DICIONÁRIO de POLÍTICA

NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI
e
GIANFRANCO PASQUINO

Tradução:
LUÍS GUERREIRO PINTO CACAIS, JOÃO FERREIRA,
GAETANO LO MÔNACO, RENZO DINI
e
CARMEN C. VARRIALLE

Revisão Geral:
JOÃO FERREIRA e LUÍS GUERREIRO PINTO CACAIS

Bobbio, Norberto, 1909-
B663d Dicionário de política, por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Trad. de João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros. Brasília, Editora Universidade de Brasília, c1986.
1328 p.
Título original: Dizionario di politica.
32(03) = 690
Matteucci, Nicola, colab.
Pasquino, Gianfranco, colab.

Editora Universidade de Brasília
GRÁFICA EDITORA HAMBURG LTDA.

Opinião Pública.

I. DEFINIÇÃO. — A Opinião pública é de um duplo sentido: quer no momento da sua formação, uma vez que não é privada e nasce do debate público, quer no seu objeto, a coisa pública. Como "opinião", é sempre discutível, muda com o tempo e permite a discordância: na realidade, ela expressa mais juízos de valor do que juízos de fato, próprios da ciência e dos entendidos. Enquanto "pública", isto é, pertencente ao âmbito ou universo político, conviria antes falar de opiniões no plural, já que nesse universo não há espaço apenas para uma verdade política, para uma epistemocracia. A Opinião pública não coincide com a verdade, precisamente por ser opinião, por ser *doxa* e não *episteme*; mas, na medida em que se forma e fortalece no debate, expressa uma atitude racional, crítica e bem informada.

A existência da Opinião pública é um fenômeno da época moderna: pressupõe uma sociedade civil distinta do Estado, uma sociedade livre e articulada, onde existam centros que permitam a formação de opiniões não individuais, como jornais e revistas, clubes e salões, partidos e associações, bolsa e mercado, ou seja, um público de indivíduos associados, interessado em controlar a política do Governo, mesmo que não desenvolva uma atividade política imediata.

Por isso, a história do conceito de Opinião pública coincide com a formação do Estado moderno que, com o monopólio do poder, privou a sociedade corporativa de todo o caráter político, relegando o indivíduo para a esfera privada da moral, enquanto a esfera pública ou política foi inteiramente ocupada pelo Estado. Mas, após o advento da burguesia, ao constituir-se dentro do Estado uma sociedade civil dinâmica e articulada, foi se formando um público que não quer deixar, sem controle, a gestão dos interesses públicos na mão dos políticos. A Opinião pública foi levada deste modo a combater o conceito de segredo de Estado, a guarda dos *arcana imperii* e a censura, para obter o máximo de "publicidade" dos atos do Governo.

II. A OPINIÃO PÚBLICA ENTRE A MORAL E A POLÍTICA. — Enquanto para Hobbes, o maior teórico do absolutismo, a Opinião pública é condenável por introduzir no Estado um germe de anarquia e de corrupção, a primeira reivindicação clara da sua autonomia só se dá com o pensamento liberal. Em seu *Ensaio sobre a inteligência humana*, J. Locke fala de uma "lei da opinião ou reputação", que é uma verdadeira e autêntica lei filosófica: ela é a norma das ações, serve para

julgar se elas são virtuosas ou viciosas. Ao formar a sociedade política, os homens abdicaram, a favor do poder político, do uso da força contra os concidadãos, mas mantiveram intangível o poder de julgar a virtude e o vício, a bondade e maldade das suas ações. A lei da opinião se coloca perto da lei divina e da lei civil; sua sanção é a exprobração e o elogio, por parte da sociedade, desta ou daquela ação. Sendo juízo expresso pelos cidadãos, apoiado em oculto e tácito consenso, toda a sociedade, de acordo com seus próprios costumes, estabelecerá leis de opinião, que serão diversas conforme os países. Na estruturação do Estado liberal esboçada por Locke, é de salientar uma radical distinção entre a lei moral, expressa pela Opinião pública, e a lei civil, expressa pela assembléia representativa, verdadeira e autêntica distinção entre o poder político e o poder filosófico. É claro o contraste entre moral e política. A moral, no entanto, não se erige em tribunal da política, dado que Locke fala, não de um Estado absoluto, mas de um Estado liberal representativo.

Em Rousseau a Opinião pública continua a expressar juízos morais, mas tais juízos estão em consonância direta com a política e com os canais institucionais por meio dos quais se exprimem. De fato, no *Contrato social*, revaloriza a instituição da censura, sendo o censor o ministro da lei da Opinião pública: "Assim como a declaração da vontade geral se faz por meio da lei, assim também a declaração do juízo público se faz por meio da censura". O censor não é o árbitro da opinião do povo, mas apenas sua expressão; não pode, portanto, afastar-se do costume. Deste modo, se a censura pode ser útil para conservar os costumes, não o é para os restabelecer, quando se corrompem. Rousseau que, com sua "vontade geral", quer superar a distinção entre política e moral, apresenta uma estreita correlação entre soberania popular e Opinião pública, leis e costumes, política e moral, vendo na Opinião pública a "verdadeira constituição do Estado". Não pôde desenvolver mais seu pensamento, já porque em sua democracia direta não se pode dar aquela tensão entre esfera privada e esfera pública, que é própria do Estado moderno, onde há espaço para a Opinião pública, já porque ele define como tal o que são mais propriamente "costumes", herança do passado ou criações espontâneas nunca certamente o resultado de uma discussão pública racional, como acontece com uma verdadeira e autêntica Opinião pública.

Quem tratou de modo mais sistemático da função da Opinião pública no Estado liberal foi Emmanuel Kant, se bem que não use este termo, mas o de "publicidade" ou de "público". Perguntando a si mesmo *Que é o Iluminismo?*, responde que ele consiste em *"fazer uso público* da própria razão em todos os campos"; é o uso que dela se faz "como *estudioso* perante a totalidade do público dos *leitores*", como membro da comunidade e dirigindo-se a ela. Este "uso público" da razão, que há de ser sempre livre, possui uma dupla função e tem em vista dois destinatários. Por um lado se dirige ao povo, para que se torne cada vez mais capaz de liberdade de agir, enquanto na comunicação da própria opinião se tem a confirmação da sua verdade pelo consenso dos demais homens. Por outro, se dirige ao Estado absoluto, para lhe mostrar que é vantajoso tratar o homem, não como uma "máquina" de acordo com as regras do Estado de polícia, mas segundo sua dignidade; deve chegar até os tronos, para fazer sentir sua influência nos princípios do Governo, para fazer ouvir os lamentos do povo. Depois da Revolução Francesa, em *Pela paz perpétua* e *Se o gênero humano está em constante progresso para melhor*, o conceito de "publicidade" é mais bem explicado por Kant no âmbito do ideal da constituição republicana. Antes de tudo, quem deve esclarecer o povo sobre os seus direitos e deveres não deverão ser pessoas oficiais designadas pelo Estado, mas livres cultores do direito, filósofos: aqui, na desconfiança para com o Governo, pronto sempre a dominar, fica clara a distinção entre política e moral, e a autonomia da sociedade civil, composta de indivíduos autônomos e racionais, em face do Estado. Ligada a tal concepção, a publicidade serve para superar o conflito existente entre política e moral, para superá-lo pelo ideal do direito, o único que pode alicerçar a paz: "a verdadeira política não pode fazer qualquer progresso, se antes não prestar homenagem à moral; e, embora a política seja por si mesma uma arte difícil, sua união com a moral não é de modo algum uma arte, pois que esta corta os nós que aquela não pode desatar, mal surge o conflito entre ambas". A publicidade é justamente o que constrange a política "a dobrar o joelho diante da moral", serve de mediadora entre política e moral, entre Estado e sociedade, e se torna assim um espaço institucionalizado e organizado no âmbito do Estado de direito liberal, onde os indivíduos autônomos e racionais procedem, pelo debate público, à autocompreensão e entendimento.

O pensamento liberal inglês e francês dá continuidade, com Burke e Bentham, Constant e Guizot, ao pensamento de Locke, mas com uma novidade fundamental: acentua a função pública, ou, melhor, política, da Opinião pública como instância intermédia entre o eleitorado e o poder legislativo. A Opinião pública tem por função

permitir a todos os cidadãos uma ativa participação política, colocando-os em condições de poder discutir e manifestar as próprias opiniões sobre as questões de geral interesse: é assim que a agudeza e sabedoria políticas se estendem para além dos governantes e as discussões do Parlamento são parte das discussões do público. Se de um lado isto serve de controle ou virtual oposição à classe política, de outro favorece a onipotência do Parlamento, quando se governa sob o consenso da Opinião pública: esta é um tribunal da política, um tribunal que talvez possa errar, mas que é "incorruptível". Mas, para que a Opinião pública possa desempenhar sua função, é necessária a "publicidade" das discussões parlamentares e dos atos do Governo, e a plena liberdade da imprensa. Benjamin Constant estuda, além disso, todas as reformas institucionais (as leis eleitorais, por exemplo), para levar a Câmara dos deputados a ser a expressão da Opinião pública, que, para ele, em muitos casos, se mostrou bastante mais avançada que a representação nacional, e para impedir que as assembléias adquiram um espírito de corpo que as isole da Opinião pública.

III. A CRISE DA OPINIÃO PÚBLICA. — Uma primeira desvalorização da Opinião pública, em cotejo com a ciência, ocorre em Hegel, em *Filosofia do direito*; é uma desvalorização paralela à da sociedade civil em relação ao Estado. A Opinião pública é, para Hegel, a manifestação dos juízos, das opiniões e dos pareceres dos indivíduos acerca dos seus interesses comuns. Trata-se de um saber apenas como fenômeno, como conjunto acidental de modo de ver subjetivos, que possuem uma generalidade meramente formal, incapaz de atingir o rigor da ciência. A sociedade civil, onde se forma a Opinião pública, é, de igual modo, um conjunto anárquico e antagônico de tendências que não elimina a desigualdade. Dos interesses particulares não se chega à universalidade, porque a sociedade civil está desorganizada: por isso, o auto-entendimento da Opinião pública não se pode apresentar como razão; se, mediante o poder Legislativo do Estado de direito, se eleva o grupo dos particulares à participação da coisa universal, permuta-se o Estado com a sociedade civil, levando a desorganização desta ao seio daquele, o qual, se quiser ter universalidade, tem de ser orgânico. No Estado orgânico, existe uma integração dos cidadãos a partir do alto, uma real superação da sociedade civil, a passagem do bom senso à "ciência", só possível em política, quando os indivíduos adotam o ponto de vista do Estado, que é a objetivação do Espírito absoluto.

Uma análoga depreciação da Opinião pública a encontramos em Marx, a partir da *Crítica da filosofia hegeliana do direito público*. Em *Questão hebraica*, ele observa que, com a formação do "Estado político", foi neutralizada e despolitizada a sociedade civil, baseada nas castas e nas corporações, sendo contrapostos, de um lado, os indivíduos e, do outro, o espírito político universal, que se presume independente dos elementos particulares da vida civil. A Opinião pública é só falsa consciência, ideologia, pois, numa sociedade dividida em classes, emascara o interesse da classe burguesa: o público não é o povo, a sociedade burguesa não é a sociedade geral, o *bourgeois* não é o *citoyen*, o público dos particulares não é a razão. A Opinião pública é, portanto, apenas a ideologia do Estado de direito burguês. Contudo, com a ampliação do sufrágio universal, há uma tendência da sociedade a dar a si própria uma existência política: a arma da publicidade, inventada pela burguesia, tende a voltar-se contra ela. Quando a sociedade civil tiver uma completa existência política, cessará, com a abolição das classes, a sua contraposição ao Estado, porquanto as novas classes, não mais burguesas, já não terão interesse em manter a sociedade civil como esfera privada da propriedade, separada da política. Só então a Opinião pública realizará a total racionalização do poder político até o ponto de o abolir, porque o poder político se constituiu pela opressão de uma classe sobre outra. O poder político se dissolverá no poder social e a Opinião pública poderá assim desenvolver plenamente as suas funções políticas; com a desaparição da esfera privada, dar-se-á a identidade entre *homme* e *citoyen*.

Também a geração dos liberais que sucedeu aos Constant e aos Bentham começou a temer que a Opinião pública não fosse assim tão "incorruptível" como havia crido a anterior: o perigo da corrupção não vinha tanto do Governo, como da própria sociedade, através do despotismo da maioria ou o conformismo de massa. Alexis de Tocqueville, em *Democracia na América*, e, na sua esteira, John Stuart Mill, em *Sobre a liberdade*, mostram como o despotismo da massa opera não tanto através da autoridade pública, por meio do aparelho coercitivo do Estado, quanto sobretudo mediante pressão psicológica da sociedade sobre a alma e não sobre o corpo do indivíduo, para quem então só resta a dramática escolha entre o conformismo e a marginalização. Há aí um controle social mais que um controle político, a impedir o livre desenvolvimento da personalidade individual e a formação de um público de indivíduos que use da razão para raciocinar. A crise da Opinião pública é, aliás,

devida a outros dois fatores: de um lado, ao eclipse da razão que, para demonstrar sua legitimidade, tem que demonstrar ser útil praticamente e tecnicamente avaliável para o bem-estar, para o qual ela se reduz ao cálculo mercantil, não buscando mais, no diálogo racional, a universalidade das opiniões; de outro, à "indústria cultural" que transforma as criações intelectuais em simples mercadoria destinada ao sucesso e ao consumo, sendo o desejo da glória suplantado pelo do dinheiro. O diálogo ideal do iluminista com o seu público, pretendido por Kant, não tem assim condições de se poder realizar.

A sociologia crítica atual aceitou algumas das intuições de Tocqueville, para provar o desaparecimento ou declínio da Opinião pública. Com o triunfo do "grande", deixaram de existir os lugares que facilitavam a formação, através do diálogo, da Opinião pública: em lugar da sala de reuniões, temos a televisão; os jornais tornaram-se empresas especulativas; as associações e os partidos são dirigidos por oligarquias; os espaços da formação da Opinião pública não são autogovernados, mas administrados por potentes burocracias. Além disso, no Estado contemporâneo, vai desaparecendo a distinção entre Estado e sociedade civil, já que ambas as realidades se compenetraram, dando lugar à formação de uma classe dirigente que, ávida do poder, pode manipular facilmente a Opinião pública. A isto só se poderá pôr remédio criando espaços institucionais que permitam tornar efetiva a liberdade de expressão, de associação e de imprensa, por meio de uma real participação dos cidadãos na formação da Opinião pública. É preciso obrigar as organizações que controlam os meios de comunicação de massa, a desenvolver sua função no sentido da criação de um diálogo, assente num processo de pública comunicação e não no da manipulação de um público atomizado, que tem hoje na "publicidade", não um instrumento de liberdade racional, mas de sujeição ao sistema produtivo. Em suma, é preciso reinventar soluções institucionais que devolvam à publicidade o elemento que a distinguia: seu poder de crítica.

A experiência dos regimes totalitários, onde a "publicidade" kantiana se converteu em propaganda, e a existência das novas tecnologias dos meios de comunicação de massa, que fazem perder o hábito da crítica, ofuscaram certamente a imagem da Opinião pública. Contudo, o mito das massas, totalmente passivas e dóceis à publicidade, tem sido desencantado e, por conseguinte, a Opinião pública se pode afirmar onde quer que exista liberdade de pensamento e de expressão, pluralidade e pluralismo de órgãos de informação autônomos ou não controlados pelos políticos: neste policentrismo, com equilíbrio, sempre se pode formar a Opinião pública num duplo processo, de baixo para cima e vice-versa, através dos líderes de opinião, tanto a nível local como nacional.

BIBLIOGRAFIA. — AUT. VÁR., *Nascita dell'opinione pubblica in Inghilterra*, ao cuidado de A. CARACCIOLO e R. M. COLOMBO, fascículo especial de "Quaderni storici", XIV, setembro-dezembro de 1979; H. L. CHILDS, *Public opinion: nature, function and rôle*, Van Nostrand, Princeton 1965; L. COMPAGNA, *Alle origini della libertà di stampa nella Francia della restaurazione*, Laterza, Bari 1979; J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1962), Laterza, Bari 1971; R. KOSELLECK, *Critica illuministica e crisi della società borghese* (1959), Il Mulino, Bologna 1972; H. D. LASWELL, e outros, *Propaganda, communication and public opinion*, Princeton University Press, Princeton 1946; N. MATTEUCCI, *Opinione pubblica*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XXX, Giuffrè, Milano 1980; A. SAUVY, *L'opinion publique*, Presses Universitaires de France, Paris 1964.

[NICOLA MATTEUCCI]

Oportunismo.