

# Sobre a Opinião Pública que já não o é – ao ter deixado de ser propriamente pública e também uma opinião

**João Pissarra Esteves**

Doutor; Universidade Nova de Lisboa  
jj.esteves@fcsh.unl.pt

## Resumo

O conceito sistêmico (N. Luhmann) de Opinião Pública tem como propósito assumir uma ruptura com a “velha” tradição (da modernidade) do pensamento político ocidental, em nome da complexidade crescente que caracteriza as atuais sociedades funcionalmente diferenciadas. Aqui propomos desenvolver uma discussão dos desafios que um tal conceito coloca a todos os que assumem um envolvimento mais ou menos direto com a comunicação pública, muito em especial para aqueles que o fazem na condição de profissionais desta área de atividade. São identificadas as insuficiências epistemológicas (em termos empíricos, mas também normativos) que este conceito apresenta – a Opinião Pública enquanto mera tematização de assuntos, que já não forma realmente qualquer opinião nem é motivo de uma construção propriamente pública; conferindo-se uma atenção mais especial os limites ético-morais com que esta visão inteiramente funcional das nossas sociedades – e da existência humana de um modo mais geral – se debate.

## Palavras-chave

Opinião pública. Comunicação pública. Sistemas sociais. Tematização. Responsabilidade (ético-moral).

## 1 Introdução

Em modo de celebração de aniversários, para comemorar a entrada na idade adulta de um dos programas de pós-graduação de referência em comunicação do Brasil, neste artigo chamamos à discussão um conceito que atingiu já um estado de maturidade avançada. Referimo-nos ao conceito de Opinião Pública enquanto processo de tematização, equacionado no

âmbito da sociologia sistêmica, a partir da formulação original de Niklas Luhmann, de 1970 (para este artigo, edição consultada LUHMANN, 2009).

Apesar de se tratar de um conceito que se aproxima já de meio século de rodagem no circuito acadêmico e científico, sobram motivos que justificam a nossa atenção sobre o mesmo. Só a sua errática divulgação no Brasil – e em Portugal não muito diferente – por si já justificaria este desafio, mas o mais importante será aproveitar o pretexto que este conceito nos oferece para pôr aqui à discussão alguns dos mais candentes desafios que hoje se apresentam à comunicação pública (e aos seus profissionais). Para um Programa de Pós-Graduação em Comunicação como o da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e para uma publicação científica como a *Intexto*, que sempre fizeram da comunicação pública tema central das suas preocupações, acredito que o exercício aqui proposto possa ter um significado relevante, em tempo de aniversário, mas que não deixará de ser também uma oportunidade para pôr os olhos no futuro e para equacionar novas linhas de desenvolvimento da pesquisa.

Em termos pessoais, este trabalho responde ainda a uma outra motivação especial. Com ele espero poder vir a saldar uma dívida de que me sinto responsável perante os colegas deste Programa de Pós-Graduação em particular, mas de forma mais geral a comunidade brasileira de pesquisa desta área de comunicação; é que, apesar do intercâmbio regular que desde há longa data venho mantendo por estas paragens e, também, não obstante o meu continuado interesse por esta noção tão desafiante de Opinião Pública, nunca antes esta marcou uma presença muito expressiva nas diversas atividades em que por aqui me fui envolvendo (seja a nível de publicações, comunicações em eventos científicos, seminários letivos ou projetos de pesquisa) – com a única exceção de um texto em que tratei a legitimação pelo procedimento, publicado numa coletânea de estudos de Sociologia do Direito, organizada pelo Professor Artur Stamford da Silva (ESTEVES, 2007).

## **2 A opinião pública (perdida) no labirinto da complexidade social**

A presença algo discreta desta noção de Opinião Pública na nossa área de estudos pode ficar a dever-se à sua própria origem intelectual, por assim dizer, à partida afastada de uma problematização propriamente comunicacional. Ela surge pela primeira vez, como já referido antes, num texto assinado por Niklas Luhmann com o título *Öffentliche Meinung* (Opinião Pública), de 1970, servindo primordialmente o propósito de uma teorização política relacionada com as condições de funcionamento das sociedades complexas dos nossos

dias; isto, também, num momento em que, no pensamento deste autor, a comunicação não tinha ainda adquirido a importância que viria depois a assumir, com a chamada sociologia dos sistemas de segunda geração.

O tempo encarregou-se de ir reduzindo este distanciamento, mas talvez nem sempre da melhor forma: as fontes secundárias tantas vezes atropelaram a principal. O interesse pelo trabalho de alguns seguidores de Luhmann mais próximos dos estudos de comunicação – casos de Frank Böckelmann, Franco Rositi ou Carlo Marletti – sobrepôs-se quase sempre ao esforço de acompanhar mais atentamente a complexa evolução do pensamento do próprio autor alemão. Por outro lado, o recorte eminentemente teórico (e altamente abstrato) desta reconceitualização da Opinião Pública constituiu, também, um outro obstáculo à sua assimilação pela área dos estudos comunicacionais; e obstáculo tanto maior quanto a prevalência de correntes de pensamento mais praticistas nesta área de estudos, que quase sempre dão preferência a aspectos de ordem mais operacional relacionados com a comunicação pública, em detrimento das abordagens problematizantes e críticas.

O novo conceito de Opinião Pública ganha forma no quadro de uma teoria social que Luhmann pretende afirmar como resposta aos problemas de complexidade que as sociedades dos dias de hoje – e o sistema político em especial – enfrentam. Muito resumidamente, neste contexto, trata-se de atribuir à Opinião Pública uma (nova) função social: a seleção de temas prioritários que tornem possível a fixação da atenção pública – daí resultando consequências, como se verá mais adiante, sobre os processos de decisão. Assim, a Opinião Pública nos dias de hoje – e sempre com a variável complexidade como questão essencial – mantém o seu perfil cognitivo, mas com um estatuto completamente diferente: deixa de designar uma entidade de recorte definido (*uma* certa opinião), para se referir tão só a um processo propriamente dito (a tematização de assuntos). Em termos de debate intelectual, este reposicionamento de Luhmann define o propósito de estabelecer uma ruptura em relação à concepção tradicional de Opinião Pública – entenda-se o sentido moderno e liberal deste conceito; o que, no contexto acadêmico-científico da época (e ainda hoje), significa também, obrigatoriamente, a abertura de uma polêmica com a teoria habermasiana do espaço público (cuja obra lapidar havia surgido alguns anos antes, em 1962 (para este artigo, edição consultada HABERMAS, 2012), afirmando-se de imediato de modo muito pujante) – podemos assim falar de uma espécie de prefácio ao candente debate que estes dois pensadores alemães inaugurariam em formato mais explícito logo a seguir (em 1971), com a publicação da

obra (em coautoria) *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – was leistet die Systemforschung?* (para este artigo, edição consultada HABERMAS; LUHMANN, 1991).

A questão da complexidade das sociedades atuais tem envolvimento em diferentes planos com a Opinião Pública. Desde logo, por via dos próprios meios de processamento desta: aqui incluem-se os meios tecnológicos materiais (os dispositivos mediáticos), bem assim como todo o aparato simbólico necessário à operacionalização desses mesmos meios – o conjunto de saberes que, nos dias de hoje, cada vez mais, se constitui como um domínio especializado de competências técnicas e práticas dos chamados profissionais de comunicação pública. Deve ser aqui rejeitado o ponto de vista redutor de considerar o jornalismo como a única atividade relevante a nível dos media neste âmbito, ou até mesmo como a atividade mais importante (e os seus profissionais como os únicos detentores de um saber legítimo relacionado com a Opinião Pública); mesmo aceitando que esta linguagem continua ainda hoje a ser a forma de mediação por excelência da comunicação pública, não podemos esquecer que ela cada vez mais aparece imbricada, de forma muito complexa, com uma séria de outras linguagens dos media (as relações públicas e a propaganda, muito especialmente). Mas a aproximação mais importante da Opinião Pública com a complexidade social, na perspectiva sistêmica, situa-se a nível dos efeitos da primeira: a Opinião Pública como forma de mediação social (a que recorreremos para estabelecer uma relação com a realidade que nos rodeia e adquirir conhecimento sobre o mundo à nossa volta) tem a capacidade de produzir uma certa redução da complexidade social (em especial a nível do sistema político).

O epíteto da teoria como escândalo em referência a Niklas Luhmann tem uma ilustração paradigmática, exatamente, na forma paradoxal como este autor equaciona a relação entre Opinião Pública e complexidade – de acordo com a perspectiva da sociedade como sistema, e em oposição à “velha tradição do pensamento político”. É, por um lado, uma Opinião Pública que a nível da sua construção beneficia de uma cada vez maior complexidade (que até contribui para acentuar) – a complexidade comunicacional; mas que, por outro lado, a nível de efeitos sobre o sistema político (e a sociedade global), contribui para uma redução (ou controlo) da complexidade social. O escândalo propriamente dito está na concepção de sociedade que perpassa deste paradoxo, que não tem já o homem (os seres humanos) como seu elemento de referência: é uma Opinião Pública que diz respeito a uma sociedade da qual os indivíduos (e as suas ações) não são já o centro, ou sequer propriamente parte constituinte, mas tão só um elemento externo (meio ambiente), de uma sociedade

que se crê agora ser constituída como um sistema complexo de comunicações, que os diversos sistemas (e subsistemas) funcionais estabelecem entre si.

Os seres humanos, as pessoas individuais concretas, participam em todos os sistemas sociais. No entanto eles não se integram em nenhum desses sistemas, nem na sociedade global, como suas partes propriamente ditas. *A sociedade não é composta de seres humanos, mas sim da comunicação entre os seres humanos.* (LUHMANN, 1990, p. 30, grifo nosso).

O escândalo e a provocação (ao “velho” pensamento social) não surgem aqui, porém, por acaso nem de forma gratuita, mas antes em resultado de uma alteração fundamental: precisamente a elevada complexidade das sociedades dos dias de hoje (cujo normal funcionamento gera a todo o momento níveis cada vez mais elevados de complexidade). O desafio que esta (nova) realidade coloca a todos os que se encontram implicados com a comunicação pública (e mais em especial àqueles que o fazem de modo profissional) pode ser assim resumido:

A necessidade de proceder a uma reinterpretação da relação entre a Opinião Pública e o processo de comunicação: a Opinião Pública não pode continuar a ser considerada, simplesmente, como um resultado politicamente relevante, mas antes deve ser vista como uma *estrutura temática de comunicação pública*. Por outras palavras: a Opinião Pública não mais deve ser concebida, apenas, causalmente, como efeito produzido e continuamente operante, mas de modo funcional, como um *auxiliar de seleção*. (LUHMANN, 2009, p. 164, grifos nossos).

### 3 A Opinião Pública como tematização

O escândalo teórico é justificado por Luhmann como inevitável face à realidade empírica das nossas sociedades. A nova Opinião Pública, deste ponto de vista, não é supostamente uma questão de escolha – nem científica, e muito menos social: a Opinião Pública como forma superior de mediação das (múltiplas) opiniões individuais torna-se obsoleta em resultado da complexidade social (e dos problemas que esta coloca ao funcionamento dos sistemas), impondo-se ao mesmo tempo como alternativa uma Opinião Pública formatada enquanto dispositivo de seleção temática. Em termos de dinâmica comunicacional, esta reformulação significa que aquilo que antes se apresentava como o resultado da discussão pública, torna-se agora uma sua premissa (ou pré-condição): à Opinião Pública passa a caber a função de “[...] selecionar determinados tópicos entre os numerosos problemas apropriados para discussão pública e de atrair a atenção pública sobre os mesmos, ou seja, de os ‘tematizar’, de forma que a discussão pública possa acontecer.” (NOELLE-NEUMANN, 1973, p. 29).

Fica, assim, desde já, perfeitamente perceptível o propósito funcionalista desta proposta de reconceptualização da Opinião Pública. Ela cumpre, antes de mais, uma função meta-comunicacional: oferece garantias de realização da discussão pública – ou, de forma mais prosaica, cria condições para a circulação de opiniões. Em segundo lugar (e mais importante), ela cumpre também uma função de seleção a nível do sistema político: seleção de que depende a eficácia dos processos de decisão. Opera-se a inversão da relação entre Opinião Pública e discussão pública, em resultado da (maior) complexidade social e com o propósito de responder a esta mesma complexidade (ou seja, reduzi-la): é a eficácia das decisões políticas que, no final, está em questão – e a presumível vantagem que esta nova Opinião Pública traz a este nível, ao facilitar o ajustamento das decisões às expectativas dos seus destinatários e, assim, a aceitação por parte destes dessas mesmas decisões.

Este exercício intelectual tem por justificação um preceito de funcionalidade, mas nele não deixa de ser evidente uma certa angulosidade ético-moral: a Opinião Pública

[...] cumpre a função de mecanismo orientador do sistema político, que não determina, na verdade, nem o exercício do domínio nem a formação de opiniões, mas define, no entanto, aquilo que é em cada momento possível. (LUHMANN, 2009, p. 175).

O vínculo político por excelência da Opinião Pública deixa, portanto, de ser estabelecido com a sociedade civil (o processamento das diferentes opiniões para se chegar à formulação de uma vontade coletiva com poder de influência) e passa a privilegiar o sistema político (a resposta às suas necessidades estratégicas e performativas).

Estamos perante um novo recorte do conceito de Opinião Pública que não pode deixar de se constituir como motivo de interpelação dos participantes em geral da comunicação pública – mesmo aqueles que nela intervêm a título profissional (ao serviço de qualquer entidade privada ou pública); o vínculo prioritário (perdido) da comunicação pública com o Público é o cerne da interpelação referida. Por mais que se queira impor o (novo) conceito como um imperativo social (de uma sociedade já não constituída por indivíduos), aos participantes da comunicação pública (a cada um de nós enquanto membro de um Público) não pode ser negado o direito de pronunciamento sobre esta alteração (e a deriva que lhe dá origem), que, supostamente, tem como resultado um esvaziamento dos seus próprios termos: uma opinião pública que não forma (nem tem em vista) já qualquer opinião e deixou de apresentar um carácter verdadeiramente público (enquanto construção por parte de um Público). A provocação intelectual – e ético-moral – associada a esta reconceptualização é sintetizada com bastante clareza na formulação que se segue:

A função da opinião pública não deve ser inferida da forma das opiniões – da sua generalidade e possibilidade de discussão crítica, da sua racionalidade, capacidade consensual e representatividade pública – mas da forma dos temas das comunicações políticas, da sua aptidão enquanto estrutura do processo de comunicação. E esta função não consiste na justeza das opiniões, mas na capacidade dos temas para absorver a incerteza e para criar estruturas. Por conseguinte, o problema não consiste na generalização do conteúdo das opiniões individuais sob a forma de fórmulas gerais aceitáveis por todos os seres racionais, mas na adaptação da estrutura dos temas do processo de comunicação política à necessidade de tomada de decisões por parte da sociedade e do seu sistema político. (LUHMANN, 2009, p. 169-170).

O desafio que se coloca aos profissionais da comunicação pública não é, afinal, muito diferente daquele com que cada um de nós se debate enquanto membro da sociedade (e cidadão): como reagir a uma evolução social que corre sobre as nossas cabeças, que quer impor-se de forma imperativa e já sem qualquer margem de interferência da nossa vontade? Tudo isto em nome da complexidade superior das sociedades mais desenvolvidas do presente, cuja dinâmica de evolução tem por base uma diferenciação funcional e que leva à constituição no seu interior de unidades cada vez mais diferenciadas e especializadas (subsistemas); em termos sistêmicos, esta dinâmica reveste a forma típica de uma *autopoiesis*: os sistemas sociais em regime autorreferencial, que respondem à ameaça (complexidade) que lhes chega do exterior com a criação de uma maior complexidade interna (maior especialização funcional), elevando assim cada vez mais a espiral da complexidade geral. Esta explicação da dinâmica social situa-se bem no limiar da fronteira que separa as chamadas duas gerações da teoria dos sistemas (sociais): quando o funcionamento destes deixa de ser reportado a uma finalidade propriamente dita (o teleologismo parsoniano) e passa a reger-se em termos de pura autorregulação – espécie de instinto de sobrevivência que já só responde a uma necessidade de autopreservação.

Na perspectiva da teoria dos sistemas (de segunda geração), é o atual processo de diferenciação social que torna as sociedades um assunto eminentemente funcional, e já não moral – em concordância com a ideia, já referida, de remoção dos indivíduos para fora dessas mesmas sociedades (perdem a condição de seus elementos constituintes). Neste mesmo sentido, Luhmann procede a uma reconfiguração do princípio de legitimidade do sistema político: a sua articulação deixa de ser de ordem moral (prático-racional) e torna-se também funcional – a legitimidade pelo procedimento, regida pelo critério da eficácia, cuja prioridade é tão só garantir uma capacidade de resposta aos desafios (com que o sistema político se debate) e não a qualidade das respostas produzidas. A necessidade funcional de decidir re-



lega as exigências ético-morais da decisão para segundo plano (parece que estas até poderão manter-se como um assunto do meio ambiente, mas já não da sociedade e do sistema político enquanto tais):

Não há garantia de que sempre que se alcançar a verdade se encontrarão as decisões certas. A isso se opõe a necessidade de decisão. Um sistema que tenha de assegurar a possibilidade de decisão de todos os problemas levantados não pode, simultaneamente, garantir a justiça da decisão. A especificação de funções de uma orientação exclui as da outra orientação. (LUHMANN, 1980, p. 24).

Luhmann não considera tampouco relevante aquilo que os indivíduos possam pensar sobre estas mudanças (ou mesmo eventuais atitudes de resistência): pressupõe que se trata, “simplesmente”, da realidade – a sua imposição não depende, pois, de qualquer vontade, sendo antes ditada em absoluto pela necessidade. Razões de pura ordem de sobrevivência determinam que as sociedades deixem de legitimar “o seu Direito por meio de verdades invariáveis estabelecidas”, passando a fazê-lo “principalmente, por meio de participação em procedimentos” (LUHMANN, 1980, p. 8).

O próprio procedimento não constitui um critério de verdade mas favorece a correção das decisões; que torna possível e canaliza a comunicação, que garante a realização de decisões, independentemente de que a lógica funcione e permita ou não cálculos apenas quanto às soluções exatas; e que contribui para abolir as perturbações previsíveis. (LUHMANN, 1980, p. 17).

Como declinação deste novo tipo de legitimidade, a Opinião Pública rompe o seu vínculo com uma ideia (“tradicional”) de democracia de sentido moral denso, para passar a servir o que se designa habitualmente como uma “democracia realista” – noção que em Luhmann assume um significado que combina objetividade e prospetivismo (uma realidade já constituída e, ao mesmo tempo, a antecipação de uma certa tendência de evolução social).

A política democraticamente assimiladora não representa uma legitimação suficiente para as decisões, como se a democracia fosse um valor em si mesmo ou um princípio que pudesse justificar qualquer decisão [...] A legitimidade institucional não reside numa derivação valorativa nem na disseminação factual do consenso consciente, mas sim na possibilidade de se supor a aceitação [das decisões] [...]; legítimas são as decisões em relação às quais se pode supor que qualquer terceiro espera normativamente que os atingidos se ajustem cognitivamente às expectativas normativas transmitidas por aqueles que decidem. (LUHMANN, 1985, p. 63-64).

Se a função primordial da Opinião Pública passou a (ou deverá) ser a facilitação do processo de decisão do sistema político (tornando-o mais rápido, fluente e eficaz, sem qualquer compromisso *a priori* com critérios de justiça), a comunicação pública deverá sofrer,



então, uma reorientação em conformidade; e, por conseguinte, também a atividade dos profissionais que a ela se encontram mais diretamente vinculados. Sobra para estes como grande desafio a tematização: eles devem contribuir para que a Opinião Pública proceda regularmente a uma certa seleção de temas e assuntos, fixando deste modo os mecanismos de atenção e reduzindo, assim, em cada momento, o universo dos possíveis. O princípio de eficácia inerente vale tanto para o sistema político como para os indivíduos em geral; o processo de decisão vê-se facilitado de duas formas: os problemas a exigir decisão são restringidos e o foco de expectativas dos indivíduos (a quem as decisões se destinam) é melhor delimitado – tanto a tomada de decisões como a aceitação destas são assim melhoradas.

Para os profissionais da comunicação pública, a obrigação de agir (ou pensar) em nome de um Público vê-se assim substituída pela obrigação de, em cada momento, criar o próprio público que os temas em agenda (e as previsíveis decisões correspondentes) exigem. Não há nenhuma opinião para formar, mas tão só a necessidade de garantir um certo elenco de assuntos e problemas considerados prioritários; nem há aqui nada de público no sentido convencional – a não ser a necessidade de impor ao público enquanto tal as seleções estabelecidas: “[...] são os temas que fazem o público, pelo menos tendencialmente, e já não o público que seleciona e decide os temas.” (MARLETTI, 1985, p. 8).

#### 4 Uma Opinião Pública de tecnicidades

Como sabemos, a ligação da Opinião Pública aos media não é um exclusivo das sociedades complexas dos nossos dias (nem a sua discussão um exclusivo da teoria dos sistemas), mas o processo de tematização vem evidenciar de modo especial esta relação e, sobretudo, confere à ação dos profissionais dos media (e da comunicação pública por conseguinte) um caráter técnico e estratégico ainda mais acentuado.

*A função de tematização constitui uma modalidade específica de produção de informação [...] que se exerce mediante a instrumentalização de um conjunto específico de rotinas jornalísticas e de estratégias editoriais e expressivas empiricamente identificáveis [...]. A tematização atribui aos media a função de selecionar e de desenvolver temas e problemas cuja relevância é assim publicamente sancionada. Isto mesmo é depois traduzido na estruturação orientadora da atenção pública e na articulação cognitiva da percepção coletiva sobre a realidade social e política. (BADIA, 1992, p. 210, grifos nossos).*

No presente, esta tecnicidade está condensada num conjunto de preceitos profissionais associados às diversas atividades dos media, dentre as quais o jornalismo – no que se

refere ao processo de tematização – assume maior destaque, mas a que as relações públicas se encontram, também, muito estreitamente associadas (em resultado do seu cada vez maior entrelaçamento precisamente com o próprio jornalismo). A seleção temática, na ótica jornalística, tem como instrumento fundamental os chamados valores-notícia; os quais, numa definição simples, traduzem os atributos dos acontecimentos que possibilitam (ou facilitam) a sua transformação em notícias. Cumprem assim uma função eminentemente seletiva, na medida em que determinam o que será ou não notícia, quais os assuntos que irão merecer atenção e que poderão tornar-se matéria de tematização.

A abordagem de Niklas Luhmann a este lado mais técnico do processo de tematização não é propriamente jornalística, tende antes a enfatizar uma dimensão menos esotérica da tematização, mas quando se refere às *attention rules* (regras de atenção) (LUHMANN, 2009, p. 170) ele acaba por pôr em evidência uma dimensão cognitiva deste processo que diz respeito aos indivíduos (e à sociedade) em geral, mas também aos profissionais dos media de modo muito especial. A aplicação dos valores-notícia por estes profissionais (jornalistas, relações públicas, etc.) consiste, afinal, numa espécie de antecipação das regras de atenção em geral a que qualquer um se encontra sujeito. A atenção é um recurso escasso, e na medida em que a nossa capacidade de atenção é limitada, a sua utilização eficaz exige, por conseguinte, uma administração criteriosa: para se fixar em determinados objetos, ela tem de ser orientada nesse sentido.

Do elenco mais ou menos extenso de motivos capazes de fixar a nossa atenção, referido por Luhmann, destacam-se: os danos civilizacionais, as violações e ameaças a valores gerais, as crises e respetivos sintomas, os pronunciamentos de figuras com algum estatuto social de relevo, as manifestações de êxito político, os acontecimentos em geral que se revestem de novidade (LUHMANN, 2009). Não deixa de ser surpreendente, neste elenco, a proximidade com a linguagem dos valores-notícia – também designados na esfera jornalística por critérios noticiosos –, nomeadamente aquela que serviu de base à primeira tipologia de Galtung e Ruge (1993); ao mesmo tempo, outros itens antecipam já categorizações sobre este mesmo assunto que só viriam a surgir posteriormente (GOLDING; ELLIOTT, 1979). Mas o próprio elenco de categorias de Luhmann acabaria por ser motivo, depois, de uma reelaboração mais cuidadosa no âmbito dos estudos de tematização, destacando-se a este nível o contributo de Frank Böckelmann, revelador de um conhecimento bem mais aprofundado das rotinas dos media (que servem de suporte a todo o processamento da tematização), bem assim como uma perceção mais abrangente deste trabalho da tematização (num horizonte

que não se esgota já na esfera da política). Na sua proposta sobre as regras de atenção, *esta atualização* vê-se consubstanciada por critérios (noticiosos ou de tematização da Opinião Pública) tais como: as questões de ordem pessoal/privada ou íntima (com implicações normativas mais ou menos relevantes), os sintomas em geral de êxito pessoal, a atualidade dos acontecimentos, os atos do poder político (e suas representações), as questões que envolvem a norma e o desvio, as questões relacionadas com violência ou sofrimento humano, as diversas formas de competição e rivalidades pessoais, factos individuais relativos a fortuna ou bem-estar, as crises e os seus sintomas gerais que apresentam algum tipo de efeitos ameaçadores, as questões excepcionais ou da ordem do insólito (BÖCKELMANN, 1983).

## 5 Uma Opinião Pública de especialistas

A tecnicidade da Opinião Pública está desde logo bem marcada na reformulação semi-nal do conceito avançada por Niklas Luhmann, mas ficaria ainda mais evidente logo a seguir em outros importantes aprofundamentos da ideia de tematização que se verificaram no âmbito dos estudos de comunicação e dos media. Quanto ao primeiro, podemos mencionar, por exemplo, as suas considerações relativas à variável tempo e a incidência que este tem sobre o processo de tematização, que levam à formulação da hipótese de a existência dos temas (na agenda pública) obedecer a um ciclo de vida. A partir destes dados, de imediato foi possível adiantar o esboço de um programa (possível e indispensável) de gestão estratégica dos ciclos de vida dos diferentes temas em agenda:

Em cada uma das fases da carreira de um tema, mantêm-se por vezes em aberto determinadas possibilidades, surgem determinados problemas para resolver. Haverá que satisfazer determinados pressupostos de participação; daí resultam oportunidades de ação estruturada para aqueles que põem o tema em movimento, que o promovem, travam, bloqueiam, ou que gostariam de encaminhá-lo por determinadas vias. (LUHMANN, 2009, p. 173).

A efetivação bem-sucedida da decisão política supõe uma administração cuidadosa do ciclo de vida dos temas por parte de quem tem a responsabilidade de decidir, bem assim como por todos aqueles que tenham a pretensão de poder influenciar essa mesma decisão. O ciclo de vida dos temas pressupõe um certo encadeamento dos diferentes níveis de seleção que constituem o processo de tematização; por outro lado, o controlo do ciclo de vida dos temas – e a eficácia da decisão subsequente – jogam-se hoje essencialmente a nível dos media, através de uma gestão criteriosa desses diversos níveis de seleção que constituem o processo de tematização: a seleção de primeiro grau, relativa à administração do direito de

acesso aos media, a seleção de segundo grau, que estabelece a hierarquização dos assuntos, e a seleção de terceiro grau, responsável pela tematização propriamente dita (o tratamento mais aprofundado e sistemático de certos assuntos) (ROSITI, 1982).

O imbricamento da Opinião Pública com os media fica, assim, mais uma vez, muito evidente, tal como o carácter técnico que esta nova Opinião Pública assume e, ainda, correspondentemente, a importância de que um vasto corpo técnico de especialistas cujas atividades a ela se destinam passa a dispor; os profissionais de relações públicas, de marketing, de propaganda, assessores de imprensa, etc., que ao serviço de governos, administrações, partidos, empresas, outras organizações, etc. se ocupam da promoção e defesa dos interesses sociais mais diversificados.

## 6 A Opinião Pública (ainda) sob escrutínio público

O novo conceito de Opinião Pública vai já a caminho de completar meio século de existência e, ao longo deste período, a sua consolidação foi inquestionável – a própria dinâmica de desenvolvimento das nossas sociedades parece ter-se encarregado de lhe conferir uma maior credibilidade. Mas, por outro lado, a controvérsia à sua volta também nunca chegou a ser afastada por completo – mesmo entre o círculo dos seus maiores entusiastas. Tendo a realidade dos media nos nossos dias em mente, Rositi (1982, p. 151), por exemplo, constata “uma fratura entre diversos níveis de opinião pública” e considera, assim, “muito simplista manter um conceito único de opinião pública”.

Diversos outros aspectos do processo de tematização relacionados com os media foram também (e continuarão a ser com certeza no futuro) motivo de questionamento, podemos referir a título de exemplo, a discussão sobre a forma como se estabelece a articulação entre os diferentes media para a construção de um processo de tematização minimamente homogéneo (e coerente) (BADIA, 1992).

Os aspectos técnicos desta reformulação do conceito tangem uma dimensão essencialmente fáctica da Opinião Pública, campo em relação ao qual Luhmann nunca revelou um especial interesse, se considerarmos o tipo de trabalho científico por si realizado: mais do que um propósito essencialmente analítico, o programa de pesquisa deste autor parece ter por objetivo explorar uma certa hipótese de evolução social. Deste modo, no contexto da teoria dos sistemas sociais de segunda geração, ao conceito de Opinião Pública de Luhmann deve ser reconhecida, em primeiro lugar, a função programática de operar uma redução da complexidade social.

Mas para além das questões (dúvidas, fragilidades, etc.) empíricas que um tal projeto coloca, há ainda as questões de ordem ético-moral – as interpelações que suscita um conceito de Opinião Pública como este, que assume de forma tão radical uma ruptura com o quadro político-social da modernidade. Estas questões são de grande relevo para os profissionais dos media e para todos aqueles que têm hoje uma intervenção mais direta a nível da comunicação pública; para além dos cidadãos em geral, cuja palavra em qualquer ressignificação que envolva a Opinião Pública não pode ser ignorada – muito menos negada.

Expulsar os sujeitos dos sistemas sociais é, sem dúvida, uma provocação intelectual de grande estrondo, amparada por uma dinâmica de evolução social mais recente de carácter tecnocrático, mas talvez não tão simples assim de validar, no que tal operação supõe de neutralização *a priori* da própria vontade dos sujeitos. Acreditamos mesmo que é em torno desta questão do estatuto dos indivíduos enquanto sujeitos sociais que deve ser articulada a interpelação ético-moral do conceito sistémico de Opinião Pública. A neutralização dos sujeitos no que diz respeito à relação media-sistema político que, como referimos, é absolutamente nuclear na teoria da tematização, parece significar um passo um tanto precipitado: a redução dos media a meros operadores funcionais de um sistema (na qualidade de mecanismo de seleção que permite uma redução da complexidade específica), na verdade, não chega a ter uma demonstração concludente por parte de Luhmann, no que diz respeito à forma como, na prática, o sistema político pode ser capaz de assegurar esse controlo dos media – mais ainda se estes, de acordo com a lei da crescente diferenciação funcional da sociedade, têm tendência a desenvolver-se como sistema social autónomo. O pensamento do autor quanto a esta matéria registou, aliás, uma evolução significativa – ao reconhecer que “A ideia dos *mass media* serem um anexo de outros sistemas funcionais, os quais utilizam aqueles como um meio técnico de disseminação, não é especialmente convincente.” (LUHMANN, 2000, p. 69) –, mas nada coerente com o seu próprio ponto de vista anterior (mais instrumental) sobre a Opinião Pública.

Mesmo tendo em atenção apenas a comunicação dos media, será mais prudente considerar a Opinião Pública como o resultado contingente de uma operação complexa que envolve diferentes sistemas (e subsistemas) sociais, e não tanto o produto planeado de uma operação sistémica comandada a partir de um centro (sistema político) bem definido; a redução da complexidade que se lhe pretende associar não é um dado adquirido *a priori*, mas ela também um resultado contingente que envolve múltiplas variáveis – entre as quais os media, e estes com uma presença tendencialmente autónoma em todo este processo. Ao

mesmo tempo, dificilmente poderemos dissociar desta dinâmica (e autonomia) dos media a intervenção dos seus profissionais e do conjunto de atores sociais que com eles se encontram relacionados: a dinâmica da comunicação pública, mesmo hoje apresentando-se mais próxima dos media e com todos os condicionalismos técnicos inerentes, não deixa de ser menos dependente da ação de sujeitos concretos responsáveis pelo seu processamento – com a produção de enunciados, interpelações críticas, negociações de sentidos, juízos de validade, o estabelecimento de compromissos e a construção de consensos vinculativos.

Outro aspecto muito importante suscetível de motivar o questionamento ético-moral do conceito sistêmico de Opinião Pública, de certo modo relacionado com o anterior, diz respeito à posição reservada aos profissionais dos media – os jornalistas em primeira linha, mas não exclusivamente. Como já alertámos, o modelo teórico de Luhmann tende a radicalizar certos aspectos de maior contemporaneidade agregados em torno da ideia de complexidade social: a tecnicização dos processos sociais, em detrimento dos fatores de ordem simbólica e normativa. Mas importa ajuizar, com ponderação, naquilo que envolve a atividade dos profissionais em questão, se será mesmo possível arriscar esse passo de assumir como definitiva a exclusão dos sujeitos do(s) sistema(s). Nas condições atuais de crescente complexidade social, o que constatamos é a premência de um desafio que procura manter em tensão presente e passado: como tornar possível aos jornalistas – os profissionais dos media em geral e todos aqueles com uma intervenção mais ou menos direta a nível de comunicação pública – continuarem a conjugar o léxico próprio de uma memória e tradição associadas à construção da Opinião Pública nas sociedades ocidentais?

Creemos que falta à teoria dos sistemas uma definição mais esclarecida dos padrões de racionalidade (não meramente estratégica) que continuam presentes no trabalho desenvolvido a nível de comunicação pública; padrões cuja validade normativa tudo indica permanecem intocáveis, mesmo quando a sua efetivação se pode apresentar algo mais incerta – se considerarmos o significado do sancionamento crítico que este tipo de situações continua normalmente a suscitar nos nossos dias.

Mas o tópico a merecer maior atenção por parte dos profissionais da comunicação pública diz respeito à vinculação da Opinião Pública – mesmo considerada esta, essencialmente, como um processo de tematização: vinculação não apenas ao sistema político e os media, mas também ao Público. Mais uma vez, deparamo-nos com os sujeitos sociais – que manifestam sinais de resistência ao seu desalojamento (do interior, se não mesmo do centro) dos sistemas sociais. É sabido que não existe em Luhmann trabalho empírico suficiente que

permita formar um juízo muito firme sobre o grau de iniciativa que cabe a cada um destes elementos no processo da Opinião Pública. É também indiscutível que um programa de pesquisa empírica bem estruturado constituirá sempre uma mais-valia importante para a construção de uma ideia mais sólida sobre o processo da Opinião Pública, para determinar o grau em que cada um destes elementos faz valer a sua presença, como é que os seus interesses diferenciados ganham peso, qual a margem de autonomia de que dispõem, os limiares de tolerância recíprocos, a capacidade própria de liderança de cada um sobre os processo de comunicação (pública), em especial a nível dos media.

Mas acredito que até nem seja necessário ir tão longe para poder contestar o ponto de vista demasiado estreito de Luhmann (1990) sobre este assunto: a metáfora do Público como parasita a que recorre é tudo menos inocente – o “terceiro excluído” do esquema binário governo/oposição (o código político por excelência das sociedades complexas atuais), mas do qual supostamente acabaria por ser o grande beneficiário.

À comunidade académica e científica cabe a responsabilidade de apresentar uma resposta a estas matérias (teóricas e empíricas), mas aos profissionais da comunicação pública cabe também o direito à palavra – em nome de uma experiência com certeza muito relevante no que diz respeito à formulação de uma ideia mais ajustada da Opinião Pública nos nossos dias. Por certo que a partir de tal experiência algo mais se poderá acrescentar à metáfora do Público como parasita do processo político. Como negar ao Público (aos sujeitos no centro dos sistemas sociais e, mais importante, no centro da sociedade – e esta não necessariamente reduzida a um sistema social) a capacidade de “participação para além do mero exercício de voto ou da escolha dos líderes políticos”? O que significa, portanto, que continua a valer o “[...] papel crucial que os diferentes públicos podem desempenhar na definição da própria substância das decisões governamentais [...]” (COBB; ELDER, 1971, p. 911-912) – públicos com uma voz ativa na construção da Opinião Pública, para os quais a política não se reduz a um sistema de decisões distantes, inacessíveis à sua vontade e participação.

A dinâmica sistêmica de desenvolvimento social poderá até estar a favorecer uma certa neutralização de um espaço público com funções politicamente relevantes, mas nada indica que se possa dar por adquirido que este, no presente, tenha já sido, realmente, removido para o exterior do sistema político. Para a maioria dos profissionais ligados à comunicação pública, a construção da agenda política de acordo com um “modelo de iniciativa externa” não é, por certo, uma novidade; talvez, até, este modelo faça essencialmente sentido enquanto referencial inspirador da sua própria atividade – naquilo que o mesmo pressupõe



de uma relação primordial (e respeito para) com o público. Este modelo indicia a presença (ou pelo menos a possibilidade de afirmação) de uma Opinião Pública relevante (COBB; ROSS; ROSS, 1976); não no exterior do sistema político, mas também não colonizada por este, com capacidade para impor os seus temas e problemas à agenda política e, ao mesmo tempo, de formar também uma opinião com poder de influência (sobre o processo de decisão política).

Embora nenhuma matéria se encontre fora do seu âmbito, ou possa eximir-se ao seu juízo, a importância da Opinião Pública ganha maior significado (e visibilidade) no que diz respeito a problemas que apresentam, por um lado, um forte enraizamento cultural a nível do mundo da vida, mas que, ao mesmo tempo, por diferentes razões, encontram maior dificuldade de aceder ao sistema político. Como exemplos de matérias que historicamente têm alimentado (e continuam ainda hoje a alimentar) uma intervenção relevante do Público (ou públicos) a nível da Opinião Pública, podemos mencionar: as questões identitárias relativas a minorias (religiosas, étnicas, sexuais, etc.), as ameaças ambientais e tecnológicas, problemas relacionados com armamento e guerras, problemas de exclusão social, de pobreza a uma escala mundial, da fome, etc.

Matérias que tornam evidente os limites de uma plena assimilação das identidades sociais pelos sistemas funcionais da sociedade; e que, deste modo, evidenciam também o papel ativo que continua ao alcance dos sujeitos sociais – ainda nos dias de hoje.

Devemos desejar de modo racional que a identidade social se constitua na própria mente dos indivíduos socializado ou, pelo contrário, que ela seja sacrificada ao problema, real ou imaginário, da complexidade? (HABERMAS, 1978, p. 192).

Esta questão prática, relativa à condição dos sujeitos sociais, encontra nas matérias e situações anteriormente referidas uma resposta bastante inequívoca, que deixa poucas dúvidas quanto à importância prioritária que aos preceitos ético-morais continuam a ter na nossa vida.

Para os profissionais da comunicação pública, esta realidade compõe – e confirma – o significado político talvez mais relevante da sua ação (e profissão); reitera o compromisso fundamental que a intervenção destes profissionais estabelece com uma certa ideia de democracia – a democracia mais como uma forma de vida (e não tanto um mero sistema de governo); e constitui, ainda, o ponto de referência fundamental a partir do qual estes mesmos profissionais poderão organizar as suas próprias formas de resistência à esmagadora

pressão funcional que, hoje (muito mais do que no passado), se tornou para eles a maior ameaça.

## Referências

- BADIA, Lluís. **De la persuasió a la tematizació**: introducció a la comunicació política moderna. Barcelona: Pórtic, 1992.
- BÖCKELMANN, Frank. **Formación y funciones sociales de la opinión pública**. Barcelona: Gustavo Gili, [1975] 1983. Publicado originalmente em 1975.
- COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democracy theory. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 33, p. 892-915, 1971.
- COBB, Roger W.; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. H. Agenda building as a comparative political process. **American Political Science Review**, New York, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976.
- ESTEVES, João Pissarra. Legitimação pelo procedimento e deslegitimação da opinião pública. In: SILVA, Artur Stamford da (Org.). **Sociologia do Direito**: na prática da teoria. Curitiba: Juruá, 2007. p. 241-266.
- GALTUNG, Johan; RUGE, Marie Holmboe. A estrutura do noticiário estrangeiro: a apresentação das crises do Congo, Cuba e Chipre em quatro jornais estrangeiros. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). **Jornalismo**: questões, teorias e histórias. Lisboa: Vega, [1965] 1993. p. 61-73. Publicado originalmente em 1965.
- GOLDING, Peter; ELLIOTT, Philip. **Making the news**. London: Longman, 1979.
- HABERMAS, Jürgen. **A transformação estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, [1962] 2012. Publicado originalmente em 1962.
- HABERMAS, Jürgen. **Raison et légitimité**. Paris: Payot, [1973] 1978. Publicado originalmente em 1973.
- HABERMAS, Jürgen; LUHMANN, Niklas. **¿Teoría de la sociedad o tecnología social?**. Buenos Aires: Amorrortu, [1971] 1991. Publicado originalmente em 1971.
- LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: Universidade de Brasília, [1969] 1980. Publicado originalmente em 1969.
- LUHMANN, Niklas. Opinião pública. In: ESTEVES, João Pissarra (Org.). **Comunicação e sociedade**: os efeitos sociais dos meios de comunicação de massa. 2. ed. Lisboa: Livros Horizonte, [1970] 2009. p. 163-191. Publicado originalmente em 1970.

LUHMANN, Niklas. Political theory in the welfare state. In: LUHMANN, Niklas. **Political theory in the Welfare State**. New York: Walter de Gruyter, [1981] 1990. p. 21-115. Publicado originalmente em 1981.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, [1972] 1985. Publicado originalmente em 1972.

LUHMANN, Niklas. **The reality of mass media**. Cambridge: Polity, 2000.

MARLETTI, Carlo. **Prima e dopo**: tematizzazione e comunicazione política. Torino: ERI. 1985.

NOELLE-NEUMANN, Elizabeth. Return to the concept of powerful mass media. **Studies in Broadcasting**, [S.l.], n. 9, p. 67-112, 1973.

ROSITI, Franco. **I modi dell'argumentazione e l'opinione pubblica**. Torino: ERI, 1982.

## **On Public Opinion that no longer is Public nor an Opinion – when it ceased to be properly public and also an opinion**

### **Abstract**

The systemic concept (N. Luhmann) of Public Opinion aims to assume a breakage with the "old" tradition (modern) of the Western political thought, on behalf of the increasing complexity that characterizes the current functionally differentiated societies. Here, we propose a discussion on the challenges that such concept presents to all those who take an involvement more or less direct with the public communication, most especially for those who take on the status of professionals in this area. The epistemological weaknesses (empirical but also in normative terms) of this concept are here identified – the Public Opinion as a mere thematization of issues, which no longer really form an opinion nor are subject of a properly public construction; assigning particular attention to the ethical and moral limits with which this fully functional vision of our societies - and human existence in general – struggles today.

### **Keywords**

Public opinion. Public communication. Social systems. Thematization. Responsibility (ethical and moral).

Recebido em 15/09/2015

Aceito em 24/11/2015