

o capítulo "Relações Não-públicas" pela "História das Relações Públicas na América Latina", com destaque para o Brasil. Modificamos, sensivelmente, o capítulo referente ao treinamento e formação de pessoal para RR.PP., incluindo no capítulo XII um item "Relações Públicas na Universidade". No último capítulo colocamos as conclusões principais de uma pesquisa exploratória, que realizamos no município de São Paulo, em 1979, junto aos profissionais de Relações Públicas.

Na atualização de dados para a História de Relações Públicas no Brasil, descobrimos que o segundo serviço de Relações Públicas instalado em nosso País foi o da Escola Técnica de Aviação, em 1946, em São Paulo. Por outro lado, no âmbito governamental paulista, o primeiro serviço informativo foi o da Secretaria de Agricultura, em 1907.

Em resumo, revisamos, ampliamos e atualizamos a presente edição para a dinâmica EDIÇÕES LOYOLA, com a única pretensão, que sempre norteou a nossa vida de escritor especializado, ou seja, a de colaborar com a causa de Relações Públicas.

São Paulo, 15 de fevereiro de 1983.

C. TEOBALDO DE SOUZA ANDRADE

## Capítulo I

### MULTIDÃO, MASSA E PÚBLICO

Raros comportamentos humanos são independentes da vida social. O indivíduo humano sabe o que as outras pessoas, provavelmente, tenderão a fazer, em determinadas circunstâncias, e, assim, está continuamente modificando o seu comportamento frente a indivíduos pertencentes ao seu grupo. Pode-se mesmo dizer que a maioria das reações de um ser humano é consequência dos estímulos provocados pelas pessoas com as quais convive. Em outras palavras, os homens têm capacidade para compartilhar das experiências dos seus semelhantes, visam a objetivos comuns e agem conjuntamente porque, antes de mais nada, são capazes de comunicar-se entre si.

Embora a maior parte desse comportamento coletivo exista na forma de atividade grupal regulada, há outros tipos que não estão sob a influência de tradições e regras. Uma multidão, uma situação de pânico, uma inquietação social, representam exemplos de comportamento coletivo que não obedecem a formas preestabelecidas. São agrupamentos de indivíduos humanos, formados espontaneamente, sem uma tradição a guiar suas atividades ou estatutos a serem obedecidos. São grupos espontâneos que não têm história nem tradição; não têm preconceitos ou normas; não têm divisão de trabalho preestabelecida; não têm uma estrutura de posições fixadas, nem uma chefia reconhecida. Entretanto, como resultante dos entendimentos e exigências grupais comuns, os membros desses agrupamentos elementares

possuem objetivos comuns. É pela posse desses objetivos que os indivíduos humanos podem agir conjugadamente, como se fossem uma unidade, porque os seres humanos respondem, consciente ou inconscientemente, às influências de outras pessoas e às exigências do grupo.

Quando nos reunimos para assistir a uma partida de futebol ou para debater questões controvertidas, o comportamento dos integrantes desses agrupamentos não está inteiramente sob controle individual, porque a presença de outras pessoas tende a pôr em jogo as "expectativas de comportamento" de todo o grupo. Interessante notar que à medida que os componentes desses grupos aceitam essas expectativas comuns, agindo de acordo com elas, mais sólida e mais fácil se torna a ação conjugada de todo o agrupamento. Inversamente, à medida que estas "expectativas de comportamento" perdem seu controle sobre um número apreciável de indivíduos, o grupo caminha rapidamente para a sua destruição.

É certo que nem sempre os indivíduos, dentro de um agrupamento elementar, precisam estar reunidos através de contigüidade espacial. Eles podem estar unidos por laços psicológicos, independentes da proximidade física. Por intermédio da interação pessoal ou dos veículos de comunicação pode-se encontrar indivíduos humanos reunidos por contatos diretos ou indiretos, com objetivos comuns, agindo conjugadamente, em formas de comportamento coletivo, das quais as mais importantes são: multidão, massa e público.

## MULTIDÃO

Por muito tempo, o maior interesse dos estudiosos esteve inteiramente voltado para as multidões e suas diversas variações. Essa época culminou com a obra clássica de Gustave Le Bon: "Psicologia das Multidões". Hoje, com o desenvolvimento dos meios de comunicação em massa, as multidões estão perdendo sua importância, mas nem por isso deve-se deixar de estudá-las. Inicialmente, identificam-se três tipos: a eventual, a convencional e a expressiva.

A multidão eventual ou casual pode ser representada por um grupo de espectadores de uma vitrina ou de um acidente em via pública, em que o comportamento coletivo se apresenta com uma organização frouxa e momentânea.

*Luza* *conspiração*  
Um grupo de torcedores assistindo a uma competição esportiva exemplifica a multidão convencional. Nesta, também, o comportamento de seus membros se apresenta de forma frouxa e com duração limitada, manifestando-se por atos habituais ou convencionais.

*deputado*  
Quando as tensões emocionais se descarregam em atos inofensivos, quando o comportamento coletivo é representado por movimentos físicos e se opera mediante o ritmo, temos a multidão expressiva ou dançante, como, por exemplo, o desfile de curiosos atrás de um rancho carnavalesco ou de uma banda de música.

Constitui, no entanto, a multidão ativa ou agressiva o tipo mais importante e que tem merecido a atenção geral. É a multidão que se projeta mediante intensa ação. Quando uma turba de linchadores, frente a um crime pavoroso, procura punir o assassino, através de um só impulso que lhe dá um intenso sentimento coletivo, surge a multidão agressiva.

*deputado*  
O estudo das multidões pode ser conduzido por meio desse tipo, pois é, inegavelmente, a multidão ativa que se apresenta com todas as características dessa forma de comportamento coletivo.

A formação de uma multidão pressupõe, inicialmente, a ocorrência de algum acontecimento emocionante que atraia a atenção de várias pessoas. Nesse primeiro passo, os membros desse agrupamento, excitados pelo evento, já começam a perder o controle individual e a ficar dominados pelo fato que os atraiu.

A tensão que une os integrantes dessa multidão que se forma, provoca o aparecimento do processo *milling*.<sup>1</sup> É a distribuição espacial irregular dos membros desse agrupamento, por suas constantes movimentações. Assim, a excitação que cada componente do grupo possui é transferida para os demais e à medida que o movimento cresce, a sensação original de desconforto, de incerteza, de mau-estar de cada indivíduo reflete-se em todo o grupo. A excitação aumenta conduzindo os indivíduos a um estado de *rapport*,<sup>2</sup>

*descontato*  
1. Simples movimento a esmo, sem direção determinada, de pessoas em presença umas das outras, tornando-as mais sensíveis e assim, cada vez mais preocupadas umas com as outras e menos sensíveis aos estímulos alheios ao grupo.

2. Relação entre pessoas em que as respostas de umas e outras são rápidas, espontâneas, não-refletidas e completas.

em que os integrantes do agrupamento tornam-se muito sensíveis, respondendo, sem reflexão e rapidamente, aos apelos de todo o grupo.

Uma conseqüência importante resulta do processo *milling* e que pode ser considerada o terceiro estágio da formação da multidão. É o instante em que os membros da multidão em formação se voltam para um objetivo comum. Algumas vezes, esse objetivo é o acontecimento emocionante que havia chamado a atenção de todos os componentes do agrupamento; contudo, na maior parte das vezes, trata-se de uma imagem que foi construída e fixada em razão da conversa e da movimentação de todos os componentes do grupo. Esta imagem ou objetivo é comum, é partilhado por todos. Nesse momento, a multidão está já em posição de agir conjugadamente.

O último passo é a resultante dessa imagem comum que foi edificada pelo processo de sugestão e imitação, e reforçada pela aceitação mútua. Assim, quando os membros da multidão têm esse objetivo, apoiado por intenso sentimento coletivo, eles estão prontos a agir, através de um só impulso na típica forma agressiva que indica a multidão ativa.

Tem, assim, a multidão ativa ou *mob*, as seguintes características: a) é um grupo espontâneo; b) são indivíduos reunidos por laços de contigüidade física; c) número limitado de membros; d) age baseada em impulsos, sendo inconstante, sugestionável e irresponsável.

O comportamento da multidão pode ser melhor compreendido pelo estudo e pelas reações dos indivíduos dentro dela. Desse modo, nota-se, de imediato, que o indivíduo, na multidão, perde a faculdade de crítica e autocontrole, desde que pela sugestão funde sua personalidade às personalidades dos outros membros, a ponto de ficar sem capacidade de pensar a seu próprio respeito. Também o indivíduo, por força da excitação, sente-se possuído da sensação de poder e de invencibilidade, libertando-se, assim, de inibições. É este o sentido da afirmação clássica de que numa multidão ativa os indivíduos fazem coisas que nunca fariam se estivessem sós.

Para evitar a formação de uma multidão, ou para tentar dissolvê-la, é necessário dirigir, de novo, a atenção de seus membros para outros focos, de molde a não permitir que se estabeleça um objetivo comum. É isto é exato se

lembrarmos que a *mob*, para agir, precisa ter sua atenção voltada para uma direção apenas. Em resumo, o controle de uma multidão só é possível quando se consegue evitar que sua atenção seja focalizada, coletivamente, em um só objetivo. Trata-se, entretanto, de um princípio teórico.

Como última observação, pode-se dizer que toda uma nação, sob certos aspectos, pode chegar a constituir uma multidão. Se o povo se voltasse para um único acontecimento, de maneira exclusiva, surgindo assim um estado de mútua excitação e conseqüentemente fortes impulsos de agir conjugadamente frente ao evento que preocupa a todos os seus habitantes, a nação inteira estaria em condições de se transformar em multidão ativa. É comum esse fato em casos de guerra, quando o mar do patriotismo histórico afofa todas as mentes individuais.

## MASSA

Quando várias pessoas, sem contigüidade espacial, participam de um mesmo comportamento coletivo, frente a um evento excitante, escolhendo as mesmas soluções e agindo paralelamente, surge outro agrupamento elementar: a massa.

É interessante notar, desde já, que os membros componentes de uma massa podem provir de todos os níveis sociais de diferentes culturas, de diferentes posses. Pode-se observar esse fato quando do julgamento de um célebre criminoso. São indivíduos de todas as classes sociais que se voltam para o acontecimento. O caso de Caril Chessman foi o exemplo mais frisante destes últimos tempos.

Para a formação de uma massa torna-se preciso o aparecimento de um acontecimento que, de certa maneira, obrigue várias pessoas a fazer ajustes em suas atitudes e opiniões, baseados em seleções contínuas. Em seguida, ver-se-á a convergência dessas seleções e conseqüentemente, ações paralelas desses integrantes da massa.

A massa, sendo composta por indivíduos pertencentes a uma ampla variedade de grupos locais e culturas diferentes, significa que não está presa às características de sociedade ou comunidade. É, assim, um grupo espontâneo, formado por indivíduos que estão separados, porém homogêneos quanto à sua conduta como parte da massa. São, assim,

indivíduos anônimos, que não estão habilitados a comunicar-se entre si, exceto por meios limitados e imperfeitos. Difere, desse modo, da multidão, não havendo a possibilidade do processo *milling*. Pode-se observar ainda que a massa é frouxamente organizada e não está habilitada a agir com a concordância e a unidade que caracterizam a multidão.

A natureza do comportamento das massas está relacionada com as seleções feitas pelos seus integrantes e não pela sua ação conjunta. Em primeiro lugar, pode-se notar que cada indivíduo, dentro da massa, procura suprir as suas próprias necessidades. Entretanto, o comportamento da massa, mesmo sendo constituído pelas ações individuais de seus componentes, pode ganhar significação muito importante. Basta lembrar a convergência de suas linhas e o paralelismo de suas ações, que de certo modo, estabelecem um comportamento único para a massa.

Sob as condições da vida moderna e urbana, o comportamento da massa adquire importância e extensão, principalmente tendo-se em vista os fatores que separam as pessoas de seu centro de cultura e grupos locais. O grande progresso dos nossos dias — em particular, e dos veículos de comunicação — cooperou para libertar os indivíduos das cadeias do hábito, atirando-os num mundo novo e imenso. É a época dos indivíduos anônimos, que sentem a necessidade de fazer seleções frente a impulsos vagos ou sentimentos despertados por fatos de grande monta. Quando essas seleções convergem para o mesmo objeto, a influência da massa pode ser enorme como demonstram os resultados produzidos por mudanças no interesse seletivo.

Um grupo político ou uma empresa comercial pode arruinar-se pelas mudanças de interesse ou apreciação dos indivíduos. É por isso que a propaganda política ou comercial, compreendendo essa situação, volta-se para as massas, sem perder de vista o fato de que os seus apelos devem ser dirigidos ao indivíduo anônimo, desde que cada integrante desse agrupamento aja baseado em sua própria escolha.

Observando-se o indivíduo na massa, nota-se, primeiramente, que ele não perde, totalmente, a faculdade de crítica e autocontrole; ele continua consciente e age, não em resposta a sugestão e a estímulos provocados pelo *rapport*, como na multidão, mas por força do objeto que conqui-

tou sua atenção, baseando-se apenas nos impulsos provocados por esse objeto. A ação desses indivíduos é, assim, de certa forma, incerta e confusa, mas que pode ser conduzida por aqueles líderes que sejam capazes de sentir os vagos sentimentos da massa, dando-lhes expressão e calor.

Uma palavra a respeito das chamadas massas proletárias, essa grande população com pequena organização ou comunicação, que se conduz às cegas, freqüentemente perturbada por suas próprias e vagas esperanças de melhores condições de vida. Elas estão à espera de um líder que as dirija nesse incerto processo de seleção entre objetos e idéias que prendem a sua atenção.

A massa, com a sua <sup>em 1.º como coletivo</sup> inegável importância no mundo moderno, constitui a matéria-prima por excelência dos grupos de interesse que pretendem controlar todas as atividades humanas. Por meio desse meio excepcional que é a propaganda, as massas são conduzidas ingenuamente para a satisfação dos apetites dos poderosos, na certeza de que estão atendendo suas próprias reivindicações e aspirações.

Nos nossos dias, as antigas multidões são revividas nas massas por força de uma propaganda inteligente e ampla, que provoca o aparecimento de sentimentos comuns, dando origem ao processo *milling* e ao desenvolvimento do *rapport*. Então, o resultado é uma forma de sentimento público, que pode provocar impulsos primitivos, antipatias e ódios.

## PÚBLICO

O conceito de público difere, enormemente, daquele que, comumente se encontra. Não se trata de um simples agrupamento de pessoas voltadas para um acontecimento, tomando parte nele ou não. Não se trata também de um grupo de indivíduos assistindo a um espetáculo ou a uma palestra. Também não se pode falar em público quando se cuida dos fãs de um célebre artista de televisão. O público também não pode ser confundido com povo ou nação.

A presença de uma controvérsia, a oportunidade de discussão e o aparecimento de uma decisão ou opinião coletivas marcam as características do agrupamento elementar chamado de público. Em outras palavras, público são pes-

soas ou grupos organizados de pessoas, sem dependência de contatos físicos, encarando uma controvérsia, com idéias divididas quanto à solução ou medidas a serem tomadas frente a ela; com oportunidade para discuti-la, acompanhando e participando do debate por intermédio dos veículos de comunicação ou da interação pessoal.

O público é um agrupamento elementar e espontâneo, porque é produto da controvérsia, não podendo, assim, ter a forma nem a organização de sociedade. Os integrantes do público não têm um papel definido a desempenhar e pouca ou nenhuma consciência de sua identidade. Ele é um grupo amorfo, cuja extensão e número variam com a controvérsia. A existência da controvérsia indica a presença de uma situação que não pode ser resolvida segundo tradições e normas, mas unicamente pelo debate em busca de uma decisão coletiva resultante da discussão de todos os membros do público.

Outra particularidade do público é o desacordo e a oposição. As relações de conflito estão presentes no público, desde que os seus integrantes ajam por meio de discussões e interpretações. Em consequência, os componentes do público estão sempre predispostos a intensificar as suas habilidades de crítica e reflexão. Interessante notar que essas discussões não estão na dependência de contigüidade espacial, pois os debates podem ser efetuados com o uso dos veículos de comunicação.

Enquanto a sociedade efetiva-se seguindo normas estabelecidas, a multidão pelo desenvolvimento do *rapport*, a massa pela convergência de seleção dos seus integrantes, o público encontra-se frente a uma dificuldade para agir como unidade, uma vez que os seus elementos se acham divididos. O público adquire seu tipo de unidade, procurando chegar a uma decisão coletiva, pela discussão da controvérsia entre os seus membros.

Poder-se-á melhor compreender essa unidade do público notando-se que os componentes desse agrupamento elementar não perdem a sua faculdade de crítica e de autocontrole, agindo racionalmente por intermédio de suas opiniões, porém dispostos a fazer concessões e a compartilhar da experiência alheia. Forma-se, assim, uma opinião coletiva que, dando unidade aos integrantes do público, permite a ação conjugada.

Entretanto, para que possa haver discussões no público e assim formar realmente esse agrupamento elementar, é imprescindível que haja o denominado "universo de debates". Se os componentes do público em formação não possuem uma linguagem comum, não têm habilidade em concordar no significado dos termos fundamentais e adotam posições dogmáticas ou fanáticas, então não será possível o debate. É por isso que o povo em sua sabedoria diz: "em futebol e religião não é possível discussão". Não havendo "universo de debates", cessa a discussão, pois a recusa ou a incompreensão em adotar o ponto de vista alheio por parte de alguns integrantes, a linguagem vária e a discordância em significados básicos, impedem as considerações racionais que poderiam conduzir o debate. Observa-se hoje, em certas controvérsias nacionais, a impossibilidade de discussão pública pela ausência de um "universo de debates".

Se a massa constitui a matéria-prima manipulada pelos grupos de interesse na consecução de seus apetites, se o instrumento para atingir esse fim repousa na propaganda, cabem às Relações Públicas estimular a formação de públicos frente a controvérsias, propiciando, também, a oportunidade de discussão.

É certo que, em nossos dias, existe maior interesse por parte dos que lideram — no poder público ou nas grandes empresas — de criar autênticas massas, passíveis de serem dirigidas mediante uma propaganda constante e audaciosa. No entanto, as empresas — públicas ou privadas — todas voltadas para o interesse público, necessitam incentivar e dar forma aos seus públicos, facilitando a discussão e fornecendo todas as informações para o bom debate público. Esta tarefa é de responsabilidade direta e imediata de Relações Públicas, na aplicação das duas liberdades fundamentais do homem no império da opinião pública: liberdade de informação e liberdade de discussão.

## Capítulo II

# OPINIÃO PÚBLICA, PROPAGANDA E PUBLICIDADE

2 Desde o século XV, com os grandes descobrimentos marítimos, o mundo entrou em um processo gigantesco de unificação, que chegou ao término em nossos dias, com o aparecimento de um "mundo só". Já não há nenhum lugar da Terra que não tenha contato com outros; não há ilhas de seres humanos, é o tempo do continente da humanidade!

3 Nesse contato contínuo e constante em que vivemos, com a troca permanente de conhecimentos e informações — apesar de todas as "cortinas" — embora não se tenha ainda alcançado o mundo ideal de Wendel Willkie, inegavelmente a humanidade sobrepujou o tempo do individualismo e da própria máquina, para entrar no império da opinião pública.

4 A sociedade atual tem como seu alicerce a opinião pública e exclusivamente sobre essa base o mundo pode sobreviver. Quem manda na humanidade, quem a dirige, depende da opinião pública. Já Hume dizia, no século XVIII, que a soberania da opinião pública, longe de ser uma aspiração utópica, é o que pesa e pesará sempre, em todas as horas, nas sociedades humanas.

O mando nunca repousa na força, pois ele é resultante da autoridade delegada pela opinião pública. Nesse sentido observa muito bem Ortega Y Gasset que mesmo aque-

les que pretendem governar com os pretorianos, dependem sempre da opinião de seus guardas e da opinião que tenham sobre eles os demais. Cabe aqui a frase famosa de Tayllorand, dirigida a Napoleão: "Com as baionetas, Sire, pode-se fazer tudo, menos uma coisa: sentar-se sobre elas!" E mandar é sentar-se; sentar-se em um trono, em uma poltrona ministerial, em uma cadeira patronal.

É ainda Gasset, em seu célebre livro "A Rebelião das Massas", que escreve: "Esta relação estável e habitual entre os homens, que se chama mando, não repousa nunca na força. O mando é o exercício normal da autoridade, que se baseia sempre na opinião pública — hoje como antigamente —, entre os ingleses ou entre os botocudos".<sup>1</sup>

Nesse mesmo sentido, surge a palavra de PIO XII, lembrando o direito natural dos homens de terem sua opinião: "Abafar a opinião dos cidadãos, reduzi-la ao silêncio forçado, é aos olhos de todos os cristãos um atentado ao direito natural dos homens, numa violação da ordem do mundo, como Deus estabeleceu".

U Não se pode negar, além do direito, a força da opinião, ainda que aparentemente ela não tenha meios de coação e de sanção. Quem melhor entendeu isso foi Alfred Sauvy, quando escreveu em seu livro "A opinião pública é um árbitro, uma consciência, poderíamos dizer que é um tribunal, certamente destituído de poder jurídico, mas um tribunal temido".<sup>2</sup> Da mesma forma falou o czar dos negócios norte-americanos Eric Johnson: "Mais tarde ou mais cedo, as empresas serão julgadas pela Opinião Pública".

V Daí a luta incessante pela conquista da opinião pública, com a utilização dos melhores meios de comunicação e das melhores técnicas publicitárias e propagandísticas. Hoje, dominará o mundo aquele que for capaz de contar com a opinião pública internacional. A força, representada pelos grandes exércitos e melhores máquinas de destruição, não constitui o exato meio para a conquista da humanidade. Só quem possuir os melhores meios de comunicação — inclusive novos veículos de comunicação ainda não inventados pela mente humana — é que poderá dirigir os destinos dos povos. Está fadado ao desaparecimento o exército de guerreiros,

1. Gasset, José Ortega y — "La Rebelión de las Masas", Madri, Revista de Occidente, 1956, p. 189.

2. "Sauvy, Alfred — "A Opinião Pública", São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1959, pp. 7-8.

ros, pois em seu lugar irá surgir o exército de agentes de comunicação. Essa conquista do espaço que americanos e soviéticos, nestes últimos anos, vêm tentando, significa, em última análise, a procura de novos e melhores meios de comunicação. A princípio voltaram-se eles para o domínio da ionosfera, hoje já se voltam para outros planetas, na certeza de que terão melhores oportunidades de transmitir as suas idéias e as suas informações através do espaço, de molde a atingir todo o globo terrestre, imediata e totalmente.

## CONCEITO DE OPINIÃO PÚBLICA

U O conceito de opinião pública vem-se modificando intensamente, por força do espetacular desenvolvimento dos meios de comunicação. Caminha-se para o desaparecimento das multidões, surgindo, em seu lugar, as massas e os públicos. É a descoberta da imprensa que marca o início dessa transformação. Realmente, antes dela não havia o que hoje se entende por massa ou público. Foi o "transporte do pensamento, à distância", como disse Gabriel Tarde, que veio propiciar o surgimento dessas novas formas de comportamento coletivo.

Já foi dito que as massas — trabalhadas intensamente pela propaganda — apresentam como seu precipitado uma forma de sentimento público, ao invés de representar a opinião pública. Somente o público, frente às controvérsias, com as suas discussões, é que pode dar origem à opinião pública.

É inegável que a opinião pública é formada por meio das discussões. Mas é claro, também, que a qualidade de opinião pública depende muito da eficácia da discussão, que, por sua vez, está na dependência dos veículos de comunicação.

A opinião pública é constituída de idéias que, por seu lado, pertencem a indivíduos e grupos. O processo de formação de idéias ocorre na mente dos indivíduos. As idéias, por sua vez, se traduzem em atitudes. Não se pode esquecer que as idéias afloram em nossa mente como consequência das informações que são recebidas. O processo da troca de informações é contínuo e se verifica em grande escala. Por isso mesmo as idéias sofrem modificações e, em consequência, alteram-se também as respectivas atitudes. Isto é ine-

vitável, desde que todas as pessoas são suscetíveis a novas informações. Por essa razão, poucas idéias são permanentes. É interessante observar que as idéias que são mais prontamente aceitas são aquelas que, de certa forma, correspondem às que as pessoas possuem. As outras, são evitadas, até o instante em que as pessoas sejam obrigadas a aceitá-las.

As informações modelam assim as idéias e atitudes, desenvolvendo, de certa maneira, atitudes comuns frente a um grande número de pessoas, far-se-á com que elas tenham muitas idéias em comum. Formar-se-á, desse modo, uma área de entendimento comum, que se revelará pela opinião pública. A eficácia da discussão desempenha, pois, papel importante na formação de atitudes grupais. A discussão pode harmonizar a ação dos grupos e dos indivíduos humanos, identificando e integrando idéias e atitudes. A troca de informações, por meio da discussão pública, é uma espécie de fertilização cruzada, da qual resulta, fatalmente, uma atitude nova e espontânea, que constitui a chave do progresso humano.

A opinião pública se forma no calor das discussões dos componentes do público. Contudo, deve-se notar, já, que o público, geralmente, foi formado por grupos de interesses e espectadores (indivíduos e grupos). Esses espectadores, na maior parte das vezes, desinteressados e desunidos, têm uma importância considerável e imediata na formação da discussão. Desse modo, os grupos de interesse, que lançam as controvérsias, se esforçam para conquistar para seu lado o apoio e a aliança daqueles espectadores. É preciso não olvidar que os esforços feitos por aqueles grupos de interesse, para moldar a opinião pública, podem ser os primeiros passos no sentido de estabelecer atitudes emocionais. Podem também, esses grupos, fornecer informações falsas ou omitir outras. E, quando alguns dos pontos de vista contrários forem impedidos de apresentar-se ao público ou venham a sofrer alguma discriminação quanto à possibilidade de serem argüidos, não poderá haver eficácia na discussão pública. É, assim, exato que nem todos os integrantes do público são capazes de contribuir igualmente para a formação da opinião pública. Minorias bem organizadas e com meios para colocar sua posição perante o público — controle dos veículos de comunicação, propaganda, bons argumentadores etc. — têm freqüentemente uma influência muito maior sobre o processo de formação da opinião pública do que seria justo esperar. Ademais, a opi-

nião pública, de certa maneira, reflete a intensidade com que as opiniões são defendidas, o grau de organização e de verbalização das pessoas ou grupos que participam do debate.

Eis uma questão que deve merecer o maior cuidado. Nos Estados Unidos da América verificou-se que o estudo do controle social da circulação de ideias e de informações toma a forma de pesquisa sobre a propaganda, desde que esta possa ser considerada como uma campanha deliberadamente criada para agir sobre as atitudes dos membros de um grupo ou de uma sociedade, orientando-os e persuadindo-os a aceitar um ponto de vista, um sentimento ou um valor. Na área da discussão pública, a propaganda molda opiniões e julgamentos, não baseada apenas nos méritos da controvérsia, porém, e principalmente, agindo sobre as atitudes emocionais e os sentimentos. Seu objetivo é implantar uma atitude ou opinião, as quais vêm a ser sentidas pelo povo como naturais, verdadeiras e certas e, além disso, como algo que se expressa espontaneamente e sem coação. É a transformação do público em massa, sem que os seus membros percebam que as suas escolhas individuais foram produzidas por aqueles que possuem a habilidade de guiar os cordéis da imaginação, da percepção e da boa-fé humana.

A sobrevivência e o aprimoramento de nossas condições dependem da constante vigilância da liberdade de informação e da oportunidade da criação de autênticos públicos. O progresso de nossas instituições, a renovação dos valores humanos e o direito inalienável da opinião pública não podem descansar na simples e perigosa transformação das multidões em massas. A era da opinião pública está na dependência direta da existência do público e de sua soberania.

A manipulação desonesta dos veículos de comunicação, a impossibilidade de amplas discussões públicas e o domínio das massas, tudo isso constitui a mais perigosa e poderosa forma de controle social, capaz de conduzir-nos à perda irreparável de todas as liberdades humanas.

#### CARACTERÍSTICAS DA OPINIÃO PÚBLICA

O público adquire o seu tipo especial de unidade e encontra a sua ação por intermédio de uma decisão coletiva ou desenvolvendo uma opinião comum. Desta maneira, po-

de-se dizer que a opinião pública pode ser considerada como um produto coletivo. Ressalta, desde logo, que a primeira característica da opinião pública é a de que ela não é uma opinião unânime, em que todos concordam, já que o público é produto da controvérsia e do debate. Também ela não é necessariamente a opinião da maioria, pois sendo resultado da competição de diferentes opiniões, pode uma minoria bem organizada exercer maior influência na formação da opinião coletiva. É também, como é óbvio, uma opinião composta, formada das diversas opiniões existentes no público, pois a discussão é fator incontestado de interação. Sendo um produto composto, pode ser — e normalmente é — diferente da opinião de qualquer elemento do público. Finalmente, a opinião pública está em contínuo processo de formação, movendo-se na direção de uma decisão ou de um consenso completos, porém sem nunca alcançá-los.

### CONTROLE DA OPINIÃO PÚBLICA

O poderio da opinião pública tem levado, em todos os tempos e lugares, os mandatários das atividades humanas a estabelecer formas de controle. Quando os meios de comunicação eram rudimentares e de pouco alcance, o processo empregado para o controle da opinião pública repousava num método repressivo, conhecido pelo nome de censura. Hoje, o controle é realizado principalmente mediante a utilização da propaganda.

A censura é uma atitude negativa e coercitiva, que os poderosos adotam no sentido de coibir certas manifestações de indivíduos ou grupos, sob a justificativa do bem comum. Ela tem seus primários esboços nos tabus, nas superstições e nos costumes que todos os agrupamentos humanos apresentam em todas as suas manifestações. Entretanto, entende-se hoje por censura o aparelhamento coercitivo voltado, principalmente, para os meios de comunicação, no sentido de omitir informações. Ela aparece junto aos jornais, revistas, estações de rádio e de televisão, cinema, livros e outras publicações.

A proibição do Papa Alexandre VI, em 1501, no que dizia respeito às publicações sem licença papal, a fim de evitar heresias, constitui a primeira forma sistemática de censura em todo o mundo. É interessante notar que essa cen-

sura exercida pelo poder eclesiástico, persiste até hoje nos *nihil obstat* e *imprimatur* que encontramos nas obras de caráter religioso e didático que circulam nas comunidades da Igreja Católica Apostólica Romana.

A época da Inquisição assinala um período de feroz censura, com o controle sistemático de todas as fontes de informação e a punição severa contra todos os que se rebelavam contra essa repressão.

Os jornais murais, colocados nas chamadas *Coffe Houses*, em Londres, no século XVII, também sofreram o impacto da censura, mediante a fiscalização intensiva de agentes do governo, para impedir críticas ao direito divino dos reis e às guerras estrangeiras.

Na França de Napoleão Bonaparte, na Prússia do Chanceler Bismark, na Rússia do Czar Nicolau II, a censura foi poderosa e ainda em nossos dias não é menor em alguns pontos do globo terrestre.

Hoje, a censura aparece, quase que exclusivamente, em momentos difíceis para a vida de uma nação (guerra externa, convulsões intestinas e grandes inquietações sociais), ou então agindo diretamente sobre as atividades artísticas (cinema, teatro, rádio e televisão), deixando de lado aquele aspecto preponderante de controle sobre as manifestações políticas e ideológicas. É nesse sentido que a nossa Constituição Federal, em seu artigo 153, parágrafo 8º, diz: "É livre a manifestação do pensamento, de convicção política ou filosófica bem como a prestação de informação independentemente de Censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer".

É preciso lembrar que a censura e a propaganda são processos inseparáveis. Não basta omitir informações ou proibir manifestações; é necessário também propagar informações e oferecer atos públicos em lugar daqueles informes que foram suprimidos e daquelas reuniões que forem proibidas. Por exemplo, na Alemanha nazista, quando se vedava a realização de comícios, o próprio poder público promovia atos públicos, como os famosos e tristes autos de fé, nos quais eram incineradas as obras infensas à ideologia dominante.

## PROPAGANDA

A palavra propaganda foi usada, pela primeira vez, na bula papal de Clemente VIII, "Congregatio de Propaganda Fide", em 1597, com a finalidade da propagação da fé nos países infiéis.

Segundo F. E. Lumley, em seu livro *The Propaganda Menace*, o termo propaganda vem do latim *propagare*, cujo significado é amarrar vergõntes, brotos ou mudas de plantas, para fins de reprodução, e daí o gerar, reproduzir e, por extensão, estender-se, multiplicar-se.

O maior estudioso de Propaganda, L. W. Doob assim a define: "uma tentativa sistemática de um indivíduo ou indivíduos interessados em controlar as atitudes de grupos ou indivíduos, empregando sugestão e, deste modo, controlando suas ações".<sup>3</sup> Nesse mesmo sentido é a conceituação de Otto Klineberg, quando diz: "Propaganda é a tentativa deliberada de controle de atitudes e opiniões".<sup>4</sup> O grande filósofo e matemático inglês Bertrand Russel vai mais além quando afirma que a propaganda significa, principalmente, a paralisação da reflexão crítica, concorrendo ela para o agravamento do automatismo e da passividade conformista em relação a certas fórmulas estereotipadas de comportamento.

H. D. Lasswell, em sua obra "Propaganda", define propaganda como "tentativa de influir deliberadamente nas ações das pessoas pela manipulação de representações simbólicas". E acrescenta que a propaganda difere da educação por manipular idéias controvertidas e imediatistas.

Na famosa obra "Social Psychology", Kimball Young apresenta uma conceituação que difere, enormemente, das acima reproduzidas, desde que para ele propaganda nada mais é que a propagação de idéias, opiniões e atitudes, tendo como propósito real esclarecer o ouvinte ou leitor.

Entretanto, é o sociólogo americano H. Blumer quem melhor define propaganda, quando diz que ela "é uma campanha deliberadamente despertada e orientada para induzir

3. Doob, Leonard W. — "Propaganda", N. Y., 1935, pp. 75-76.

4. Klineber, Otto — "Psicologia Social", Rio de Janeiro, 1959, p. 583.

as pessoas a aceitar um ponto de vista dado, um sentimento ou um valor".<sup>5</sup> Na verdade, o objetivo primeiro e fundamental da propaganda é implantar uma atitude ou um valor que são aceitos pelas massas, como algo espontâneo e sem a menor coação. Para isso a propaganda pode deturpar fatos e fornecer informações incompletas, além de utilizar atitudes emocionais e preconceitos que o povo já possui. É o caso do detentor do poder público, que conhecendo o estereótipo do "servidor público desonesto e vadio", promove amplas campanhas junto à opinião pública prometendo moralizar a administração pública e acabar com a "folga" dos funcionários públicos.

## PROPAGANDA E PUBLICIDADE

Segundo alguns estudiosos, as diferenças entre propaganda e publicidade residem, meramente, numa escala de persuasão que varia de acordo com a natureza da mensagem a comunicar ou com os fatores que a condicionam. Como exemplo dessa assertiva, lembram a propaganda comercial que se vem tornando, cada vez mais, uma autêntica publicidade de fato, além do emprego do apelo à emoção.

Outros, partindo da origem dos vocábulos "propaganda" e "publicidade", apresentam distinções entre elas. Assim, publicidade, que deriva do latim *publicare*, com a significação de "tornar público" seria simplesmente divulgar ou difundir fatos. Enquanto a propaganda, que se origina do latim *propagare*, isto é, reproduzir ou multiplicar pelo processo de "mergulhar" (enterrar o rebento da planta no solo), seria analogicamente traduzida pela significação de incutir na mente ou persuadir.

Até o princípio deste século não se fazia confusão entre esses dois termos, desde que a palavra publicidade era soberana. Usava-se somente o vocábulo "publicidade administrativa" quando se queria fazer referência à divulgação de fatos da administração pública, enquanto "publicidade comercial" (já com algum conteúdo persuasivo), servia para difundir fatos relativos às empresas e produtos comerciais.

5. Blumer, Herbert — "Principles of Sociology", N. Y., 1955, p. 193.

Foi no período do III Reich, com a ascensão de Adolf Hitler ao poder, substituindo ao marechal Hindenburg, que o termo propaganda alcançou enorme prestígio na Europa, ainda que já por volta de 1917, Lenine tivesse criado também uma auréola em torno da propaganda, como uma das mais poderosas armas de controle da opinião pública. Contudo, foi com o famoso dr. Joseph Paul Goebbels, ministro da Propaganda e de Informações da Alemanha nazista, que essa forma de condução das massas adquiriu projeção em termos universais. Interessante observar, desde já, que a propaganda hitleriana, embora se voltasse primordialmente para as massas, de certa maneira, conseguiu fazer reaparecer as multidões como expressão de comportamento coletivo. Daí aquelas grandes concentrações realizadas em praça pública com a preparação meticulosa de tudo que pudesse servir para impressionar o povo reunido. Até os archotes nas reuniões noturnas e os tambores marcavam o zelo na criação de um estado de emotividade capaz de sugar todos os participantes desses amplos comícios.

Da mesma maneira agia outro ditador da época, Benito Mussolini, na Itália, utilizando-se de todos os recursos da propaganda, no sentido de melhor conduzir as massas. O *caporal* italiano também procurou reviver as antigas multidões, promovendo grandiosas manifestações públicas, junto ao Palácio de Veneza, em Roma, quando, utilizando-se da acústica do local, Mussolini fazia as suas arengas políticas que se iniciavam assim: "Popolo d'Italia..." e esperava que o eco destacasse a palavra Itália. E depois prosseguia: "In questo giorno glorioso..." e o eco repetia: "glorioso, glorioso..." E desse modo, prosseguia o ditador fascista, sempre fazendo uma pausa mais prolongada, de modo a salientar, psicologicamente, certos termos, mediante recurso acústico.

A derrota do "nazi-fascismo" acarretou, de certo modo, o desprestígio da palavra propaganda, que só agora vem reconquistando sua posição, numa transformação de seu significado exato. Até campanhas em favor da propaganda vêm sendo realizadas em todo o mundo, como, por exemplo a campanha patrocinada pela "Advertising Federation of America", com a duração de um ano.

Parece que Benedicto Silva é quem melhor apresenta uma distinção entre propaganda e publicidade, muito embora, empregue o termo divulgação para aquilo que seria chamado de publicidade. Diz o antigo dirigente da Escola

Brasileira de Administração Pública que publicidade é a técnica ou arte de transmitir informações, sugestões e idéias a grupos numerosos. Aceitando-se as distinções estabelecidas por Benedicto Silva entre divulgação e propaganda, entende-se que publicidade e divulgação são termos sinônimos. Essa assertiva se robustece à vista das diferenças apresentadas pelo mestre no seu "Caderno de Administração Pública n. 1", da Fundação Getúlio Vargas. Assim, quando Benedicto Silva diz que a divulgação procura informar e a propaganda persuadir, nenhuma dúvida poderá restar de que divulgação é publicidade. Do mesmo modo, quando ele diz que a divulgação vive do ineditismo e a propaganda da repetição, nota-se que realmente a palavra divulgação seria exatamente o termo publicidade. É ainda o autor do folheto já citado que diz, textualmente: "O divulgador em essência é um informante qualificado. Não sugere, nem insinua, nem concita, nem exorta, nem exagera, nem dramatiza, nem foge deliberadamente à verdade. Registra, descreve, narra, informa simplesmente". E isso tudo não constitui a essência da publicidade? E mais adiante continua Benedicto Silva: "Sua tarefa (do propagandista) não se resume, como a do divulgador, em publicar, isto é, tornar público, mas procura persuadir, inculcar noções e idéias na mente do público, despertar a atenção onde a atenção não existe, glorificar o que é vulgar, magnificar o que é empolgante, exaltar o que é nobre, explorar a vaidade, as paixões, as manias, os preconceitos humanos, em resumo, criar desejos, liberar impulsos e emoções capazes de levar o público trabalhado<sup>6</sup> a sentir e, finalmente, a agir de modo que aproveite os interesses em cujos benefícios a propaganda seja conduzida." Que melhor distinção se poderia ter entre publicidade e propaganda do que essa apontada pelo ex-diretor da EBAP?

6. Nota do Autor: nós diríamos aqui "massa trabalhada".