

*Comunicação e Ciências Empresariais*

## Opinião Pública: história, crítica e desafios na era transnacional

**Susana Borges**

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Coimbra  
suborges@esec

## Resumo

A Opinião Pública emerge, na sua aceção moderna, como o “tribunal” que legitima e fiscaliza o exercício do poder político, ao expressar a voz do “público esclarecido”. Nem a longa história do conceito, nem a sua relevância enquanto força política, permitem, contudo, uma clarificação do que é e como se forma a Opinião Pública. As inúmeras investigações que lhe são dedicadas ilustram a sua opacidade, explicitando contradições conceptuais e tensões paradigmáticas. As diferentes configurações assumidas pela Opinião Pública explicam, em boa medida, esta dificuldade na sua aclaração e aconselham a sua análise à luz de conceitos afins, como o público, a publicidade e o espaço ou esfera pública. No novo milénio, estes assumem uma dimensão transnacional, a qual acarreta novos desafios à legitimidade e à eficácia política da Opinião Pública.

**Palavras-chave:** Opinião Pública, Público, Publicidade, Espaço Público

## Abstract

Public Opinion emerges in its modern sense as the "court" that legitimizes and monitors the exercise of political power, by expressing the voice of the "enlightened public". However, neither the long history of the concept nor its relevance as a political force, allows a clarification of what Public Opinion is and how is it formed. The numerous investigations that it mobilizes illustrate its opacity, revealing conceptual contradictions and paradigmatic tensions. The difficulties in its clarification are due, in large extent, to different configurations assumed by Public Opinion, which advise its analysis in light of related concepts such as the public, the publicity and the public sphere. In the new millennium, the latter acquire a transnational dimension, which poses new challenges to the legitimacy and political efficacy of Public Opinion.

**Keywords:** Public Opinion, Public, Publicity, Public Sphere

## Introdução

A Opinião Pública assume um valor simbólico nuclear nas democracias de matriz liberal. A vitalidade e a importância política do conceito são ilustradas pelas inúmeras investigações que a Opinião Pública continua a mobilizar, não obstante a assumida incapacidade de se alcançar uma definição clara e incontroversa do conceito. “Muitas tentativas têm sido feitas para definir o significado do termo «opinião pública» de uma forma que seja geralmente aceite. Como resultado, há tantas definições como há estudos no campo” (Childs, 1939, p. 327).

Como conceito político, a Opinião Pública nasce no século XVIII, fruto quer da filosofia iluminista quer das revoluções que marcam o início da era moderna; ambas moldaram de forma decisiva o ideal ético-moral de uma autoridade abstrata que mediará entre governo e governados. Até ao final do

século XIX, a reflexão sobre a Opinião Pública continua a ser, sobretudo, de natureza filosófica e política; as profundas mudanças no decorrer da modernidade refletem-se em críticas, problematizações e reelaborações do conceito, mas consolidam também a sua relação seminal com os regimes democráticos. No século XX, o estudo sistemático da Opinião Pública ganha uma dimensão marcadamente pluridisciplinar; paradoxalmente, a ampliação do leque de pesquisas, sobretudo as empíricas conduzidas na área das sondagens, demonstra ser inversamente proporcional à sua clarificação.

Uma aproximação mais precisa à Opinião Pública passa pela exploração da tensão que atravessa toda a sua história: a relação entre quem governa e a comunidade em geral (Wilson, 1954, p. 603), pela análise da forma como as suas raízes históricas moldam as suas aceções atuais e pela exploração de conceitos afins, como o público, a publicidade, a publicitação e o espaço ou esfera pública. No novo milénio, estes assumem uma dimensão transnacional, a qual acarreta novos desafios à legitimidade e à eficácia política da Opinião Pública.

### As raízes históricas do conceito

A primeira dificuldade no esclarecimento da Opinião Pública reside na ambiguidade inerente à sua natureza composta, resultante da junção de dois termos – “opinião” e “público” – que remetem para domínios antitéticos. O primeiro refere-se ao individual (*idion*), ao subjetivo e ao instável, enquanto o segundo conecta-se ao objetivo, ao universal, ao que é comum (*koinon*). Posiciona-se, em simultâneo, aos níveis individual e coletivo, motivo pelo qual a generalidade dos esforços para definir o conceito tem oscilado “entre visões holísticas, que situam a opinião pública na esfera do coletivo, e definições reducionistas que a remetem para os indivíduos” (Price, 1992, p. 2).

A origem de cada um dos destes termos remonta ao pensamento filosófico e político da Antiguidade Clássica, tendo assumindo diferentes significados ao longo dos tempos, mas conservando, ainda hoje, parte dessa herança. A história intelectual da “opinião” inicia-se com Platão que, ao contrário dos sofistas, para quem a *doxa* (opinião) era tudo o que a mente humana podia conhecer, distingue o efémero do eterno, designando o primeiro como *doxa* e o segundo por *epistêmê* (conhecimento). A *doxa* é remetida a uma condição menor, crença popular, instável e fugaz, acessível a todos, por oposição à *epistêmê* – o verdadeiro conhecimento das “ideias” imutáveis subjacentes ao mundo visível, só ao alcance dos filósofos. A estes caberia então a condução da política, entendida por Platão como uma técnica (*technê*) só ao alcance de especialistas: “*Doxa* era o material da maioria inculta; *epistêmê* de uma minoria” (Peters, 1995, p. 4). Às decisões tomadas em assembleias políticas, era também aplicado o termo *doxa*, em referência ao consenso alcançado ou a pontos de vista partilhados. Os romanos preservaram esse sentido, traduzindo *doxa* por *opinio* e *epistêmê* por *scientia*: ainda hoje a opinião é associada a um juízo incerto ou não completamente provado.

Para Aristóteles, a política era, antes, uma *praxis* (como a ética) e, como tal, histórica, prática e contingente, sendo através da *phronêsis*, a sabedoria prática que guia a conduta humana em condições de incerteza, que se pautaria a ação política. Como a compreensão e o domínio moral da situação concreta exigem que sejam tidas em conta todas as circunstâncias e que seja ponderado o fim que se persegue, para que a vontade seja direcionada, a dicotomia aristotélica não se reduz à antinomia entre o verdadeiro e o provável; a *phronêsis* é uma outra forma de saber e uma “virtude espiritual” (Gadamer, 1999, p. 64). É na conceção aristotélica da opinião como julgamento informado,

aplicável apenas à deliberação política e à tomada de decisão (Peters, 1995, p. 4) que encontramos a origem remota das teorias políticas deliberativas modernas.

Um segundo significado é associado a “opinião” por John Locke, ao identificar três leis que regulam a conduta dos homens: a Lei Divina, a Lei Civil e a Lei da Opinião ou Reputação; a terceira é descrita como o mecanismo de juízo moral, sobre os vícios e as virtudes. Opera através do “consentimento tácito e secreto que se estabelece em diversas sociedades, tribos e clubes de homens em todo o mundo”, de acordo com os julgamentos, máximas ou modas locais: “Nada pode ser mais natural do que incentivar com estima e reputação” o que se aprova e obstaculizar o seu contrário (Locke, 2004, p. 218). A opinião designa, assim, também a reputação, o crédito, a consideração de que cada um goza perante os demais, sendo um mecanismo de controlo social que pode ser mais eficaz que o exercido por qualquer autoridade. Pois nenhum homem “pode viver em sociedade sob o desagrado constante e a opinião negativa dos seus familiares e daqueles com quem conversa” (Locke, 2004, p. 219). É também como sinónimo de tribunal dos costumes, das modas e da moral que Jean-Jacques Rousseau se refere à “opinião”, vinculando-a à ação legislativa: “Quem julga dos costumes, julga da honra, e quem julga sobre a honra vai buscar a sua opinião à lei” (Rousseau, 1989, p. 127).

### **Público e Privado**

Os dois significados de “opinião” – como um juízo falível e como um julgamento moral –, representam uma dicotomia entre o individual e o coletivo que se traduz em uma ambiguidade interna no conceito de Opinião Pública. Esta dissensão semântica resulta também da união a “público” para o qual Habermas encontra quatro significados (Donsbach & Traugott, 2008, p. 1): um significado jurídico (acesso público); outro político (interesse público); um terceiro representacional (evento público) e um último comunicativo (tornar algo público).

Numa perspetiva etimológica, “público” vem do latim “*publicus*” (do povo) – assim como publicidade, publicitação e publicação – que, por seu turno, resulta da combinação de “*pubes*” com “*poplicus*”; na sua origem encontra-se uma diferença de género, assente numa estrita divisão entre esferas da vida: “*pubes*” refere-se originalmente “apenas à população masculina, em idade de usar armas e de deliberar” (Beaud, 1993, p. 11). Os Romanos herdaram essa aceção dos Gregos, para os quais o público denotava dois fenómenos relacionados, mas não idênticos: é público o que pode ser visto por todos e assim constituir a realidade; ao ser público constitui o próprio mundo enquanto espaço construído pelos homens – os artefactos produzidos por mãos humanas, os negócios realizados entre os que habitam esse mundo comum (Arendt, 2001, pp. 64-77). O “público” define-se pela distinção em relação ao “privado”, representando duas esferas diferentes da vida; as fronteiras entre ambas não são imutáveis nem incontestáveis, mas dividem os assuntos privados e particulares (*idion*) e os assuntos públicos e comuns (*koinon*).

No entendimento helénico, o “público” assume o sinónimo de “político” e divide sociabilidades decorrentes da organização político-económica da comunidade: *oikos* é o espaço privado, da vida doméstica e da subsistência económica, do qual só o senhor da casa, que domina mulheres, crianças e escravos, emerge à visibilidade da *polis*, espaço reservado aos cidadãos e no qual são tratados os assuntos da vida pública. “O ser político, o viver numa *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através da força ou violência” (Arendt, 2001, p. 41). A dominação é um atributo de uma forma de vida pré-política, praticada na obscuridade da esfera

privada, e a vida pública um espaço de luz e de visibilidade, marcadamente agonístico, onde os “iguais entre iguais” buscam sobressair num espaço de aparência. É em relação à esfera pública, espaço de luz e de liberdade, que o “privado” (*privatus*) assume o significado de “privação”: Viver uma vida inteiramente privada significava ser desprovido da realidade que advém de ser visto e de ser ouvido por outros; ser destituído de se ligar aos outros através de um mundo comum de coisas e ser privado da possibilidade de realizar algo que perdure para além da sua vida (Arendt, 2001, pp. 73-74).

Na Idade Média, as categorias do “público” e do “privado” são ainda as codificadas pelo Direito Romano, embora a diferença entre ambas se vá esbatendo. O conceito de público passa a ter um carácter mais restrito – público é apenas o que recai sob o domínio do senhor feudal – e pública é apenas a sua pessoa. Aparecer em público assume uma característica de estatuto – a representação do domínio senhorial, na qual assenta o seu poder de administrar justiça – e, nessa medida, público e privado de certo modo se confundem (Habermas, 2002, pp. 46-47). As aceções modernas de “público” e “privado” emergem com a consolidação das monarquias absolutas. No século XV, a palavra “privado” alude a quem está excluído do aparelho de Estado, designando quem não possui um cargo público ou posição oficial, quem não faz parte do poder público (Habermas, 2002, p. 50). Público é o Rei, o que está sob o seu domínio e quem o serve, sejam pessoas (funcionários públicos), as questões sobre as quais debruça a sua atenção (assuntos públicos) ou as propriedades que albergam os serviços administrativos do Estado (edifícios públicos). É a união de “opinião” e “público”, no século XVIII, que desempenha um papel fundamental no derrube do Antigo Regime, pondo um fim ao absolutismo e legitimando a expansão do parlamentarismo: doravante o “público” será a nova autoridade à qual o poder terá de prestar contas.

### **O Público como Categoria Social**

A emergência do público como nova categoria social é fruto de um lento processo, iniciado nos finais do feudalismo, com profundas alterações em dois importantes domínios: o político – a unificação territorial sob o domínio dos monarcas absolutos e a consequente edificação dos aparelhos administrativos do Estado –, e o económico – o desenvolvimento do capitalismo, a criação de cidades junto às principais rotas comerciais e a expansão de novos meios de comunicação, como os correios e, mais tarde, a imprensa, que asseguram a informação necessária aos mercados. A partir do século XV, a prensa de Gutenberg, o movimento da Reforma e o paulatino aumento da literacia (Speier, 1950) suscitam mudanças profundas também na esfera cultural, com consequências decisivas no que respeita ao surgimento de um público de leitores que se reúnem – em cafés, salões, sociedades literárias e comensais das novas cidades de França, da Inglaterra e da Alemanha – para se informarem sobre os principais acontecimentos e ideias: dos costumes às artes, da religião à ciência, dos negócios à política, tudo está sujeito ao seu julgamento crítico. A publicidade literária é a antecâmara da publicidade política que constituirá o espaço público iluminista do século XVIII.

As regras de sociabilidade desses espaços assentam na ideia de paridade entre os “meramente homens”; para que o melhor argumento possa vencer nas discussões sobre os assuntos de interesse geral, quer a hierarquia social, quer a posição económica são ignoradas. Os debates são públicos, quer por serem, em princípio, abertos a “todos” (homens e proprietários), quer porque buscam alcançar uma vontade comum (consenso) sobre assuntos de interesse comum. O “público esclarecido”, do qual a Opinião Pública nascente será a voz, suporta-se na sua posição de domínio na esfera privada: “*Les hommes, private gentlemen, die Privatleute*, as pessoas privadas constituem o público” (Habermas, 2002, p. 74). Quer a natureza crítico-racional do debate no espaço público

burguês, a “esfera em que as pessoas privadas se reúnem na qualidade de público” (Habermas, 2002, p. 65), quer a publicidade política, possuem em conjunto um potencial normativo e emancipatório que sustentará a autoridade que a Opinião Pública virá a assumir.

## A “Opinião Pública”

Desde o século XVII que, em Inglaterra, se usam as expressões “*the sense of the people*”, “*the common voice*”, “*the general cry of the people*” e, finalmente, “*the public spirit*”. Habermas identifica nesta sucessão semântica a evolução de “*opinion*” no sentido antigo para a “*public opinion*” que será registada pelo *Oxford Dictionary*, pela primeira vez, em 1781. A conceção unitária da Opinião Pública é definitivamente fixada em França, pelos fisiocratas, nas vésperas da Revolução; tal como em Inglaterra, as referências à “*opinion publique*” antecedem a sua conceptualização como a nova autoridade que legitimará a ascensão da burguesia ao poder.

À medida que se agravam os conflitos nos anos finais do Antigo Regime, várias aceções do conceito estiveram em confronto. A contestação política tornou-se uma característica mais marcante da vida pública francesa; primeiro, irrompendo em querelas religiosas e, depois, alargando-se de tal modo que abala os alicerces da monarquia. É neste contexto que a Opinião Pública será concebida pelos fisiocratas a partir de distinções, quer em relação à conceção voluntarista republicana expressa por Jean-Jacques Rousseau, quer demarcando-se das paixões que criam alimentar a instabilidade da vida pública inglesa.

A conceção republicana da opinião como expressão da “vontade geral” (*volonté générale*) - que “não olha a outra coisa que não seja o bem comum” – tem uma dupla função: legislativa e de controlo social. “Do mesmo modo que a declaração da vontade geral se faz pela lei, a declaração do juízo público faz-se pela censura” (Rousseau, 1989, p. 126). Se a vontade geral (*volonté générale*) é o fundamento legislativo, “a opinião pública é a espécie de lei de que o censor é o ministro” (Rousseau, 1989, p. 126). A opinião pública é a autoridade máxima, o tribunal de apelo, necessário porque como o legislador não pode usar a força sem o raciocínio, “tem de recorrer a uma autoridade de outra ordem, que possa arrastar sem violência e persuadir sem convencer” (Rousseau, 1989, p. 48).

A dimensão crítico-racional da Opinião Pública seria fixada pelos fisiocratas – “que a viam como a única contra força imaginável” (Ozouf, 1988, p. S11) – quando, ao imputarem-na ao “*public éclairé*” [público esclarecido], dotam a “*opinion publique*” “do estreito significado de uma opinião que, por meio da discussão crítica e da publicidade, acaba por destilar a opinião verdadeira” (Habermas, 2002, p. 129). A doutrina fisiocrática do “uso público da razão” tinha como pressuposto que “o público tinha de ser instruído nessas verdades antes de o seu julgamento poder constituir apropriadamente uma opinião pública esclarecida” (Baker, 1992, p. 195). Só nessas condições, o seu julgamento poderia limitar o abuso do poder e responder às medidas de administração racional através das quais o seu exercício seria transformado no domínio da razão. Enquanto “voz do público”, a Opinião Pública assume-se como um novo sistema de autoridade que tem no indivíduo a sua pedra angular; expressa o potencial emancipatório de uma humanidade que recusa imposições coercitivas para regular a vida comum. Na perspetiva fisiocrata, o compromisso – entre o individual e o coletivo – foi a solução encontrada para conciliar uma opinião pública que não poderia existir sem a opinião individual, mas que a restringe a reconhecê-la como força superior (Ozouf, 1988, p. S14).

O “*public éclairé*” ou o público burguês, assente na identidade fictícia de pessoas privadas reunidas em público, na sua dupla condição de homem e de proprietário, não pode, portanto,

equiparar-se “ao público, mas em todo o caso, reclama ser reconhecido como seu porta-voz, quiçá mesmo como seu educador, quer atuar em seu nome, representá-lo” (Habermas, 2002, p. 75); imagina a possibilidade de um consenso alcançável, em princípio, dado que os interesses das diversas fações burguesas são, em última instância, comuns. Em simultâneo, o público burguês compete com outros públicos – nomeadamente mulheres, trabalhadores assalariados, camponeses, artesãos e nacionalistas – “bloqueando e conscientemente reprimindo possibilidades de uma maior participação política e de fontes alternativas de impulso emancipatório” (Eley, 1992, p. 306). A exclusão das classes não-proprietárias, como os trabalhadores assalariados e os camponeses, ajudou a burguesia a institucionalizar-se eficazmente “no sistema político do Estado legal burguês” (Splichal, 2002, p. 65); enquanto a exclusão das mulheres teve um significado estrutural: “A política moderna foi também constituída *como* uma relação de género” (Eley, 1992, p. 310), que se consumou, nomeadamente, através do discurso filosófico iluminista sobre a universalidade da razão, a lei e a natureza, ao qual subjaz um sistema ideologicamente construído de diferenças entre géneros. “A ideologia republicana manteve que o sexo feminino corporizava aquelas paixões humanas irrefreadas que inevitavelmente subvertiam o autocontrolo e a racionalidade requeridas aos cidadãos” (Ryan, 1992, p. 266). As mulheres foram remetidas à esfera privada e não-política da casa e da economia doméstica, e ao apoio aos seus maridos, numa configuração das esferas privada e pública que foi assumida também por artesãos, camponeses e operários (Eley, 1992, p. 314): “Como um símbolo ou como uma deusa, como a consorte da elite em dias comemorativos ou como a pária sexual em casas públicas, as mulheres suportaram a marca ou de ornamento ou de pária na vida pública” (Ryan, 1992, p. 266). Não só, portanto, “o interesse de classe é a base da Opinião Pública” (Habermas, 2002, p. 122), sustentando a dominação da burguesia sobre a aristocracia e mantendo em posição de subordinação as classes populares; serve também outras formas de dominação, sejam estas de género, de cor de pele ou de orientação sexual. O reconhecimento de que, desde o início, a esfera pública burguesa foi sempre constituída pelo conflito (Eley, 1992, p. 306) leva-nos à irónica constatação que o discurso acerca da acessibilidade, da racionalidade e da suspensão dos estatutos hierárquicos é implantado como uma estratégia de distinção (Fraser, 1992, p. 115).

A Opinião Pública nasce, na sua aceção moderna, como um meio entre o despotismo e a liberdade absoluta, representando a sociabilidade política de uma nação em convulsão, a França pré-revolucionária, que não é nem escravizada, nem verdadeiramente livre. Representa “a aceitação de uma política aberta e pública. Mas, ao mesmo tempo, sugere uma política sem paixões, uma política sem fações, uma política sem conflitos, uma política sem medo. Quase se pode dizer que representa uma política sem política” (Baker, 1987, p. 256).

## A Publicidade

A Opinião Pública unitária e racionalista comporta uma específica dimensão ético-moral, expressando ideais iluministas nucleares da filosofia política kantiana: “Encarna o espírito da razão (atributo supremo da condição humana), integra os princípios republicano, anti absolutista e pacifista, e assume-se como a expressão da *vontade coletiva*” (Esteves, 1998, p. 199). Princípio central da teoria de Kant é o da publicidade, entendido como um “conceito transcendental no direito público”, baseado na dignidade fundamental dos cidadãos e na soberania moral: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizem com a publicidade” (Kant, 1995a, p. 164). A publicidade é um princípio moral e jurídico, através do qual se assegura quer a liberdade individual de raciocínio (pensamento) quer a ordem legal na esfera pública.



Como método de esclarecimento do público, a publicidade assegura duas liberdades fundamentais: a de pensamento e a de expressão. Ao definir o Iluminismo como a “saída do homem da sua menoridade” e esta como “a incapacidade de se servir do entendimento sem a orientação de outrem” (Kant, 1995b, p. 11); Kant defende que, desde que lhe seja dada liberdade para “fazer um uso público da razão”, “é quase inevitável” que o público a si mesmo se esclareça (Kant, 1995b, pp. 12-13). A posição deste público é ambígua: “Por um lado, menor de idade e necessitado ainda de Ilustração; por outro, em mudança, constitui-se um público a quem é exigida uma maioria de idade da qual só os ilustrados são capazes” (Habermas, 2002, pp. 138-139).

O vínculo entre a moral e a política é estabelecido através do princípio da publicidade, observadas as condições de liberdade, de igualdade e de independência. As leis são *justas e legítimas* se forem formuladas de tal modo que *possam* emanar da vontade coletiva de um povo inteiro e se os indivíduos forem pela *razão*, e só pela *razão*, coagidos a cumpri-las: “*O que um povo não pode decidir a seu respeito também o não pode decidir o legislador em relação ao povo*” (Kant, 1995c, p. 91).

A imposição coercitiva (do governo para os governados) pode ser assim transformada em relação de coação recíproca (governo e governados influenciam-se mutuamente). A publicidade não se limita a expressar a vontade comum, tem também de a orientar; a dimensão de ilustração do princípio da publicidade encerra o intento de guiar o público. Ao unificar as dimensões legislativa e de ilustração, o princípio da publicidade kantiano corporiza os “projetos ontológico e ideológico” (Esteves, 1998, p. 206) da Opinião Pública burguesa que permitiu “a mudança de um modo repressivo de dominação para um hegemónico; que substituiu o governo baseado na aquiescência a uma força superior, por um baseado, sobretudo, no consenso e em algumas medidas repressivas” (Fraser, 1992, p. 117).

O princípio da publicidade assumirá, no pensamento de Jeremy Bentham, uma outra função – a de vigilância do poder – atuando como um mecanismo de controlo social da minoria (governantes) pela maioria (público), através da atividade publicista de uma imprensa livre. Para Jeremy Bentham, o princípio da publicidade é a base da soberania popular, expressa através do supremo “tribunal da opinião pública”, constituído pelo “público esclarecido”. Para que o seu poder seja reforçado são necessárias duas condições: a liberdade de imprensa e a publicidade de todos os atos que interessam à nação; dos tribunais, das contas públicas e dos debates sobre os assuntos do Estado. “Pela publicidade dos assuntos, esse tribunal está em condições de recolher as provas e de julgar – pela liberdade de imprensa, de pronunciar e executar o seu julgamento” (Bentham, 1843a, p. 1019). Na perspetiva “panóptica” de Bentham, a publicidade garante o controlo do poder parlamentar. “Nestes casos, a força da sanção moral – a força da opinião pública – avança e suplementa até um certo grau (embora incompleto) o lugar daquela força que, pela incapacidade dos seus comandantes, se tornou imprestável” (Bentham, 1843b, p. 534). A publicidade visa, sobretudo, a vigilância e o controlo social de um poder que tem de assegurar a “felicidade” comum, de acordo com o princípio utilitarista.

### **A “Tirania da Maioria”**

O pensamento de Jeremy Bentham sobre a Opinião Pública representa um momento de transição na sua conceptualização, quer pela função de vigilância que lhe confere, quer, sobretudo, pela sua irredutibilidade na defesa do poder da maioria em julgar uma minoria (governantes). Contra esta perspetiva se posicionam os pensadores liberais da geração seguinte, ao denunciarem a “tirania da maioria”. A Opinião Pública já não é entendida como fonte de influência sobre o poder; antes, é, em si, também poder, consequentemente tem de ser limitada para que não domine sobre os demais. “É



necessário que as instituições da sociedade tomem medidas para manterem, de uma forma ou outra, como um corretivo a pontos de vista parciais e um abrigo para a liberdade de pensamento e a individualidade de carácter, uma permanente e perpétua Oposição à vontade da maioria” (Mill, 1838, p. 187).

Alexis de Tocqueville vê na “omnipotência da maioria” o crescente poder da Opinião Pública nos Estados Unidos, no qual vê duas tendências: “Uma leva a mente de cada homem a pensamentos não-experimentados, a outra inclina-se a proibi-lo de sequer pensar” (Tocqueville, 1997, p. 11). A coação social da maioria tanto dispensa os indivíduos de pensarem por si próprios, ao disponibilizar-lhes um conjunto de opiniões “feitas”, como os torna mais vulneráveis e incapazes de aderirem “a uma opinião que seja rejeitada pela multidão” (Tocqueville, 1997, p. 68). O diagnóstico de divórcio entre a crítica e a opinião (Esteves, 1998, p. 223) de Alexis de Tocqueville é retomado por John Stuart Mill, para quem a limitação intelectual da maioria é uma das origens de uma opinião pública “peculiarmente calculada para tornar intolerante qualquer demonstração marcada de individualidade” (Mill, 2003). A Opinião Pública que se erigira em autoridade capaz de controlar o poder cede perante uma Opinião Pública que há que controlar; o sistema representativo surge como a melhor forma de proteger as minorias: “A democracia representativa exclui «o povo» da influência direta no poder nacional. Ao mesmo tempo, assegura que os cidadãos deem o seu consentimento, lealdade e obediência” (Splichal, 1999, p. 135). O “governo de opinião” substitui, afinal, uma forma de dominação por outra – a coerção pela persuasão: “Afinal de contas, um mínimo de consentimento da parte dos governados, pelo menos das camadas socialmente importantes, é a condição prévia da durabilidade de toda a dominação, inclusive da mais bem organizada” (Weber, 1997, p. 55).

### **O “Problema do Público”**

A “tirania da maioria” é um dos cinco problemas relacionados com o público moderno que marcam a história e a investigação sobre a Opinião Pública: a sua potencial superficialidade (falta de competência e falta de recursos) e a sua potencial suscetibilidade (a tirania da maioria, a propaganda ou a persuasão da massa) e a sua dominação subtil pelas elites minoritárias (Price, 1992, pp. 16-17).

É Gabriel Tarde quem faz o primeiro estudo do público como categoria sociológica, considerando-o como o grupo social do futuro, pela sua estabilidade e tolerância, pela “consciência que cada um possui de que uma ideia ou uma vontade é partilhada no mesmo momento por um grande número de outros homens” (Tarde, 1991, p. 12). Identifica no público uma original e moderna forma de sociabilidade; trata-se de uma “coletividade puramente espiritual, uma dispersão de indivíduos fisicamente separados e cuja coesão é apenas mental” (Tarde, 1991, p. 11). Os membros do público unem-se em torno de interesses e de vontades partilhadas que cada indivíduo identifica na “carta pública diária” que é o jornal. A partir daí, a expressão das opiniões individuais origina, através da conversação pública, uma opinião comum – um acordo parcial – em torno de alguns temas importantes. “A opinião está para o público, nos nossos dias, tal como a alma está para o corpo” (Tarde, 1991, p. 58).

A transformação do público em massa decorre do alargamento do espaço público aos “contra públicos subalternos”, processo que acompanha as mudanças económicas, tecnológicas, sociais e políticas dos finais do século XIX e início do século XX. As profundas crises que marcam a transição da era mercantil para o capitalismo industrial demonstram os limites do modelo liberal e agudizam as desigualdades sociais; para além dos conflitos entre as classes proprietárias e as não-proprietárias, a

própria burguesia é atravessada por relações verticais: “As intervenções públicas do final do século XIX são uma tradução política dos conflitos de interesse que já não podem ser dirimidos na esfera privada” (Habermas, 2002, p. 173). O protecionismo estatal estende-se a novas funções que eram, até então, atributo da esfera privada e que darão origem ao chamado Estado Social (*Welfare State*); as relações sociais sofrem uma profunda reorganização, fruto das deslocações em massa que acompanham a industrialização; assiste-se à consolidação dos grandes partidos e associações que representam interesses particulares junto do Estado e à instauração de regimes democráticos. As novas leis, medidas e serviços prestados pelo Estado são um instrumento de pacificação social; os conflitos económicos que, graças à paulatina institucionalização do sufrágio universal, podem ser convertidos em conflitos políticos são neutralizados pela intervenção estatal que desenvolve sistemas de segurança social, de educação e de saúde, e aprova legislação de trabalho, de arrendamento e de consumo. A interpenetração entre a sociedade civil e o Estado desconjunta a articulação distintiva entre os domínios privado e público e as tarefas de proteção familiar, até então atributo da esfera privada, passam a ser da responsabilidade estatal; o público passa a ser sinónimo de Estado. A imprensa de opinião, substrato da publicidade política, cede à imprensa de massa (comercial) – para não desagradar aos anunciantes, despolitiza-se; para se tornar acessível à generalidade dos leitores, transforma-se em fornecedora de factos avulso. A publicidade, por seu turno, converte-se “numa porta de entrada para as incursões furtivas de forças sociais que, a reboque da publicidade consumidora de cultura, própria dos *media* de massa, penetram no espaço de intimidade da família nuclear” (Habermas, 2002, p. 191). A publicidade crítica desagrega-se em publicidade manipuladora, revela a sua ambivalência: serve tanto para a manipulação *do* público como para a legitimação *perante* ele” (Habermas, 2002, p. 205). A maior democratização da Opinião Pública é acompanhada por um declínio da sua força política; em simultâneo, a sua autoridade é consagrada constitucionalmente. O paradoxo de um público soberano, mas (quase) sem poder é o “problema do público” que está no centro do debate nas primeiras décadas do século XX.

### O Público “Fantasma”

O conceito de soberania popular é contestado por Walter Lippmann, pouco após o final da Primeira Grande Guerra, época caracterizada pela preocupação (e estudo) da manipulação propagandística da massa; chama-lhe “fabrico do consentimento”: “É uma velha arte que se supunha ter morrido com a democracia. Mas não morreu” (Lippmann, 1997, p. 158).

As suas críticas são direcionadas ao conceito de Opinião Pública, considerando-o uma ficção em sociedades com um considerável grau de especialização funcional e que, portanto, apresentam complexos problemas de governação, inalcançáveis pelo indivíduo comum. “O mundo com o qual temos de lidar politicamente está fora de alcance, fora da vista, fora da mente” (Lippmann, 1997, p. 18). São, assim, as “imagens mentais” veiculadas pela imprensa, que subjazem à ação individual. “Assumimos que o que cada homem faz é baseado não num conhecimento direto e certo, mas em imagens feitas por si próprio ou que lhe são dadas” (Lippmann, 1997, p. 16). O público não só não é omnisciente para decidir sobre os assuntos públicos como é vulnerável à manipulação pelo governo, através dos *media*. O público nem é entendido como um grupo social específico, nem como um ator político de pleno direito; é classificado como um “fantasma” e reduzido a mero espectador do sistema político: “O que o público faz não é expressar as suas opiniões, mas alinhar-se a favor ou contra uma proposta. Devemos abandonar a noção de que o governo democrático pode ser uma

expressão direta da opinião do povo. Devemos abandonar a noção de que o povo governa” (Lippmann, 2007, p. 51).

A polémica com John Dewey marca a história da Opinião Pública: “Todo o governo de especialistas em que as massas não tenham oportunidade de o informar acerca das suas necessidades não pode ser outra coisa senão uma oligarquia gerada em interesse de uma minoria” (Dewey, 2004, p. 168). O “problema do público” não é, então, que este seja necessariamente incompetente ou “fantasma”, mas antes que “[há] demasiado público, ou seja, um público difuso e disseminado, e demasiado intrincado na sua composição. Se há públicos excessivos, é porque o número de ações conjuntas que têm consequências indiretas, graves e duradouras é desproporcionado (...) e resta pouco para que se possa unir estes diferentes públicos num todo integrado” (Dewey, 2004, p. 131).

A questão é descobrir os meios pelos quais um público fragmentado, disperso, móvel e múltiplo possa reconhecer-se a si mesmo ao ponto de definir e de expressar os seus interesses. No centro desta perspetiva está, não tanto a eficácia das decisões, mas, sobretudo, a dimensão comunicacional e epistémica do processo de participação democrática. A publicidade é crucial para que os indivíduos possam envolver-se em conversações públicas e alcançar uma opinião comum; os processos através dos quais os públicos fazem ouvir a sua voz encerram uma componente educativa que só existe nas democracias: “Nenhum homem, nem mente alguma jamais se emanciparão só pelo facto de serem deixados sós” (Dewey, 2004, p. 148).

A dimensão comunicacional da Opinião Pública será retomada por Wright Mills que caracterizará o público em função do seu grau de envolvimento na comunicação pública. No público, praticamente o mesmo número de pessoas expressa e recebe opiniões; a comunicação pública é organizada de tal modo que há a possibilidade imediata e efetiva de responder a qualquer opinião expressa. O modelo de comunicação predominante entre os públicos é a discussão e os *media* apenas a ampliam e animam, funcionando como elo de ligação: “A discussão é o fio e ao mesmo tempo a lançadeira que liga os círculos de debate” (Mills, 1981, pp. 351-352): a verdade e a justiça surgirão da sociedade como o resultado da livre discussão.

### **Do Público à Massa**

A crescente centralização político-económica, o distanciamento entre indivíduos e poderosas instituições sociais e o seu afastamento da vida pública; o desenvolvimento de novos *media*, como a rádio e, posteriormente, a televisão, impulsionam a anomia e a passividade dos públicos que cedem lugar à massa.

Esta nem se reduz a um grande número de grupos com baixo estatuto social, nem deve ser confundida com a multidão porque não constitui um todo compacto, nem age movida pela excitação coletiva. É o modelo comunicativo que caracteriza a sociabilidade da massa – a comunicação mediática predomina e os indivíduos tornam-se “simples mercados” (Mills, 1981, p. 357) à mercê dos publicistas. Na massa, são muito menos os que expressam opiniões do que os que as recebem, sendo esta composta por uma coleção abstrata de indivíduos que recebem impressões através dos *media*; as comunicações predominantes são tão organizadas que é difícil ou impossível ao indivíduo responder de imediato ou com eficiência (Mills, 1981, p. 356). A influência política da massa é reduzida, e a parca influência que ainda possa ter é orientada, manipulada – às vezes, transforma-se em multidão; quando esta dispersa volta a ser uma massa atomizada e submissa. “A principal

característica do homem da massa não é a brutalidade nem a rudeza, mas o seu isolamento e a falta de relações sociais normais” (Arendt, 1998, p. 367). A Opinião Pública perde força e a “elite do poder” assegura o seu domínio escoltada na aparência do (manipulado) consentimento popular: “A ideia da comunidade de públicos não é uma descrição da realidade, mas de um ideal, que serve para legitimar uma farsa – considerando-a realidade” (Mills, 1981, p. 352).

### **A Opinião Pública Sondada**

A emergência dos institutos de sondagem nas primeiras décadas do século XX, a preocupação com a propaganda que caracterizou o período entre as duas guerras mundiais e a crescente orientação sociopsicológica dos estudos direcionou as pesquisas para um paradigma empirista que abandonou conceitos normativos fundamentais do pensamento filosófico-político sobre a Opinião Pública. A inovação mais significativa foi a aplicação de novos instrumentos à pesquisa de mercado, centrando-se nas necessidades e nas motivações de consumo dos membros da massa; em simultâneo, as sondagens centraram-se, desde o seu início, também nas suas atitudes políticas. “A queda do público provocou uma transformação na opinião pública da genuína opinião do público para uma ficção – uma máscara sob a qual a publicidade manipulativa das opiniões privilegiadas podia ser escondida” (Splichal, 1999, p. 234).

A nova orientação foi lançada por Floyd Allport, no primeiro número da “*Public Opinion Quarterly*”, ao denunciar as “oito falácias” da “literatura” e do “uso popular” do termo que obstaculizam a investigação científica do conceito e ao lançar um novo programa de pesquisa. Todas as falácias enunciadas por Allport se relacionam com o público, definindo-o em termos circulares – “o público, em outras palavras, seria definido como o número de pessoas que possuem uma certa opinião, e as pessoas que possuem essa opinião seriam identificados como aqueles que pertencem a esse público” (Allport, 1937, p. 9). O “público” é descartado como supérfluo, ambíguo e ininteligível para efeitos de investigação; o que deve ser investigado são opiniões individuais. O ambicioso plano de trabalhos que esboça direciona as pesquisas para instâncias comportamentais que envolvam verbalização, opiniões, atos, atitudes, estímulos, aprovação, desaprovação, situação ou objeto, comportamentos e conflitos; a linguagem expressa a matriz behaviorista subjacente a esta linha de estudos que se propõe estudar de modo “científico” a Opinião Pública, eliminando, desde logo, o “público” da equação. Essa opção será predominante nas pesquisas empíricas, que destacam a natureza “individual” da opinião: “A opinião pública refere-se sempre à coleção de opiniões individuais, não a uma entidade mística que flutua na atmosfera acima das nossas cabeças” (Childs, 1939, p. 330). Restringindo o processo de formação de opinião a um agregado de “opiniões individuais”, torna-se possível estudar as atitudes dos indivíduos perante o universo de escolhas que lhe é oferecido pelo mercado da sociedade de massa – de candidatos políticos a sabonetes, de filmes a vestuário – e antecipar padrões comportamentais. O interesse das instâncias de poder, políticas ou económicas, nesses dados é rapidamente despertado, ao fornecer-lhes a informação para a manipulação da massa visando obter o seu consentimento às suas decisões e aos seus objetivos. “A Opinião Pública tornou-se um objeto da investigação empírica depois de se tornar um objeto de domínio (manipulação)” (Splichal, 1999, p. 234).

Desde a sua emergência, as sondagens foram alvo de críticas no que respeita à sua adequação ao estudo da Opinião Pública; as primeiras incidiam sobre problemas de natureza metodológica, entretanto largamente ultrapassadas. Seguiram-se, de imediato, as de natureza conceptual, acerca do seu objeto – a opinião do público ou a opinião pública – e as questões estruturais, quanto ao seu

impacto no sistema político. A crítica de Herbert Blumer é frequentemente citada por partidários e opositores das sondagens de opinião; permanece, ainda hoje, como um marco incontornável na história da Opinião Pública. A questão nuclear levantada prende-se com saber se a “alegada forma de investigação científica” que são “as sondagens à opinião pública realmente lidam com a opinião pública” (Blumer, 1948, p. 542); em causa está a redução do processo de formação da opinião a um mero “agregado de opiniões individuais”. As objeções que elenca partem de uma conceção organicista da Opinião Pública: esta é formada através da interação de grupos, um processo no qual as opiniões conflituais colidem. Como as relações entre os indivíduos dentro dos grupos, e dos grupos entre si, são assimétricas e até hierárquicas em termos de prestígio, de posição e de influência, nem todos contribuem do mesmo modo para a formação da opinião (Blumer, 1948, pp. 544-545). Ao equipararem todas as opiniões, as sondagens não refletem a composição funcional e a organização da sociedade. “Em resumo, não sabemos nada sobre o indivíduo na amostra com referência à sua significância ou à da sua opinião para a opinião pública em formação ou expressa” (Blumer, 1948, p. 546). Inadequadas para o estudo da opinião pública, as sondagens são, contudo, apropriadas para medir situações em que os indivíduos agem isoladamente, como ir ao cinema ou comprar pasta de dentes; isto é, aos consumidores que agem de acordo com as alternativas que lhe são apresentadas pela sociedade de massa. “De facto, é a existência dessas ações de massa dos indivíduos que explica, em meu entender, o uso bem-sucedido na investigação sobre os consumidores de amostragens tal como as que são aplicadas nas sondagens à opinião pública” (Blumer, 1948, p. 549).

A crítica de Herbert Blumer desencadeia a polémica entre as conceções normativas e as pesquisas empíricas behavioristas da Opinião Pública, exemplificando como o seu estudo tem sido orientado em função de interesses políticos determinados. No século XVIII, esta emerge como o “tribunal de apelo” que legitima a contestação da burguesia ao poder absolutista; no século XIX, contribui para o estabelecimento do sistema representativo; já no século XX, a sua cientificação é indissociável dos imperativos político-económicos da democracia de massa e da crescente despolitização de um espaço público mediatizado. Pierre Bourdieu retoma aspetos levantados por Herbert Blumer, nomeadamente no que respeita às relações hierárquicas de poder que caracterizam o processo de formação de opinião. “Nas situações reais, as opiniões são forças e as relações de opiniões são conflitos de força entre grupos” (Bourdieu, 2003, p. 242). A ideia de que “a opinião pública é o que as sondagens medem” merece uma provocativa resposta de Bourdieu – essa opinião pública “não existe”. Na sua análise “ao funcionamento e às funções” das sondagens de opinião, contesta os postulados que estas comportam: “que toda a gente pode ter uma opinião”, “que todas as opiniões valem o mesmo” e “que há um consenso sobre os problemas”, isto é, “que há um acordo sobre as questões que merecem ser postas” (Bourdieu, 2003, p. 233).

Como as sondagens são impulsionadas, elaboradas e conduzidas em função dos interesses políticos de quem as encomenda, o que condiciona os resultados obtidos, são, conseqüentemente, um instrumento de ação política: “A sua função mais importante consiste talvez em impor a ilusão de que existe uma opinião pública como reunião puramente aditiva de opiniões individuais; em impor a ideia de que existe qualquer coisa que seria como a média das opiniões ou a opinião média” (Bourdieu, 2003, p. 235). As sondagens servem objetivos de dominação política ou, numa terminologia gramsciana, como instrumentos de hegemonia ideológica; a opinião expressa pelas sondagens “é um *artefacto* puro e simples cuja função é dissimular que o estado de opinião num momento dado do tempo é um sistema de forças, de tensões e que não há nada mais inadequado



para representar o estado da opinião que uma percentagem” (Bourdieu, 2003, p. 235). As sondagens permitem legitimar políticas específicas, através da falácia de uma opinião pública unânime, ao mesmo tempo que reforçam as relações de força que a fundam ou a tornam possível. Verifica-se, em última instância, uma “inversão da própria relação moral entre opinião e política: não é a opinião pública que dá forma à política, mas esta (sob a condução dos interesses organizados) que produz a primeira” (Esteves, 1998, p. 220).

### **A Opinião Pública Sistémica**

A neutralização moral da Opinião Pública proposta pelo funcionalismo sistémico de Niklas Luhmann representa a radicalização da tendência de subordinação da opinião à política; bem como da dissolução do público enquanto última instância de legitimação do exercício do poder. A negação do conceito liberal de Opinião Pública é o ponto de partida para a sua reconceptualização como “mecanismo orientador do sistema político” (Luhmann, 2009, p. 175). Concebida como estrutura temática da comunicação pública, a Opinião Pública manifesta-se como o resultado da seleção dos temas (tematização) a que o público pode dar atenção – de entre um número potencialmente ilimitado veiculado pelos *media* –, orientando, em consequência, o sistema político para as questões que esse poderá ter de resolver. “O que sabemos sobre a sociedade, e ainda o que sabemos sobre o mundo, sabemos-lo através dos meios de comunicação para as massas” (Luhmann, 2007, p. 1). O trabalho de tematização realizado pelos *media* articula os assuntos dos diversos sistemas sociais, constrói a realidade da sociedade e estimula-a para a inovação. Quando a informação se torna acontecimento, desatualiza-se e transforma-se em não-informação; o sistema tem de procurar informação nova para continuar a operar; esta pressão aceleradora mantém a sociedade em vigília, desperta. Este *modus operandi* não se compadece com consensos, estes significam o bloqueio do funcionamento do sistema mediático; por isso, a opinião pública sistémica é concebida como instável e variável. A permanente desatualização da informação conduz a uma opacidade da realidade, resultante da profusão de opiniões. Perante determinado assunto “é tanto o que se comenta que, no final, sabe-se que não se sabe nada: não se sabem quais as causas, só se sabe, ao menos, que há distintas opiniões sobre o assunto” (Luhmann, 2007, p. 101). A opacidade que resulta da contínua produção de opiniões serve a eficácia do sistema político; a tematização direciona as atenções e dá uma aparência de transparência, a dissensão das opiniões traduz-se numa intransparência adequada à gestão estratégica do sistema político: “Os temas da opinião pública, as notícias e os comentários na imprensa e no audiovisual têm uma óbvia importância para a política e ao mesmo tempo escondem com a sua evidência o que é realmente importante” (Luhmann, 2006, p. 85).

O ideal liberal de uma opinião pública que expresse uma vontade (alcançada em) comum é rejeitado em prol de um conceito adequado ao modo de operação específico do sistema político: “Aquilo que se designa por opinião pública parece residir no domínio desses *temas da comunicação* que, enquanto pressupostos, limitam a discricionariedade do que é politicamente possível” (Luhmann, 2009, p. 167). A opinião pública permite ao sistema político observar os outros sistemas sociais e auto observar-se; a seleção temática reduz a complexidade e assegura-lhe uma maior eficácia dando-lhe indicações quanto aos assuntos que possam vir a exigir capacidade de resposta: “Para a política, a opinião pública é um dos mais importantes sensores cuja observação substitui a observação direta do meio ambiente” (Luhmann, 2006, p. 85); não representa um mecanismo de articulação social (como a opinião pública liberal), servindo apenas a “clausura auto referencial do sistema político, o círculo fechado da política” (Luhmann, 2006, p. 87).



A análise de Niklas Luhmann descreve uma importante dimensão da Opinião Pública na contemporaneidade em que a comunicação pública é dominada pelo *media* de massa e no que respeita à compreensão política de sociedades “dominadas pela dinâmica da massa, mergulhadas numa crise profunda do velho sistema de partidos e espectadoras da emergência de novas formas de conflito” (Esteves, 2006, p. 18). Pese embora o conceito sistémico captar a orientação predominante da Opinião Pública, que associaremos à sua dimensão de controlo social, esta é, desde os seus primórdios, caracterizada pela ambivalência, fáctica e conceptual, que não autoriza a sua redução a meros imperativos sistémicos.

## O Espaço ou Esfera Pública

Os limites da validade da teoria dos sistemas, nomeadamente no que respeita à Opinião Pública, tornam-se visíveis perante a abordagem holística da sua proposta: a atividade comunicativa humana não pode, em toda a sua riqueza e diversidade, ser planeada e controlada de modo global. A natureza dual de uma sociedade que se articula entre os “sistemas” e o “mundo da vida” proposta por Jürgen Habermas oferece uma explicação mais cabal para a dinâmica comunicativa das sociedades complexas, nomeadamente no que respeita à formação da Opinião Pública. A tematização operada pelos *media* de massa corresponde, nesta perspetiva, a uma dimensão do seu funcionamento, operando um “fechamento” dos discursos públicos; em simultâneo, a ação publicística dos *media* cria novos espaços comunicativos que abrem possibilidades de integração de perspetivas alternativas. Os *media* libertam os processos comunicativos de restrições espaço-temporais, originando espaços públicos que “hierarquizam o horizonte de comunicações possíveis, ao mesmo tempo que removem as suas barreiras; o primeiro aspeto não pode separar-se do segundo e é aí que radica a ambivalência do seu potencial” (Habermas, 1992, p. 552).

A atuação ambivalente dos *media* no espaço público tem vindo a ser acentuada pelo autor; também o próprio conceito tem sofrido importantes precisões ao longo das últimas cinco décadas. Na conceptualização do “espaço público burguês”, a imprensa de opinião do século XVIII é o substrato da publicidade crítica iluminista; enquanto os *media* de massa estão na origem da publicidade manipulativa do século XX e da “refeudalização do espaço público”. Desde então, o conceito de espaço público – inicialmente concebido como um domínio da vida social, que medeia entre, por um lado, o Estado e a sociedade e, por outro, entre as esferas pública e privada; que é aberto, em princípio, a todos os cidadãos; no qual estes atuam como um público ao deliberarem acerca de temas de interesse geral, resultando a Opinião Pública desse debate crítico-racional (Habermas, 2002) – tem vindo a ser conceptualizado de modo crescentemente abstrato, ao mesmo tempo que os *media* são encarados de forma menos determinística.

Em formulações mais recentes, a Esfera Pública designa o espaço comunicativo que se constitui com os processos de *interação discursiva pública* de formação da Opinião Pública; é entendida como “uma rede para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*, na qual os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, condensando-se em *opiniões públicas* sobre temas específicos” (Habermas, 1997, p. 92). Em sociedades complexas, a Esfera Pública faz a mediação entre, por um lado, os sistemas funcionais, nomeadamente o sistema político, e, por outro, o mundo da vida. “Representa uma rede supercomplexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas (...) que se sobrepõem (...), as esferas públicas parciais, constituídas através da linguagem comum, são porosas, permitindo uma ligação entre elas” (Habermas, 1997, p. 107).

A Esfera Pública funciona como um sistema de alarme que, não só detecta os problemas sociais, mas deve, além disso “tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e *eficaz*, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar” (Habermas, 1997, p. 91). É o *locus* de lutas pela influência, travadas pelos diversos atores políticos e sociais, sobre os processos de formação da Opinião Pública, a qual resulta de uma controvérsia mais ou menos ampla, na qual propostas, informações e argumentos podem ser elaborados de modo mais ou menos racional. Igualdade, publicidade, crítica e debate são os princípios fundamentais que estruturam as relações entre governantes e governados, através do potencial de influência política da Opinião Pública. “A *influência* publicitária, apoiada em convicções públicas, só se transforma em *poder* político, ou seja, num potencial capaz de levar a decisões impositivas, quando se deposita nas convicções de membros *autorizados* do sistema político, passando a determinar o comportamento de eleitores, parlamentares, funcionários, etc.” (Habermas, 1997, p. 95).

Os elementos da análise habermasiana mantêm-se constantes, sendo pensados, nas suas principais obras, a uma escala nacional: o público, a sociedade civil, o Estado-Nação, a economia nacional, os *media* e a linguagem (Fraser, 2007, pp. 9-11), embora, em ensaios mais recentes, o autor abra perspectivas a formulações de natureza transnacional. No dealbar do século XXI, quer a legitimidade quer a eficácia política da Opinião Pública são desafiadas pelo processo de globalização; a intensificação das relações económicas, sociais e políticas, suportadas em redes digitais de informação e de comunicação, leva a uma profunda mudança nas estruturas do espaço público. Em termos gerais, assiste-se à reconfiguração das competências do Estado-Nação, à consolidação de instâncias decisórias supranacionais, à desnacionalização da economia e a novas redes comunicacionais globais; emergindo um novo público transnacional afetado por questões comuns, mas sem partilhar a mesma língua, a mesma cultura, o mesmo território ou os mesmos direitos de cidadania política. Nesta “constelação pós-nacional” (Habermas, 2001), quer a legitimidade quer a eficácia política da Opinião Pública obrigam a repensar os elementos do espaço público a uma dimensão que necessariamente ultrapassa os limites das fronteiras nacionais.

O “problema do público” que acompanhou este périplo pela história da Opinião Pública emerge de novo de modo paradoxal. Por um lado, verifica-se um forte assomo do público (Esteves, 2005; Dryzek, 2006) no dealbar do novo milénio; por outro, o público, enquanto sujeito produtor de opinião defronta-se com o crescente poder de instâncias supranacionais que decidem várias dimensões de uma vida coletiva já não confinada aos limites do *demos*. Indissociável de um poder soberano, o conceito de espaço público perde a sua força crítica e o seu alcance político (Fraser, 2007, p. 8) quando o público não coincide com a instância política decisora. Ora é difícil associar uma opinião pública legítima a arenas comunicativas nas quais os interlocutores não são membros de uma mesma comunidade política. Também não é fácil associar a noção de um poder comunicativo eficaz a espaços discursivos que não se correlacionam com Estados soberanos (Fraser, 2007, p. 8). Repensar quer a dimensão da legitimidade quer a da eficácia política da Opinião Pública numa perspectiva pós-Vestefaliana surge como uma tarefa crucial para manter a função crítica da publicidade em esferas públicas transnacionais.

Para que seja considerada legítima, a Opinião Pública tem de respeitar os critérios de inclusão e de paridade, o que significa, no primeiro caso, que a deliberação deve ser aberta a todos os potenciais afetados e, no segundo, que todos os participantes devem ter iguais possibilidades de apresentar a sua posição. Em condições pós-nacionais, o universo alarga-se a todos os potenciais afetados por uma determinada decisão, independentemente da sua nacionalidade. O público

transnacional forma-se já não a partir de critérios de pertença a um determinado *demos*, mas, na linha da conceptualização de John Dewey, pelo conjunto de pessoas que se defronta com a necessidade de controlar os efeitos de transações que o afetem (Dewey, 2004, p. 131). Quando esses elementos partilhados ultrapassam as fronteiras dos Estados, as esferas públicas correspondentes devem ser transnacionais. “Em consequência, a opinião pública é legítima se, e apenas se, resultar de um processo comunicativo no qual todos os potencialmente afetados possam participar como pares, *independentemente da cidadania política*” (Fraser, 2007, p. 22). Se, na perspetiva crítica da esfera pública, a dimensão da legitimidade é passível de atualização à constelação pós-nacional, a correspondente dimensão de eficácia representa um desafio bastante mais complexo. No modelo nacional, a eficácia está relacionada com a capacidade da Opinião Pública ser mobilizada como uma força política capaz de influenciar o poder político e torná-lo responsável perante a sociedade civil: o seu destinatário é o Estado-Nação. Atualmente, torna-se necessário construir novos destinatários para a Opinião Pública. “O desafio é duplo: por um lado, criar novos poderes transnacionais; por outro, torná-los responsáveis perante novas esferas públicas transnacionais” (Fraser, 2007, p. 23).

As múltiplas configurações que a Opinião Pública tem vindo a assumir ao longo da sua história, bem como os complexos desafios que se lhe apresentam na contemporaneidade não permitem aspirar nem a uma definição unânime, nem isenta de ambiguidades do conceito. A exploração das contradições conceptuais e das tensões paradigmáticas contribui para aclarar a instrumentalização da Opinião Pública, mas também o impulso de resistência que a sua dimensão emancipatória continua a comportar.

## Bibliografia

- Allport, F. H. (1937). Toward a Science of Public Opinion. *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 1 n° 1, 7-23.
- Arendt, H. (1998). *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Arendt, H. (2001). *A Condição Humana*. Lisboa: Relógio d'Água.
- Baker, K. M. (1987). Politics and Public Opinion under the Old Regime: Some Reflections. In J. Censer, & J. Popkin (Edits.), *Press and Politics in Pre-Revolutionary France* (pp. 205-246). Berkeley: University of California Press.
- Baker, K. M. (1992). Defining the Public Sphere in Eighteenth-Century France: Variations on a Theme by Habermas. In C. Calhoun (Ed.), *Habermas and the Public Sphere* (pp. 181-211). Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Beaud, P. (1993). Common Knowledge on Historical Vicissitudes of the Notion of Public Opinion. *Réseaux*, Vol. 1 n°1, 119-137.
- Bentham, J. (1843a). *The Works of Jeremy Bentham*, vol. 1. Obtido em 14 de agosto de 2010, de Online Library of Freedom: [http://files.libertyfund.org/files/2009/Bentham\\_0872-01\\_EBk\\_v7.0.pdf](http://files.libertyfund.org/files/2009/Bentham_0872-01_EBk_v7.0.pdf)
- Bentham, J. (1843b). *The Works of Jeremy Bentham*, vol. 2. Obtido em 16 de agosto de 2010, de Online Library of Freedom: [http://files.libertyfund.org/files/1921/Bentham\\_0872-02\\_EBk\\_v7.0.pdf](http://files.libertyfund.org/files/1921/Bentham_0872-02_EBk_v7.0.pdf)
- Blumer, H. (1948). Public Opinion and Public Opinion Polling. *American Sociological Review*, Vol. 13 n° 5, 542-549.
- Bourdieu, P. (2003). A Opinião Pública Não Existe. In *Questões de Sociologia* (pp. 233-245). Lisboa: Fim de Século.
- Childs, H. L. (1939). By Public Opinion I Mean. *The Public Opinion Quarterly*, 3, n°2, 327-336.
- Dewey, J. (2004). *La Opinión Pública y Sus Problemas*. Madrid: Morata.
- Donsbach, W., & Traugott, M. W. (2008). Introduction. In W. Donsbach, & M. W. Traugott (Edits.), *The SAGE Handbook of Public Opinion Research*. London: Sage Publications.

- Dryzek, J. S. (2006). Transnational Democracy in an Insecure World. *International Political Science Review*, Vol 27, No. 2, 101–119.
- Eley, G. (1992). Nations, Publics and Political Culture: Placing Habermas in the Nineteenth Century. In C. J. Calhoun (Ed.), *Habermas and the Public Sphere* (pp. 289-389). Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Esteves, J. P. (1998). *A Ética da Comunicação e os Média Modernos: Legitimidade e Poder nas Sociedades Complexas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.
- Esteves, J. P. (2005). *O Espaço Público e os Média. Sobre a Comunicação entre Normatividade e Facticidade*. Lisboa: Edições Colibri.
- Esteves, J. P. (2006). Apresentação. In J. P. Esteves (Ed.), *Niklas Luhmann. A Improbabilidade da Comunicação* (pp. 5-38). Lisboa: Vega.
- Fraser, N. (1992). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In C. J. Calhoun (Ed.), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Fraser, N. (2007). Transnationalizing the Public Sphere. On the Legitimacy and Efficacy of Public Opinion in a Post-Westphalian World. *Theory, Culture & Society* Vol. 24(4), 7–30.
- Gadamer, H.-G. (1999). *Verdade e Método. Traços Fundamentais de uma Hermenêutica Filosófica Vol. I*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Habermas, J. (1992). *Teoría de la Acción Comunicativa, Vol. II. Crítica de la Razón Funcionalista*. Madrid: Taurus.
- Habermas, J. (1997). *Direito e Democracia. Entre Facticidade e Validade Vol. II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (2001). A Constelação Pós-Nacional e o Futuro da Democracia. In *A Constelação Pós-Nacional. Ensaios Políticos* (pp. 75-142). São Paulo: Littera Mundi.
- Habermas, J. (2002). *Historia y Crítica de la Opinión Pública. La Transformación Estructural de la Vida Pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Kant, I. (1995a). A Paz Perpétua. Um Projeto Filosófico. In *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos* (pp. 119-171). Lisboa: Edições 70.
- Kant, I. (1995b). Resposta à Pergunta: Que é o Iluminismo? In *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos* (pp. 11-19). Lisboa: Edições 70.
- Kant, I. (1995c). Sobre a Expressão Corrente: Isto Pode Ser Correto na Teoria, Mas Nada Vale Na Prática. In *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos* (pp. 57-102). Lisboa: Edições 70.
- Lippmann, W. (1997). *Public Opinion*. New York: Free Press Paperbacks.
- Lippmann, W. (2007). *The Phantom Public*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Locke, J. (2004). *An Essay Concerning Humane Understanding, Volume I*. Obtido em 22 de fevereiro de 2007, de Project Gutenberg: <http://www.gutenberg.org/ebooks/10615>
- Luhmann, N. (2006). Complexidade Societal e Opinião Pública. In J. P. Esteves (Ed.), *Niklas Luhmann. A Improbabilidade da Comunicação* (pp. 65-94). Lisboa: Vega.
- Luhmann, N. (2007). *La Realidad de los Medios de Masas*. Barcelona: Anthropos.
- Luhmann, N. (2009). A Opinião Pública. In J. P. Esteves (Ed.), *Comunicação e Sociedade* (pp. 163-191). Lisboa: Livros Horizonte.
- Mill, J. S. (1838). Bentham. In *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume X - Essays on Ethics, Religion, and Society*. Obtido em 6 de setembro de 2010, de Online Library of Freedom: [http://files.libertyfund.org/files/241/Mill\\_0223-10\\_EBk\\_v7.0.pdf](http://files.libertyfund.org/files/241/Mill_0223-10_EBk_v7.0.pdf)
- Mill, J. S. (2003). *On Liberty*. (D. Bromwich, & G. Kateb, Edits.) New Haven, London: Yale University Press.
- Mills, C. W. (1981). *A Elite do Poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Ozouf, M. (1988). «Public Opinion» at the End of the Old Regime. *The Journal of Modern History, Vol. 60, Supplement: Rethinking French Politics in 1788*, S1-S21.
- Peters, J. D. (1995). Historical Tensions in the Concept of Public Opinion. In T. L. Glasser, & C. T. Salmon (Edits.), *Public Opinion and the Communication of Consent* (pp. 3-32). New York: The Guilford Press.
- Price, V. (1992). *Public Opinion*. London: Sage.
- Rousseau, J.-J. (1989). *O Contrato Social*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Ryan, M. P. (1992). Gender and Public Access: Women's Politics in Nineteenth-Century America. In C. J. Calhoun (Ed.), *Habermas and the Public Sphere* (pp. 259-288). Cambridge, Mass: The MIT Press.

- Speier, H. (1950). Historical Development of Public Opinion. *The American Journal of Sociology*, Vol. 55 no. 4, 376-388.
- Splichal, S. (1999). *Public Opinion. Developments and Controversies in the Twentieth Century*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Splichal, S. (2002). *Principles of Publicity and Press Freedom*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Tarde, G. (1991). *A Opinião e a Multidão*. Mem Martins: Publicações Europa América.
- Tocqueville, A. (1997). *Democracy in America, Volumes One and Two*. The Pennsylvania State University E-Book.
- Weber, M. (1997). Burocracia e Liderança Política. In *Max Weber. Textos Seleccionados. Coleção Os Economistas*. São Paulo: Editora Nova Cultural.
- Wilson, F. G. (1954). Public Opinion: Theory for Tomorrow . *The Journal of Politics*, Vol. 16 n° 4, 601-622.