condições dadas, atuam na formação de uma opinião pública, então ela só pode ser definida comparativamente. O grau de caráter público de uma opinião pode ser medido pelo seguinte: até que ponto esta provém da esfera pública interna à organização de um público constituído por associados e até que ponto a esfera pública interna à organização se comunica com uma esfera pública externa que se constitui no intercâmbio jornalístico-publicitário através dos mídias e entre organizações sociais e instituições estatais.

Contrapondo “público” e “massa”, C. W. Mills chega a critérios bastante úteis para uma definição da opinião pública: *“In a public, as we may understand the term, (1) virtually as many people express opinions as receive them. (2) Public communications are so organized that there is a chance immediately and effectively to answer back any opinion expressed in public. Opinion formed by such discussion (3) readily finds an outlet in effective action, even against — if necessary — the prevailing system of authority. And (4) authoritative institutions do not penetrate the*

public, which is thus more or less autonomous in its operation” ^{1*)} /35/. Pelo contrário, opiniões perdem em termos de caráter público à proporção em que estão presas ao contexto de comunicação de uma “massa” /36/: *“In a mass, 1. far fewer people express opinions than receive them; for the community of publics becomes an abstract collection of individuals who receive impressions from the mass media. 2. The communications that prevail are so organized that prevail are so organized that it is difficult or impossible for the individual to answer back immediately or with any effect. 3. The realization of opinion in action is controlled by authorities who organize and control the channels of such action. 4. The mass has no autonomy from institutions; on the contrary, agents of authorized institutions penetrate this mass, reducing any autonomy it may have in the formation of opinion by discussion”* ^{2*)} /37/. Essas definições abstratas de um processo de opinião que se efetua sob condições de decadência da esfera pública podem ser facilmente ordenadas no âmbito de nosso modelo de evolução histórica /38/: os quatro critérios de comunicação *maciça* estão preenchidos à medida o setor da comunicação informal está ligado ao formal so-

^{1*)} Num público, como nós podemos entender o termo, (1) virtualmente tantas pessoas expressam opiniões quantos as recebem. (2) As comunicações são organizadas de tal modo que há uma chance imediata e efetiva de responder a qualquer opinião expressa em público. Opiniões formadas através de tal discussão (3) rapidamente encontram uma saída na ação efetiva, mesmo contra — caso necessário — o sistema dominante de autoridade. E (4) instituições autoritárias não penetram o público, que nisso é mais ou menos autônomo em sua operação.”

^{2*)} “Numa massa, muito menos gente expressa opiniões do que as recebe, pois a comunidade do público torna-se uma coleção abstrata de indivíduos que recebem impressões dos meios de comunicação de massa. 2. As comunicações que prevalecem são organizadas de tal modo que é difícil ou impossível para o indivíduo responder de modo imediato ou com qualquer eficácia. 3. A efetivação da opinião em ação é controlada por autoridades que organizam e controlam os canais de tal ação. § 4. A massa não tem autonomia frente às instituições; pelo contrário, agentes de instituições autorizadas penetram essa massa, reduzindo qualquer autonomia que ela possa ter na formação de opinião através de discussão.”

mente através de canais da publicidade feita de modo manipulativo ou demonstrativo; através das “obviedades da indústria cultural” as opiniões não-públicas passam a ser, então, integradas mediante as “publicamente manifestas” de um sistema que é constituído sem ter, frente a estas, qualquer autonomia *in the formation of opinion by discussion*^{1*)}. Contrastando com isso, sob as condições da social-democracia de massas, o contexto comunicativo de um público só consegue estabelecer-se de tal modo que o circuito formalmente há pouco fechado da opinião “quase-pública” passa a ser intermediado com o setor informal das opiniões até então não-públicas através de uma “publicidade crítica” efetivada em esferas públicas internas à organização.

Na mesma medida se modificaram também as formas, hoje determinantes no exercício público do poder e do equilíbrio entre os poderes, de consenso e de conflito: um método de controvérsia pública que se imponha desse modo relaxaria exatamente tanto as formas obrigatórias do consenso obtido por pressão quanto podem abrandá-las as formas obrigatórias dos conflitos até agora escamoteados à esfera pública. Conflito e consenso não são, como a própria dominação e o poder, cujo grau de estabilidade eles designam analiticamente, categorias através das quais a evolução histórica da sociedade possa passar sem deixar rastros. Na mudança estrutural da esfera pública civil, da “publicidade”/publicidade burguesa pode-se estudar *como* depende do grau e do modo de *sua* capacidade funcional saber se o exercício da dominação e do poder persiste enquanto uma constante também negativa da História — ou, então, sendo ela mesma uma categoria histórica, também é vulnerável a uma alteração substancial.

NOTAS

Prefácio

- 1) Cf. W. Hennis, *Bemerkungen zur wissenschaftsgeschichtlichen Situation der politischen Wissenschaft*, in: *Staat, Gesellschaft*,

1*) Na formação de opinião através de discussão.

Erziehung, vol. 5, p. 203 ss.; do mesmo Autor, *Politik und praktische Philosophie*, Neuwied, 1963; cf. sobre isso o meu trabalho: *Die klassische Lehre von der Politik in ihrem Verhältnis zur Sozialphilosophie*, in *Theorie und Praxis*, Neuwied, 1963, p. 13 ss.

I — Introdução

- 1) Cf. infra p. 281 ss.
- 2) *Deutsches Woerterbuch der Brueder Grimm*, vol. VII, Leipzig, 1889, verbete “Oeffentlichkeit”, p. 1183.
- 3) Wiegands *Deutsches Woerterbuch*⁵, Giessen, 1910, vol. II, p. 232.
- 4) Por último em H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago, 1958.
- 5) Cf. sobre isso Kirchner, *Beitraege zur Geschichte des Begriffs “oeffentlch” und “oeffentliches Recht”*, tese de doutoramento, Goettingen, 1949, p. 2. A *res publica* é a propriedade que é acessível ao povo em geral, a *res extra commercium*, que é excluída do Direito válido para os *privati* e seus bens; por exemplo, *flumen publicum, via pública, etc.* (ibidem, p. 10 ss.).
- 6) O. Brunner, *Land und Herrschaft*, Bruenn, 1943, p. 386 s.
- 7) Kirchner, op. cit., p. 22.
- 8) Não consideraremos aqui o problema do predomínio da cidade no final da Idade Média: a nível do “país”, as cidades, que em geral pertenciam aos domínios do Príncipe, aparecem-nos como uma parte integrante do feudalismo. No período pré-capitalista, no entanto, as cidades livres passam a ter um papel decisivo para a formação de uma esfera pública burguesa. Cf. infra § 3, p. ... ss.
- 9) *The Oxford Dictionary*, 1909, vol. VII, 2.
- 10) Cf. quanto à história do conceito de “representação” as observações de H. G. Gadamer (*Wahrheit und Methode*, Tuebingen, 1960, p. 134, nota 2): “Essa palavra, corrente entre os romanos, experimentou, com a concepção cristã de encarnação e do corpo místico, um sentido completamente novo. Representação não significa mais, então, cópia ou representação figurativa... mas passa agora a significar “ser representante de, estar no lugar de”... *Repraesentare* significa presentificação... O mais importante no conceito jurídico de representação (no Direito Canônico) é que a *persona repraesentate* é apenas presentificada e apresentada e que, mesmo assim, o representante, que exerce os seus direitos, *depende* dela.” Cf. também a complementação à p. 476: “*Repraesentatio* no sentido de uma representação