

Gabriel Cohn

Comunicação e Indústria Cultural

SP, Edusp, 1971

10

(cap. VII de "Mudança Estrutural da Esfera Pública")

Comunicação, opinião pública e poder*

Jürgen HABERMAS

A "opinião pública" assume um significado diferente conforme reivindique para si a condição de uma instância crítica em relação à publicidade normativamente imposta da execução do poder político e social, ou sirva como uma instância receptiva em relação à publicidade manipulativamente difundida de pessoas e instituições, bens de consumo ou programas. Na esfera pública ambos os tipos de publicidade estão presentes, mas "a" opinião pública é sua destinatária comum — trata-se então de examiná-la em busca de seus traços específicos.

Os dois aspectos da publicidade e da opinião pública não se defrontam numa relação entre norma e fato — tal como se se tratasse do mesmo princípio, cuja eficácia real apenas ficasse aquém daquela que lhe é dada ter (e, similarmente, o comportamento efetivo do público ficando aquém do esperado). Dessa forma, poder-se-ia fazer coincidir uma grandeza ideal da opinião pública com o seu perfil real; mas êste manifestamente não é o caso. Ao contrário, as funções da publicidade — a crítica e a manipulativa — são claramente distintas. Elas estão em conexões de efeito sociais opostas. Ademais, para cada uma dessas figuras postula-se uma expectativa de comportamento diversa do público: (...) uma delas dirige-se à opinião pública, a outra à opinião não-pública. [Distinção retomada mais adiante. (N.T.)]. Tampouco é a publicidade crítica, juntamente com seus destinatários, pura e simplesmente norma. Como norma constitucionalmente ins-

(*) J. HABERMAS, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 2.^a ed., Neuwied am Rhein e Berlin, H. Luchterhand Verlag, 1965, cap. VII ("Zum Begriff der öffentlichen Meinung"), p. 257-271. Tradução de Gabriel Cohn. Reproduzido com permissão da Editora.

titucionalizada, ela determina uma parcela importante dos procedimentos em que a execução e o equilíbrio do poder estão efetivamente vinculados; e isso não obstante as mudanças estruturais de sua base social desde o aparecimento do Estado de direito burguês. Essa publicidade “existe”, assim como há um seu destinatário, que satisfaz as expectativas de comportamento postuladas por ela — seguramente não o público em sua totalidade, mas precisamente um substituto funcional. Uma outra questão passível de decisão empírica refere-se aos domínios em que essas funções da publicidade vigoram, em que medida e sob que condições existe atualmente o público que lhe corresponde. Por outro lado, a manifestação concorrente da publicidade, juntamente com o *seu* destinatário, não é pura e simplesmente fato; a ela associa-se uma autocompreensão específica, cujo compromisso normativo pode entrar em oposição, até certo ponto, com os interesses imediatos da “ação pública”...

A análise das normas constitucionais em confronto com a realidade constitucional das democracias de massa em termos de Direito Público ou de ciência política não pode dispensar a ficção institucionalizada da opinião pública, sem contudo poder identificá-la de modo imediato como uma grandeza real no público civil. A dificuldade que se origina disso foi observada por Landshut. Ele registra por um lado o fato de que “o lugar da opinião pública é ocupado por uma tendência indefinida e dependente de estados de espírito momentâneos. Ela é orientada nessa ou naquela direção conforme medidas e ocorrências determinadas...”. Por outro lado, ele recorda que as instituições de base constitucional da democracia de massa postulam uma opinião pública intata, visto que essa ainda é a única base aceita para legitimar a dominação política: “O Estado moderno põe como princípio da sua própria verdade a soberania popular, e essa por seu turno deve ser a opinião pública. Sem essa atribuição, sem a proposição da opinião pública como a fonte de toda a autoridade investida nas decisões que comprometem o todo, a moderna democracia carece da substância da sua própria verdade”. Se não podemos desistir, em face da derrocada efetiva da esfera pública, da exigência implícita nas normas constitucionais, no sentido de uma esfera pública politicamente atuante, ainda que sem nos atermos de modo ingênuo à idéia de uma racionalização da dominação, dois caminhos básicos se oferecem, para definir o conceito de opinião pública.

O primeiro conduz de volta às posições do liberalismo, que pretendia salvar, em meio a uma esfera pública em desintegração,

a comunicação entre um círculo interno de representantes publicamente capacitados e formadores de opinião, que constituiria um público raciocinador em meio àquele apenas aclamador. “Entende-se que seja muito mais difícil formar-se uma opinião pública a partir da confusão de opiniões obscuras, estados de espírito e ponto de vista popularescos, difundidos pelos meios de comunicação de massa, do que partir do confronto racional entre as diversas grandes correntes de opinião que se defrontavam na sociedade burguesa. Neste sentido é de se admitir que uma opinião pública encontre mais dificuldades do que nunca para se impor”, escreve W. Hennis. É claro que esse autor apenas constata essa circunstância para ressaltar a premência de medidas especiais, capazes de fazer com que a opinião expressa do “ponto de vista dos cidadãos relativamente melhor informados, inteligentes e de maior moralidade” possa impor-se à atenção e à obediência, em termos de uma opinião pública contraposta à opinião comum. A dimensão da esfera pública, que garante a racionalidade, deve assim ser salva ao preço da sua outra dimensão, da generalidade, que lhe garante o acesso generalizado. Com isso, as qualificações que as pessoas privadas outrora podiam adquirir como critérios sociais de participação em um público no interior da esfera da circulação de mercadorias e do trabalho social ganham existência autônoma, como qualidades hierárquicas da representação, de vez que não se pode mais contar com aquela base social: uma representação desse tipo não admite mais uma determinação sociológica satisfatória nas condições dadas. (1)

O outro caminho conduz a uma concepção da opinião pública que não dá qualquer atenção a critérios materiais como a racionalidade e a representatividade, e se limita a critérios institucionais. Assim, Fraenkel identifica a opinião pública à concepção dominante no Parlamento e com a qual o Governo está comprometido: “Com o auxílio da discussão parlamentar, a opinião pública dá a conhecer ao Governo os seus desejos, e este comunica à opinião pública a sua política” — a opinião pública reina, mas não governa. Para Leibholz, essa contraposição entre Governo e Parlamento, tomado este como o porta-voz da opinião pública, não é adequada: as partes politicamente atuantes seriam sempre os partidos, no seu papel de governo e oposição. A vontade dos partidos é idêntica à dos cidadãos ativos, de sorte que o Partido majoritário representa a opinião pública: “Tal

(1) F. G. WILSON, “Public Opinion and the Middle Class”, *The Review of Politics*, vol. 17, 1955, p. 486-510.

como na democracia plebiscitária a vontade da maioria da cidadania ativa é identificada com a vontade geral correspondente do povo, a vontade da maioria parlamentar no Governo e no Congresso é identificada numa democracia partidária atuante com a *volonté générale*". A opinião não-pública somente ganha existência como "pública" através do trabalho partidário.

Ambas essas versões dão conta do fato de que, no processo da formação da vontade e opinião no contexto da democracia de massa, a opinião popular mal mantém uma função política relevante se tomada independentemente das organizações, pelas quais ela é mobilizada e integrada. Ao mesmo tempo, é nesse ponto que se revela a debilidade dessa teoria: na medida em que ela substitui o público, enquanto sujeito da opinião pública, pelas instâncias indispensáveis à sua capacidade de atuação política, esse conceito de opinião pública torna-se vazio de características. Não se percebe nessa "opinião pública" se ela veio a existir através da comunicação pública ou por uma mediação; sendo que, neste último caso, ainda fica aberta a questão de se essa mediação deve ser entendida apenas como a ação intermediária de uma tendência de massa destituída de capacidade própria de articulação, ou como a subjugação de uma opinião perfeitamente suscetível de esclarecimento mas reduzida, por integração forçada, à condição de eco plebiscitário.

A ficção da opinião pública cultivada pelo Direito Público não é mais passível de identificação no comportamento real do próprio público; mas também a sua imputação a determinadas instituições políticas lhe retira o caráter fictício, se é que chega a superar o plano do comportamento público. A pesquisa social empírica é então levada a voltar com ímpeto positivista a esse nível de comportamento real, para apreender a "opinião pública" de forma imediata. É claro que ela opera a abstração oposta: aquela dos aspectos institucionais. Com isso, ela prontamente chega à dissolução sócio-psicológica do conceito de opinião pública como tal.

A "opinião pública", que já constituía um problema para o liberalismo de meados do século XIX, emergiu à consciência no último quartel daquele século, como uma grandeza problemática. Em um tratado sobre "A essência e o valor da opinião pública", publicado em 1879, lê-se, no tom resignado do liberalismo tardio: "Assim, a novidade nos fatos e a necessidade de variedade tornaram-se de tal forma decisivos atualmente, que a opinião popular prescinde tanto do apoio seguro na tradição his-

tórica quanto do singularmente enérgico trabalho preliminar na oficina de idéias dos grandes homens, que acreditavam em princípios e tudo lhes ofereciam em sacrifício. Aquilo que, há cem anos, era concebido pelos contemporâneos como um dos poucos princípios obrigatórios da sociedade (a saber, aquêle de opinião pública), transformou-se com o correr do tempo num tópic, pelo qual as pessoas acomodadas e pouco dadas ao trabalho espiritual se eximem da atividade mental própria". Já cinco anos antes, Schäffle caracterizara a opinião pública como uma "reação amorfa da massa", e a definira em termos de "expressão dos pontos de vista, juízos de valor ou tendências volitivas de um público especializado ou em geral".⁽²⁾ Com isso, rompe-se o véu normativo que a teoria do Estado havia aplicado ao conceito — a opinião pública torna-se objeto de pesquisa sócio-psicológica. Analisada primeiramente por Tarde⁽³⁾ em termos de "opinião de massa", ela se vê separada da conexão funcional das instituições políticas e prontamente despida de seu caráter de opinião "pública"; ela é tomada como produto de um processo de comunicação no interior de massas, que não é referido seja aos princípios da discussão, seja à dominação política.

Quando certos teóricos do Estado, sob a impressão de um *popular government* em funcionamento — como Dicey na Inglaterra e Bryce nos EUA⁽⁴⁾ — resguardaram essa conexão institucional num conceito de opinião pública que, por certo, já refletia o enfoque sócio-psicológico, êles se expuseram à crítica da carência de fidedignidade empírica. O protótipo disso é a crítica de Bentley, que manifestava sentir falta de uma "análise quantitativa da opinião pública em termos dos diferentes elementos da população", ou seja, "uma pesquisa a respeito das coisas exatas realmente desejadas sob a capa da opinião por cada grupo de pessoas, com o tempo, o lugar e as circunstâncias incorporadas ao centro da formulação". A tese de Bentley exprime-se então: "Não há opinião pública... não há uma atividade que reflita ou represente a atividade de um grupo ou conjunto de grupos".⁽⁵⁾

(2) A. SCHÄFFLE, *Bau und Leben des Sozialen Körpers*, 2.^a ed., Tübingen, 1896, vol. 5, p. 191.

(3) G. TARDE, *L'Opinion et la Foule*, Paris, 1901.

(4) A. V. DICEY, *Law and Public Opinion in England*, Londres, 1905; J. BRYCE, *The American Commonwealth*, 2 vols., 1889. Ver também A. L. LOWELL, *Public Opinion and Popular Government*, Nova York, 1913.

(5) Ver P. A. PALMER, "The Concept of Public Opinion in Political Theory", in B. BERELSON e M. JANOWITZ (orgs.), *Reader in Public Opinion and Communication*, Glencoe, Free Press, 1950, p. 11.

A opinião pública converteu-se no título de uma análise sócio-psicológica de processos grupais, que define seu objeto da seguinte maneira: "A opinião pública refere-se às atitudes de pessoas diante de uma questão quando elas são membros do mesmo grupo social".⁽⁶⁾ Essa definição revela claramente aquilo que foi preciso extirpar do conceito histórico de opinião pública ao longo de um desenvolvimento de decênios de progresso teórico e, sobretudo, empírico-metodológico, no sentido positivista. De início, o público, enquanto sujeito da opinião pública, foi identificado com a massa, e depois com o grupo, entendido como o substrato sócio-psicológico de um processo de comunicação e interação entre dois ou mais indivíduos.

Nessa noção de "grupo" é feita abstração da plenitude de pressupostos sociais e históricos, assim como dos meios institucionais e sobretudo da rede de funções sociais, que outrora haviam sido determinantes da unificação específica de pessoas privadas em um público politicamente raciocinante. Não é menos abstrata a concepção de "opinião". De início, ela ainda se identifica com "expressão sobre um tópico controvertido";⁽⁷⁾ mais tarde, com "expressão de uma atitude";⁽⁸⁾ e, a seguir, como a própria "atitude"⁽⁹⁾ (cf. Doob: "Neste sentido pode parecer como se a opinião pública existisse sempre que pessoas tenham uma atitude"). No final, uma opinião já nem mais precisa ser suscetível de verbalização; o conceito abarca não só quaisquer hábitos que se exteriorizam em representações — aquela opinião talhada pela religião, os costumes, os *mores* e o puro e simples "preconceito", que era contraposta à opinião pública no século XVIII — como também as formas de comportamento pura e simples. Tal opinião ganha seu atributo de público apenas pela sua vinculação a processos grupais. A tentativa de determinar a opinião pública em termos de uma "coleção de opiniões individuais"⁽¹⁰⁾ é em breve corrigida pela análise de relações grupais: "Precisamos de conceitos que apanhem aquilo que é tanto fundamental ou profundo quanto comum a um grupo".⁽¹¹⁾ Uma

(6) L. W. DOOB, *Public Opinion and Propaganda*, Nova York, 1948. Ver também N. J. POWELL, *Anatomy of Public Opinion*, Nova York, 1951, p. 1 e segs.

(7) W. ALBIG, *Public Opinion*, Nova York, 1938, p. 3.

(8) M. B. OGLE, *Public Opinion and Political Dynamics*, Boston, 1950, p. 48.

(9) DOOB, *op. cit.*, p. 35.

(10) H. L. CHILD, citado em POWELL, *op. cit.*, p. 4.

(11) H. HYMAN, "Towards a Theory of Public Opinion", *Public Opinion Quarterly*, vol. XXI, 1957, n. 1, p. 58.

opinião grupal é tomada como “pública” quando ela se impôs subjetivamente como a dominante; o membro isolado do grupo tem uma representação (talvez equivocada) do peso da sua opinião e comportamento — a saber, de quantos e quais outros membros do grupo rejeitam ou compartilham o hábito ou ponto de vista que representa.

Entrementes, Lazarsfeld salientou enèrgicamente que a eliminação de todos os momentos sociológicos e de análise política essenciais para se chegar ao conceito sócio-psicológico de opinião pública representa um preço caro demais; através de alguns exemplos, êle o confronta com o conceito da tradição da teoria do Estado⁽¹²⁾ para deter-se, como seria de esperar, na formulação do simples postulado de uma “síntese empírico-clássica”.⁽¹³⁾ Um primeiro passo neste sentido é representado, em todo caso, pela ampliação do campo de estudo para além da dinâmica de grupo e na direção das instituições da opinião pública, nomeadamente da relação entre os meios de comunicação de massa e os processos de opinião. A extensão em que êsses exames da estrutura de comunicação privilegiam as relações psicológicas em detrimento das relações institucionais é demonstrado de modo típico pelo teorema, de resto interessante, do fluxo de comunicação em duas etapas (“two-step flow of communication”).⁽¹⁴⁾ Um passo importante no caminho rumo à exigida síntese entre o conceito clássico da opinião pública e o seu sucedâneo sócio-psicológico apenas ocorre ao recordar-se a relação, até então reprimida na análise, com instâncias da dominação política. “A opinião pública, afirma Schmidtchen, é o correlato da dominação... algo que só existe politicamente em determinadas relações entre o domínio e o povo.”

Entretanto, tão pouco quanto o conceito de opinião pública fixado nas instituições executivas do poder político penetra na dimensão dos processos de comunicação informal, também o conceito de uma opinião pública dissolvida sócio-psicológicamente em relações de grupo não tem acesso àquela dimensão na qual a categoria em causa outrora exibiu a sua significação e ainda hoje, precisamente como ficção constitucional, leva a sua exis-

(12) Ver D. W. MINOR, “Public Opinion in the Perspective of Political Theory”, *Western Political Quarterly*, vol. 13, 1960, p. 31-44.

(13) P. F. LAZARSFELD, “Public Opinion and Classical Tradition”, *Public Opinion Quarterly*, loc. cit., p. 39 e segs.

(14) Ver E. KATZ, “The Two-Step Flow of Communication”, *Public Opinion Quarterly*, loc. cit., p. 61 e segs. Ver também E. KATZ e P. F. LAZARSFELD, *Personal Influence*, Glencoe, 1955.

tência reclusa, sem ser tomada muito a sério pelos sociólogos. Na medida em que o sujeito da opinião pública — enquanto expressão, mas não conceito, de uma mudança estrutural — é remetido a uma entidade neutra relativamente à distinção entre a esfera pública e a privada, a saber, o grupo; e quando a própria opinião pública é dissolvida numa relação grupal neutra em face da diferença entre a comunicação razoável e o conformismo irracional, então o relacionamento das opiniões grupais com o poder público somente pode ser articulado nos quadros de uma ciência auxiliar da administração. Conforme a formulação de Schmidtchen: “Neste sentido, seriam designadas como opinião pública todas aquelas formas de comportamento de quaisquer grupos populacionais que sejam aptas a modificar ou também a manter as estruturas, práticas e objetivos da dominação”. Assim entendido, esse conceito ignora a tal ponto a intenção do público politicamente atuante, o qual afinal serve de base ao mandamento democrático da ação pública no Estado de bem-estar, que a sua manipulação empírica nem sequer permitiria constatar a sua inexistência. É que esse autor qualifica a opinião pública como uma possível área de atrito na prática governamental e administrativa, suscetível de ser diagnosticada com base na pesquisa de opinião e de ser manipulada com os meios adequados, indicados pela mesma pesquisa. Isso ocorre na medida em que esses meios de manipulação “permitem ao governo e aos seus órgãos agir em face de uma realidade constituída pela reação dos principais atingidos pela política. A pesquisa de opinião atribui-se a tarefa de, num sentido de *feedback*, encaminhar amostras fidedignas dessa realidade às instituições encarregadas de ajustar o comportamento da população à formulação de diretrizes políticas”; e o autor não fica devendo as provas para a sua afirmação. A opinião pública é definida desde o início em termos dessa manipulação, com ajuda da qual os detentores do poder político devem tentar “harmonizar as disposições de uma população à doutrina e estrutura política, ao tipo e aos resultados do processo de decisão corrente”. A opinião pública também é objeto da dominação quando conduz a concessões e reorientações por parte desta; ela não está presa a regras de discussão pública e nem mesmo a quaisquer formas de verbalização; nem tampouco precisa estar vinculada a problemas e instâncias políticas. O relacionamento com a dominação é entendido como algo que emerge às ocultas da opinião pública: os desejos “privados” por carros e geladeiras são incluídos na categoria “opinião pública”, da mesma forma que todas as outras formas de comportamento

de quaisquer grupos, desde que sejam relevantes para o exercício das funções de dominação e administração no Estado de bem-estar.⁽¹⁵⁾

Uma tentativa sociológica de esclarecimento

O material da pesquisa de opinião — quaisquer opiniões de quaisquer grupos populacionais — não se qualifica já por isso como opinião pública, para ser tomado como material para reflexões, decisões e medidas politicamente relevantes. A relação retroativa das opiniões grupais definida segundo critérios de pesquisa, seja ela referida a processos governamentais e administrativos, seja à formação da vontade política através da publicidade desenvolvida em termos demonstrativos ou manipulativos, é incapaz de preencher a lacuna entre a ficção da opinião pública adotada pelo Direito Público e a dissolução sócio-psicológica do seu conceito. Um conceito da opinião pública que seja historicamente significativo, normativamente satisfatório para as exigências constitucionais do Estado de bem-estar, mais claro teoricamente e empiricamente mais gratificador, somente pode ser obtido a partir da mudança estrutural da própria esfera pública e da dimensão do seu desenvolvimento. A oposição entre as duas formas de publicidade que atualmente imprimem sua marca à esfera pública política deve ser levada a sério, enquanto escala de medida de um processo de democratização na sociedade industrial moldada em termos de Estado de bem-estar. Opiniões não-públicas atuam em grande número, e “a” opinião pública é efetivamente uma ficção; não obstante, há que reter-se o conceito de opinião pública num sentido comparativo, porque a realidade constitucional do Estado de bem-estar deve ser compreendida como o processo em cujo desenrolar um público político atuante ganha foros de realidade, na medida em que a execução do poder social e da dominação política ficam efetivamente subordinadas ao preceito constitucional da vigência da esfera pública. É portanto dessa dimensão do desenvolvimento político-social que se hão de desenvolver os critérios pelos quais as opiniões podem ser medidas empiricamente em termos do grau em que são públicas; com efeito, uma verificação empírica da opinião pública no sentido comparativo é atualmente o meio mais fidedigno para chegar a formulações seguras e comparáveis a res-

(15) Ver F. ZWEIG, “A Note on Public Opinion Research”, *Kyklos*, vol. x, 1957, p. 147 e segs.

peito do valor integrativo democrático de uma situação constitucional dada.

Ao nível do modelo é possível contrapor dois domínios de comunicação politicamente relevantes: por um lado, o sistema das opiniões informais, pessoais, não-públicas; por outro, aquêlê das opiniões formais, institucionalmente autorizadas. As opiniões informais distinguem-se em termos do grau de compromisso envolvido; no nível mais baixo dêsse domínio da comunicação são verbalizadas as evidências culturais não discutidas, os resultados extremamente rígidos daquele processo aculturativo, que normalmente se exclui da própria reflexão — por exemplo, a atitude em relação à pena de morte, à moral sexual etc. No segundo nível, verbalizam-se as experiências fundamentais pouco discutidas, da própria história de vida, os densos resultados daquele choque socializador, que de nôvo mergulham abaixo do nível de reflexão — por exemplo, as atitudes em relação à guerra e à paz, determinados desejos de segurança etc. No terceiro nível encontram-se as evidências freqüentemente discutidas, resultantes da ação da indústria cultural: os efêmeros resultados daquela persistente presença publicitária ou também manipulação propagandística, a que os consumidores de preferência se expõem em seu lazer.⁽¹⁶⁾

Em confronto com aquelas evidências culturais que, enquanto uma espécie de sedimento da história, podem ser atribuídas a um tipo quase imutável em sua estrutura sócio-psicológica de “opinião” ou “preconceito” natural, as evidências produzidas pela indústria cultural têm um caráter simultâneamente mais efêmero e mais artificial. Essas opiniões se formam no contexto de uma “troca de preferências e opiniões” grupalmente determinada. De modo geral, a família, o grupo de idade, o grupo de conhecidos no local de trabalho e na vizinhança — com as suas estruturas diferenciais de orientação da informação e de prestígio da opinião — formam o foco para essa camada de opiniões dirigidas do exterior. É verdade que também as evidências culturais participam da troca de opiniões dêstes grupos, mas elas são de outra natureza do que as representações fundadas em convicções, que, antecipando a sua inconseqüência, por assim dizer circulam condicionadas à revogação. Também elas constituem, como aquelas “opiniões”, sistemas de normas que requerem ajustamento, porém mais em termos de um contróle social através da “moda”, cujas regras mutáveis apenas exigem submissão temporária. Assim

(16) Ver K. RIETZLER, “What is Public Opinion?” *Social Research*, vol. XI, 1944.

como aquelas evidências culturais, transmitidas por tradições profundas, podem ser chamadas de subliterárias, aquelas produzidas pela indústria cultural alcançaram um estágio de certo modo pós-literário. Os conteúdos de opinião dirigidos pela indústria cultural tematizam a ampla área de relações íntimas e interpessoais, que só a partir do século XVIII se abriu psicologicamente a uma subjetividade orientada para o público e literariamente competente, nos quadros de uma esfera íntima burguesa intata. Nessa época os domínios da vida privada ainda estavam resguardados em seu relacionamento explícito com a esfera pública, dado que o raciocínio público passava pela mediação literária. A cultura integrativa, por seu lado, fornece conservas de uma literatura psicológica decadente como serviços públicos para o consumo privado — e para o comentário do consumo, na troca de opiniões do grupo. Esse grupo é tão pouco “público” quanto aquelas formações da sociedade pré-burguesa, nas quais as antigas opiniões se formavam com seguro lastro tradicional e circulavam sem polémicas, com o efeito de uma *law of opinion*. Não é por acaso que a pesquisa de grupo e a pesquisa de opinião se desenvolveram simultaneamente: o tipo de opinião que deriva de tais relações de grupo, adotada em termos já pré-formulados, flexível na reprodução, insignificante em termos de internalização e de compromisso, essa “simples” opinião, de resto elemento de uma conversa fiada, é apta a ser pesquisada por sua própria natureza. Os processos de comunicação sofrem a influência dos meios de comunicação de massa, seja de modo direto, seja em maior escala através dos “líderes de opinião”. Entre estes encontram-se com frequência aquelas pessoas dotadas de opiniões refletidas, formadas através de discussões literárias e racionais. Na medida contudo em que tais opiniões permanecem externas ao contexto comunicativo de um público intato, elas pertencem da mesma forma às opiniões não-públicas, ainda que se distingam nitidamente das outras três categorias.

Ao domínio da comunicação da opinião não-pública se defronta uma opinião quase-pública. Essas opiniões formais podem ser remetidas a instituições especificáveis; elas são autorizadas oficial ou oficiosamente como proclamações, avisos, explicações, discursos etc. Trata-se primordialmente de opiniões que circulam em um ciclo relativamente restrito, por sobre a massa da população, entre a grande imprensa política, a atividade editorial razoável como um todo e os órgãos dotados de competência política ou politicamente relevante, obtida através de assessoria, influência e tomada de decisões (conselho ministerial, comissões do

governo, entidades administrativas, comissões parlamentares, lideranças partidárias, administrações de grupos econômicos, lideranças sindicais etc.). Ainda que essas opiniões quase-públicas possam ser endereçadas a um público amplo, elas não satisfazem os requisitos de um raciocínio público conforme o modelo liberal. Enquanto opiniões institucionalizadas, elas sempre são privilegiadas, e não alcançam uma correspondência recíproca com a massa não-organizada do "público".

Naturalmente existe uma ligação, por sobre os *mass media*, entre êsses dois domínios, que se dá através daquela publicidade desenvolvida demonstrativa ou manipulativamente, com a ajuda da qual os grupos participantes da execução e equilíbrio político se esforçam por obter do interior do público mediatizado uma disposição plebiscitária de apoio. Também êsses veículos de uma influência publicitária dirigida são incluídos por nós entre as opiniões formais, mas, enquanto "publicamente manifestas", elas devem ser distinguidas das "quase-públicas".

Além dêsse contato maciço entre os domínios formal e informal da comunicação, existe ainda o escasso relacionamento entre a atividade editorial razoável e aquelas pessoas isoladas que ainda procuram formar a sua opinião por meios literários — uma opinião capacitada a ser pública mas, de fato, não-pública. O contexto comunicativo de um público racional de pessoas privadas é rompido; a opinião pública que outrora emergia dêle é em parte decomposta em opiniões não-formais de pessoas privadas destituídas de público, em parte se concentra em opiniões formais das instituições publicitariamente eficazes. Não é através da comunicação pública, mas através da comunicação das opiniões publicamente manifestas que o público das pessoas privadas não organizadas é levado na esteira da *publicidade demonstrativa ou manipulativa*.

Uma opinião pública no sentido rigoroso do termo só pode formar-se, entretanto, na medida em que os dois domínios da comunicação tenham por mediação aquêle outro, da *publicidade crítica*. Tal mediação evidentemente só é possível hoje em escala sociologicamente relevante pela via da participação das pessoas privadas em um processo de comunicação formal orientado por sobre os públicos organizacionalmente enquadrados. Uma minoria das pessoas privadas já pertence, afinal, aos partidos e associações públicas. Na medida em que essas organizações propiciam uma esfera pública interna não apenas no plano dos funcionários e administradores mas em todos os níveis, existe a possibilidade de uma correspondência recíproca entre as opiniões políticas das

peessoas privadas e as daquela opinião quase-pública. Talvez essa circunstância defina uma tendência que, como um todo, seja pouco considerável por ora; faz-se necessária a pesquisa empírica para conhecer o alcance e o efeito real dessa tendência, e há que verificar ainda se se trata de uma tendência em expansão ou em retrocesso. Para uma teoria sociológica da opinião pública essa tendência é de importância decisiva, pois ela fornece os critérios para a única dimensão em que a opinião pública pode-se constituir nas condições da democracia de massa no Estado de bem-estar.

Na medida em que as opiniões informais são capturadas e redefinidas pelo ciclo das opiniões quase-públicas, êsse mesmo ciclo ganha em caráter público, ao expandir-se com o público de cidadãos. Tendo em vista que a opinião pública evidentemente não “existe” como tal, mas que de qualquer modo podemos isolar tendências que, em condições dadas, podem influir no sentido da formação pública, esta só é suscetível de definição comparativa. O grau em que uma opinião tem caráter público é medido tendo em conta a extensão em que ela deriva da esfera pública organizacionalmente enquadrada de um público de membros da organização; e em até que ponto essa esfera pública organizacionalmente inserida se comunica com um esfera pública externa, que se forma no comércio político entre organizações sociais e instituições estatais através dos *mass media*. C. Wright Mills obtém critérios empiricamente úteis para uma definição da opinião pública a partir da contraposição entre “público” e “massa”:

“Num público, tal como podemos entender o termo, 1) virtualmente tantas pessoas expressam opiniões quantas as recebem; 2) as comunicações públicas são organizadas de tal modo que há uma probabilidade de responder imediata e efetivamente a qualquer opinião expressa em público; a opinião formada por tal discussão 3) prontamente encontra uma via para a ação efetiva, mesmo contra o sistema de autoridade preponderante, quando necessário; e 4) as instituições autoritárias não penetram no público, que é assim mais ou menos autônomo em sua operação.” (17)

Por outro lado, as opiniões perdem em caráter público na medida em que estão prêsas no contexto comunicativo de uma “massa”. (18)

“Numa massa: 1) menos pessoas exprimem opinião do que a recebem; pois a comunidade de públicos transforma-se numa coleção abstrata de indivíduos que recebem impressões dos *mass media*; 2) as comunicações que

(17) C. W. MILLS, *The Power Elite*, Nova York, 1956, p. 303 e segs. [Há edição brasileira, *A Elite do Poder*, Rio de Janeiro, Zahar. (Nota do Org.)]

(18) Ver W. KORNHAUSER, *The Politics of Mass Society*, Glencoe, 1959.

prevalecem são organizadas de sorte que é difícil ou impossível ao indivíduo responder imediatamente ou com algum efeito; 3) a conversão da opinião em ação é controlada por autoridades que organizam e controlam os canais de tal ação; 4) a massa não goza de autonomia das instituições; ao contrário, agentes de instituições sancionadas penetram a massa, reduzindo qualquer autonomia que ela possa ter na formação da opinião pela discussão." (19)

Essas determinações abstratas de um processo de opinião que se realiza sob condições de desintegração da esfera pública são facilmente assimiláveis ao nosso modelo de desenvolvimento histórico; (20) os quatro critérios da comunicação *em massa* são satisfeitos na medida em que o domínio informal da comunicação apenas esteja ligado ao domínio formal através dos canais da publicidade que se manifestam em termos demonstrativos ou manipulativos; por sobre as "evidências produzidas pela indústria cultural" as opiniões não-públicas são então integradas pelas "públicamente manifestas" de um sistema estabelecido, sem ter qualquer autonomia em relação a essas na "formação da opinião pela discussão". Perante isso, a articulação comunicativa de um *público* somente pode formar-se, nas condições da democracia de massa do Estado de bem-estar, em termos de uma mediação do circuito formalmente fechado da opinião "quase-pública" com o domínio informal das opiniões ainda não-públicas através de uma publicidade crítica, desenvolvida no interior de públicos inseridos em organizações.

Na mesma medida também se modificam as formas de consenso e conflito atualmente determinantes na execução e equilíbrio políticos: um método de controvérsia pública que se impusesse de tal maneira teria por efeito afrouxar as formas repressivas de um consenso produzido sob pressão tanto quanto o de amenizar os conflitos até agora subtraídos à esfera pública. O conflito e o consenso, tal como a própria dominação e o poder, cujos graus de estabilidade elas definem analiticamente, não são categorias pelas quais o desenvolvimento histórico da sociedade passe sem deixar vestígios. Através da mudança estrutural da esfera pública burguesa pode-se estudar de que forma depende do grau e do tipo de *sua* capacidade de funcionamento se a execução da dominação e do poder persistirá como uma constante negativa na História — ou se, enquanto categoria histórica, ela mesma é acessível a modificações substanciais.

(19) C. W. MILLS, *op. cit.*, p. 304. Ver também, do mesmo autor, *The Sociological Imagination*. [Ed. brasileira: *A Imaginação Sociológica*, Zahar, Rio, 1965.]

(20) Ver H. BLUMER, "The Mass, the Public and Public Opinion". [Reproduzido no presente volume. (Nota do Org.)]