

# Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES

e

BERTA M. HAINES

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

## CAPÍTULO XII — II PARTE

### OS ÓRGÃOS QUE COOPERAM PARA FORMAR UMA OPINIÃO POLÍTICA

**N**OS governos modernos a formação e orientação da opinião pública constituem tarefas gigantescas que implicam em consideráveis despesas e o emprêgo de muitos homens. Entre os numerosos meios pelos quais pode ser informado o público e promovida a formação de uma opinião pública na América pode-se contar: imprensa, rádio, cinema, telégrafo, cabo submarino, partidos políticos, grupos religiosos, câmaras de comércio, ligas antialcoólicas, a Liga Naval dos Estados Unidos, a Legião Americana, o Comité Nacional de Trabalho de Menores, as organizações femininas, as associações de fins especializados, as publicações, os documentos, etc.

A *Imprensa* — Um importante fator de formação da opinião pública é, inquestionavelmente, a imprensa, principalmente a diária e a semanal: jornais e revistas! A maioria dos fatos relativos a questões públicas e respectivas interpretações é aceita pela média dos indivíduos como lhe é apresentada pela imprensa.

Esta, através de suas notícias e editoriais, presta um grande serviço, informando e criando opiniões necessárias à formação de um juízo qualquer sobre questões de interesse público. Muito embora os jornais dos partidos políticos e os órgãos controlados por certos grupos influentes, não raro só apresentem um determinado lado das questões ou só considerem os problemas com manifesto facciosismo, muitos periódicos encaram, imparcialmente, a maioria das controvérsias políticas. Por intermédio das várias associações de imprensa e de outros órgãos, as notícias de todos os pontos da terra chegam, por preço ínfimo, à casa do mais humilde cidadão. Por meio dos admiráveis métodos de obtenção de notícias e novidades que os grandes diários empregam e os seus processos de impressão quase instantânea, restam aos cidadãos poucas maneiras de se desculparem por não estarem devidamente informados sobre os problemas públicos de todos os dias. Devido aos seus esforços na formação de seu juízo sobre os problemas de política moderna, a imprensa merece grandes elogios; mas no desenvolvimento da imprensa como

agente de formação da opinião pública, surgiram certas questões que são de sério interesse para os cidadãos que tanto dependem dos jornais para formar a sua opinião e para obter informações sobre problemas públicos. A princípio, as opiniões da imprensa eram manifestadas por meio dos editoriais. Nos últimos tempos, o editorial perdeu sua importância e as colunas de noticiário estão, agora, exercendo uma maior influência na formação da opinião pública.

No lugar dos jornais locais que emitiam em grande parte a opinião ou as opiniões dos respectivos proprietários ou do pequeno grupo que controla o jornal, encontramos, agora, grandes diários metropolitanos que pertencem a sociedades anônimas e que, geralmente, estão sob a direção de interesses que ditam os editoriais e a política do noticiário. Esse contrôle não só empresta uma cor ou tom todo especial aos editoriais e artigos, como também, se exerce por meio de uma espécie de censura que não permite se publique uma espécie de notícias consideradas prejudiciais pelos proprietários. Um jornal que é de propriedade ou é apoiado pelos produtores de bebidas, por exemplo, publicará um artigo sobre a proibição de modo a ser agradável aos antiproibicionistas. O mesmo acontece com um jornal cujas ações pertencem, em sua maioria, a acionistas e diretores de companhias que exploram serviços de utilidade pública, e que publica as notícias sobre a encampação desses serviços pelo Estado de uma forma que agrade aos homens daquelas companhias. E' motivo de tristeza o fato de estar decrescendo o número de jornais que são dirigidos e possuídos por particulares em comparação com o número dos que são organizados como empresa por ações e cuja política tem que se subordinar aos interesses especiais dos grandes acionistas ou daqueles que pagam os anúncios nêles insertos ou compram espaços em suas colunas.

A situação com respeito à formação da opinião pública por intermédio da imprensa é assim descrita por WILLIAM DUDLEY FOULKE :

*O público não sabe quem exerce realmente o contrôle. Um grande capital é necessário aos nossos grandes jornais metropolitanos e os homens que são seus proprietários estão, geralmente, ligados a outros grupos que representam grandes interesses. Eles são, comumente, acionistas e*

talvez até diretores de companhias de estrada de ferro, de banco e de grandes empresas industriais que são seriamente afetadas por muitas forças. O público insiste que o jornal advogue certas medidas de reforma, mas os interesses dos proprietários exigem que certas grandes empresas não sejam atacadas. Por isso as notícias são adulteradas e os argumentos falseados para que aparentem patriotismo e espírito público sem que se interessem por isso os jornais. O fato desses motivos e interesses serem disfarçados é que é a verdadeira fonte do mal. O público tem pouco a temer da defesa de alguma coisa quando essa defesa é feita por pessoas cujos propósitos são bem conhecidos; mas o controle secreto de um jornal por alguma força desconhecida ou a utilização das notícias fornecidas por uma agência noticiosa, também sob um controle similar, pode muito bem corromper a opinião pública que forma a base de todo o governo popular.

Havia, por exemplo, um certo órgão que dava pareceres contrários a prestação de serviços de utilidade pública pela municipalidade com o propósito de proteger e beneficiar determinadas empresas em que pessoas ligadas a esse bureau tinham interesses. Esse bureau pagava artigos de jornais que deviam ser publicados como matéria de noticiário com flagrante violação do primeiro princípio de ética jornalística.

Durante o inquérito sobre as grandes companhias de seguro de vida de New York, algumas delas, por meio das "agências noticiosas" distribuíam matéria paga a seu favor que era fraudulentamente publicada como opinião imparcial. . .

Os grandes anunciantes de nossos principais jornais conseguem às vezes impedir a publicação de artigos que lhes são contrários ou sobre instituições a que estão ligados.

Esses abusos infeccionam o governo democrático em sua própria fonte de orientação, devendo não só a opinião pública e a lei exigir que os jornais, que são instrumentos de publicidade, forneçam não só os nomes de todos os responsáveis pelo que publicam em suas colunas como, também, se necessário, as ligações de negócios de seus diretores e redatores. A distribuição de notícias pelas partes interessadas sem denunciar tais interesses devem ser, além disso, proibida e castigados com penas adequadas.

Como a maior parte das informações que ultimamente chega ao conhecimento do público é distribuída pela *Associated Press*, é extremamente importante que se adote uma política imparcial e honesta na discriminação de notícias. São tão importantes essas associações que passa a consti-

tuir problema muito sério a questão de dever ou não submetê-las a uma forma qualquer de controle ou supervisão do governo.

**Rádio e Cinema** — Entre os muitos órgãos por cujo intermédio o público pode ser informado sobre questões de interesse político, econômico e social, o rádio e o cinema são importantes instrumentos modernos para a divulgação de tais informações. No campo da política nada consegue equiparar-se ao rádio como meio de despertar interesse e formar opinião. Tem-se afirmado que o rádio é para a democracia moderna o que a Acrópole era para Atenas e o Forum para Roma. As mensagens e informações diárias são levadas a milhões de pessoas em seus lares. Parece viável tornar-se mais íntimo o contato entre os governados e o governo.

O uso que o Presidente Franklin Roosevelt fez do rádio em suas mensagens pessoais aos cidadãos mostra como as informações podem ser prestadas diretamente ao povo por seu intermédio, mostrando, também, como os detentores do poder podem exercer sua influência na formação da opinião pública. Usando o rádio, Franklin Roosevelt conseguiu conquistar, por intermédio de uma opinião pública esclarecida, o apoio necessário à execução de seu programa de governo. Com o rádio como instrumento de divulgação de informes pelas autoridades públicas e com o voto nas mãos de eleitores interessados pelo resultado do pleito, aliado às oportunidades para discutir livremente os problemas políticos pela imprensa e nos *forums*, sentir-se-á que a responsabilidade pelo governo tanto é das autoridades públicas como dos cidadãos em geral.

A representação dos fatos políticos e econômicos, quer para fins de propaganda, quer não, lançada a toda a hora em milhares de telas em todo o país, contribuiu para dirigir e influir a formação da opinião pública. Os jornais cinematográficos apresentam resumos vivos, muito embora curtos dos fatos recentes ocorridos em todo o mundo e, assim, servem como um jornal internacional que fotografa e interpreta os fatos do dia, nem sempre sem partidatismo ou sensacionalismo, é verdade, mas de qualquer modo mostrando ao seu público os acontecimentos que têm por palco os cantos mais remotos do mundo. A influência assim exercida sobre a formação da opinião pública relativamente a questões econômicas, políticas e sociais de importância nacional ou internacional não deve ser menosprezada. O cinema tem sido, também, usado para fins de várias campanhas em defesa do bem-estar social, de reformas do governo municipal e de saneamento como, também, para fins de várias campanhas cívicas.

**Organizações Partidárias e Opinião Pública** — Os partidos políticos mantêm um complicado sistema que está continuamente em ação num constante esforço para criar e orientar a opinião pública para que concorde com a política do partido. Vários comitês, organizados para defender os interesses do partido, levam avante várias e intensas campanhas educativas, visando a expor aos

eleitores as reivindicações da agremiação política. No processo de instruir os eleitores, os artigos de jornais, de revistas e os anúncios, assim como os boletins e documentos especialmente preparados para a campanha, são amplamente usados. Os artigos destinados a noticiário são preparados sob a supervisão direta do órgão de doutrinação do partido e são enviados gratuitamente aos jornais para serem publicados. São inúmeros os documentos usados nas campanhas, variando muito a sua forma. Cartões, cartazes, panfletos, discursos e livros são preparados e distribuídos. As campanhas feitas através de livros são as mais ambiciosas no sentido de pôr à disposição dos agentes do partido o material e os dados necessários para que influam a grande massa de eleitores. Os esforços dos partidos para informar o eleitorado e moldar a opinião pública são, de uma maneira geral, os mais enérgicos e intensos que já foram empregados e os partidos estão inquestionavelmente entre os principais órgãos de formação da opinião pública sobre qualquer importante problema político. (1)

#### Organizações e Sociedades Nacionais —

Quando um grupo de pessoas adquire a consciência de que há necessidade de reforma ou de iniciação de uma nova maneira de conduta do governo em geral ou de qualquer de suas atividades, essas pessoas costumam tentar a conquista de tantas pessoas quantas fôr possível para que adotem o mesmo ponto de vista, de modo que, com o tempo, a opinião pública ficará bastante forte para impor a desejada reforma. Isto é mais facilmente conseguido por meio de campanhas educativas bem organizadas porque só por meio da organização é que a opinião pública pode ficar bastante forte para realizar esse propósito. "Não há opinião pública", sustenta Bentley, "que, atualmente, não reflita ou que não represente a atividade de um grupo ou de um certo número de grupos." (2)

Quase tôdas as atividades governamentais, como são elas agora exercidas, têm seu início no seio de pequenos grupos de indivíduos particularmente interessados. Por meio de uma campanha educativa, a idéia se transmite a um número maior de pessoas até gerar um sentimento bastante forte para fazer com que essa idéia se transforme numa parte das funções regulares do governo. Exemplo disso é o que nos dão os esforços recentemente feitos com o objetivo de criar um departamento (ministério) federal de educação chefiado por um secretário de estado que faria parte do gabinete presidencial. O projeto de lei apresentado ao Congresso foi aprovado por numerosas organizações nacionais, inclusive a *National Education Association*, a *American Federation of Teachers* e a *American Federation of Labor*. A respeito dessa questão, porém, a opinião pública não atingiu o ponto a que realmente atingia a proposta. A aprovação da Adamson Law que regula o horário e as condições de trabalho nas companhias de estra-

da de ferro, é um exemplo da maneira pela qual uma lei pode ser realmente o resultado da agitação provocada por um grupo. Aquela lei foi aprovada sob a pressão das sociedades de empregados ferroviários e numa situação de extraordinária emergência. O operariado organizado também tem exercido pressão no sentido de levar o Congresso e o Presidente da República a tomar medidas de repressão à alta exorbitante dos preços nos anos que se seguiram à guerra.

Entre as questões que provocaram grandes debates e que impuseram o preparo da opinião pública, tanto a favor como contra, são as que giram em torno do projeto de controle pelo governo das grandes indústrias, consórcios e monopólios. A *National Association of Manufacturers* como também outras organizações representativas dos empregadores estão sempre em estado de alerta para que seus interesses sejam adequadamente defendidos pelo governo. Um certo número de leis criaram tarifas protecionistas que foram uma conseqüência dos esforços dessas associações. De outro lado, a *American Federation of Labor*, por meio de seus processos de organização e de educação do operariado, conseguiu salvaguardar os direitos das classes trabalhadoras por meio de leis ou de reparações obtidas por meio de sentenças do judiciário. A *National Grange of Patrons of Husbandry*, as associações e cooperativas de agricultores são órgãos por cujo intermédio o lavrador pede a proteção do Estado.

A maioria das reformas passa por fases similares de organização, educação e, finalmente, ação ou supervisão governamental. A extensão do direito do voto às mulheres e a aprovação das leis de proibição do comércio de bebidas alcoólicas e sua posterior revogação corre à conta dos esforços conjuntos de sociedades locais, estaduais e nacionais. O *National Child Labor Committee* e a *National Civil Service Reform League* muito contribuíram para criar uma opinião pública suficientemente forte para exigir proteção especial para os menores contra a exploração dos empregadores ou a falta de assistência dos pais e, também, contra a política do protecionismo. (3)

O número de organizações cuja principal função é a de formação da opinião pública é imenso, sendo impossível tentar fazer uma descrição minuciosa de tôdas elas porque cada setor de atividade de governo tem grupos perfeitamente definidos de pessoas interessadas pela reforma dos processos de controle político existente.

Acontece com as municipalidades o mesmo que ocorre com a União. A maioria das cidades de um certo tamanho tem clubes, sociedades cívicas ou ligas municipais de educação da opinião pública no interesse da reforma cívica. A maioria dessas organizações são mantidas por subscrições voluntárias e não estão sob o controle do governo.

(1) A. L. Lowell, *op. cit.* Cap. II-IV.

(2) A. F. Bentley, *op. cit.* pág. 223.

(3) Vide as publicações de órgãos como *American Association for Labor Legislation, Playground and Recreation Association, Public Ownership League, Russell Sage Foundation, Local Bureaus of Municipal Research.*

Elas exercem, porém, uma grande influência na política local e contribuem para despertar o interesse público pelas causas que patrocinam. Seu objetivo é, via de regra, conseguir que se operem as modificações que pleiteiam por meios legislativos ou administrativos. Além desses órgãos sustentados com os donativos voluntários, foram fundados há pouco em algumas das grandes cidades *Bureaus of Municipal Research*. O objetivo dos órgãos dessa natureza é o de prestar às autoridades e aos funcionários públicos municipais interessados em matéria de administração, o benefício das informações relativas ao que outras cidades estão fazendo em matéria de legislação e aperfeiçoados métodos de administração. Um serviço útil desse caráter pode, também, ser prestado pela divisão de assuntos municipais da biblioteca pública, onde se pode obter e selecionar informações para uso das autoridades públicas e, também, dos cidadãos interessados em geral. (4)

*Órgãos Privados Especializados* — Um dos mais eficientes órgãos privados instituídos para fins de influenciar e orientar os negócios públicos foi a *American Brewer's Association* que mantém uma filial em cada Estado e usa todos os meios disponíveis para evitar que se estenda a faculdade de opção local à adoção de certas leis e para pleitear a adoção de medida mais radical de proibição do comércio de bebidas alcoólicas. Grandes somas de dinheiro foram angariadas e gastas nos Estados considerados eixo. (5) O movimento em prol da revogação da Décima Oitava Emenda, também foi estimulado por muitas organizações e grupos privados que usavam todos os processos conhecidos para influenciar a opinião pública. De maneira similar, os interesses das companhias de utilidade pública se uniram numa campanha de educação que um de seus agentes definiu como sendo o "aceleramento da formação de uma opinião pública" em apoio à tese da exploração dos serviços de utilidade pública pelas companhias privadas. Uma organização particular, cujo principal objetivo é a formação de um sentimento público favorável à preparação para a guerra e à adoção do serviço militar obrigatório é a *National Security League*.

Muito embora algumas dessas organizações possam parecer que estão distanciadas do governo, basta procurar saber qual a fonte de novas leis ou de novas diretrizes administrativas para descobrir como é o governo dirigido por tais órgãos. (6)

*Publicações e Documentos Oficiais* — Nos últimos anos foi publicado um volume enorme de informações da natureza dos diários do Congresso, de compilações de estatutos, de relatórios administrativos, e de material estatístico. A maior parte desse material é inútil e representa um desperdício

de esforço e de dinheiro em impressão e distribuição. Mas acompanhando esses relatórios e documentos inúteis pode-se encontrar publicações de inestimável valor para o registro de fatos e dados indispensáveis à formação de um juízo sensato por parte do público. E' de se lamentar que esse material valioso seja, muitas vezes, publicado em documentos oficiais pouco consultados e que não chamem a atenção daqueles a que devem servir. A lei muito frequentemente cria uma comissão para estudar um certo projeto e dar o seu parecer que servirá de base a uma lei ou uma legislação construtiva. Os relatórios dessas comissões, preparados em muitos casos sob a orientação direta ou com a assistência de técnicos na matéria, são excessivamente úteis.

*Diversos órgãos que contribuem para a formação de uma opinião pública* — Além dos órgãos públicos e semiprivados que estão empenhados no processo de formação de uma opinião pública, existem outras organizações ou sociedades que não exercem influência direta sobre os negócios públicos mas que, ocasionalmente, tomam parte nos trabalhos de educar o público em assuntos políticos. Entre essas organizações, exemplos notáveis são os das câmaras locais e nacionais de comércio que dedicam grande parte de seu tempo e de sua atenção aos negócios do Estado. Muitos movimentos em prol do desenvolvimento do espírito de civismo recebem o seu principal estímulo das câmaras associadas de comércio. Também as igrejas, fundadas, embora, com propósitos religiosos, contribuem, às vezes, para apressar as reformas de conseqüências políticas, tais como as da lei seca, da ação da polícia de costumes e das medidas tomadas com o objetivo de promover o melhoramento das condições sanitárias. As sociedades filantrópicas e os orfanatos, destinados a prestar assistência aos abandonados e incapazes, sentem a necessidade de aderirem à campanha em prol da reforma de condições sociais que geram o vício, o crime e a miséria. Associações nacionais como a *American Medical Association* e a *American Bar Association* representam um papel importante na formulação de pareceres dentro dos respectivos campos de ação.

O fato mais flagrante a respeito da formação da opinião pública é o de que estão também muito bem organizados e coesos os grupos privados com o objetivo de defender seus interesses. Estes grupos não raro querem que os cargos públicos sejam ocupados por homens fáceis de serem controlados e dirigidos em seu benefício. Quando esses grupos são organizados com propósitos claramente políticos, eles passam a constituir a base do que se chama "máquina política". Infelizmente essa "máquina" reúne alguns dos melhores elementos de uma comunidade assim como os que representam interesses prejudiciais ao bem-estar público. Por meio de sua organização perfeita e bem montada, eles controlam uma parte tão considerável do eleitorado que é difícil a vitória dos que lhes fazem oposição, exceto em períodos de crise. As sociedades reformadoras e as organizações interessadas

(4) Consulte Relatórios sobre órgãos que exercem influência e controle sobre o governo de algumas cidades que sejam de seu conhecimento.

(5) *The Breweries and Texas Politics*, 2 Vols.

(6) E. Pendleton Herring, *op. cit.*

pelo bem-estar público raramente se aliam e trabalham eficientemente para derrotar os homens que têm o apoio desses grupos que defendem interesses particulares.

De outro lado, conforme sugeriu Walter Lippmann, os preconceitos ou "imagens" já gravados na mente dos indivíduos influenciam muito as opiniões que eles formam, principalmente no que diz respeito a assuntos de interesse público. Esses não entram, em geral, nas cogitações do homem médio; os canais por cujo intermédio as informações chegam até esse indivíduo são, não raro, parcialmente limitados pela sua própria cultura, noções preconcebidas e falta de método seguro de apreciar os fatos a cujo respeito uma opinião pública esclarecida deve formar-se. (7)

*Clubes Femininos* — Um outro estimulante da opinião pública é o que decorre da influência que principalmente vem sendo exercida pelas mulheres por meio de suas associações, principalmente as organizadas com o propósito de promover a melhoria das condições sociais e o espírito de civismo e, também, as que se interessam, ativamente, pelos problemas públicos e culturais. As federações estaduais, nacionais e internacionais de clubes estenderam o campo de ação das associações femininas para além dos limites de determi-

nadas localidades, sentido-se, hoje, a influência que exercem em todo o mundo. Em todos os setores do bem-estar social, da educação, da saúde pública, da recreação, das condições de moradia e de vida, da eliminação dos males sociais, da filantropia, da assistência e da legislação social e de sua execução, as mulheres contribuem para criar uma opinião pública que exige e apoia as medidas destinadas a criar melhores e mais seguras condições de vida na comunidade. Se a tese defendida pelos seus clubes é apoiada pelo voto do eleitor, é mais provável que os seus resultados sejam satisfatórios. As coisas melhoram muito, especialmente quando essas mulheres conseguem ocupar cargos públicos que afetam o setor de administração que envolve a recreação, a profilaxia e a proteção à juventude.

Não se deve subestimar, porém, a influência das informações disseminadas pelas escolas, faculdades e universidades sobre a opinião pública. Suponhamos que as instituições de ensino estão procurando apresentar os fatos e as informações de maneira imparcial. Todos os aspectos de uma questão ou de uma política são, no que for possível, de tal modo examinados que é possível fazer-se sobre os negócios públicos um juízo imparcial. Também neste sentido se usa o rádio. As pessoas, especialmente bem informadas e cultas, freqüentemente comunicam ao público, por esse meio, os resultados de seus estudos e investigações.

---

(7) Vide Walter Lippmann, *Public Opinion*.