



Conselho
Nacional de
Ética para as
Ciências da Vida

117/CNECV/2022

PARECER SOBRE REQUISITOS ÉTICOS
DA TOMADA DE DECISÃO DE INTERESSE PÚBLICO
NO ÂMBITO DAS CIÊNCIAS DA VIDA

Junho de 2022



PARECER 117/CNECV/2022 SOBRE REQUISITOS ÉTICOS DA TOMADA DE DECISÃO DE INTERESSE PÚBLICO NO ÂMBITO DAS CIÊNCIAS DA VIDA¹

RELATÓRIO

Os processos de tomada de decisão de interesse público, ao nível quer governamental quer institucional, são particularmente exigentes no atual contexto de sociedades pluralistas e igualitárias, merecendo uma reflexão ponderada (1) acerca dos requisitos da sua legitimação ética, (2) a par da identificação das condições que garantam a sua qualidade e fiabilidade ou confiança.

Com efeito, as nossas sociedades democráticas contemporâneas constroem-se a partir do respeito pelos Direitos Humanos, entre os quais o basilar da igualdade entre todos os cidadãos os quais, como tal, têm igual direito a se pronunciarem sobre o que diz respeito a todos e cada um, na comunidade a que pertencem. As políticas públicas, por excelência, protagonizam o desafio de formular um padrão de atuação comum a todos os cidadãos, respeitando, simultaneamente, a diversidade individual de cada um, sabendo-se ser neste equilíbrio dinâmico, entre a multiplicidade de valores comunitários e a pluralidade de valores individuais, que se constrói a aceitação e o cumprimento das políticas de interesse público. Estas podem ter um alcance bastante diverso desde as de âmbito nacional, como se verifica com as opções governativas e as decisões legislativas, às de implantação local, quando se refiram, por exemplo, a normativas de uma instituição nomeadamente de saúde.

Entretanto, nas últimas décadas, a emergência e desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) materializaram esta igualdade entre todas as pessoas a um nível antes insuspeitado na atribuição da capacidade de uma participação efetiva alargada a todos os cidadãos e também amplamente diversificada, sendo extensiva à quase totalidade das modalidades de atividade humana e da vida coletiva. Num primeiro momento, este foi um fator determinante da real possibilidade de um mais pleno e impactante exercício da cidadania a todos os níveis, desde o local ao global. Porém, a evolução das TIC, na sua projeção de uma panóplia de redes sociais em proliferação, possibilitou que cada cidadão se tornasse num produtor e difusor de conteúdos, sem qualquer tipo de escrutínio, nomeadamente no que se refere à autenticidade da informação ou racionalidade da interpretação. A distinção entre factos e interpretações tende a esbater-se, com grave prejuízo para a comunicação entre as pessoas, para o debate de ideias e para a construção das necessárias plataformas de entendimento que permitam uma ampla coexistência pacífica em comunidade, no respeito pelas diferenças individuais. Paralelamente, tem-se vindo a erodir a diferença entre a democrática livre expressão da opinião e a autoridade de que reveste o conhecimento adquirido, que se exige como fundamento de uma decisão sustentável e responsável. Também, por vezes, se esbate a distinção entre o que legitimamente se

¹ O Parecer é antecedido de um Relatório da responsabilidade dos seus autores que, como tal, não é votado pelo plenário do CNECV.



pode reivindicar, ao abrigo dos direitos socialmente reconhecidos, e o que o que se reclama na medida em que serve interesses particulares, independentemente do seu impacto social. Estes aspetos, entre outros, contribuem para uma polarização da sociedade, dificultando o desenho e implementação das políticas públicas.

É na confluência da exigência de participação cívica para a legitimação do processo de tomada de decisão e da proliferação de modalidades de participação não-informadas e não-rationais que se impõe a presente reflexão sobre os requisitos éticos da tomada de decisão de interesse público os quais, sendo comuns aos diversos domínios de atividade humana, podem assumir particular acuidade no específico das ciências da vida em que o Conselho Nacional de Ética necessariamente se centra.

1. Em prol da legitimação ética dos processos de tomada de decisão

Numa época em que vigoravam os universais éticos, isto é, em que se considerava existir uma lei moral absoluta e universal, a avaliação da moralidade da ação limitava-se à apreciação da sua conformidade com a moral universal. Eis o que se foi diferentemente verificando até ao século XIX, em que, para além da rejeição da heteronomia da moralidade (na assunção de que esta seria atribuída ao humano por uma entidade exterior, superior), se afirmou a sua historicidade. Os sucessivos universais éticos - a natureza, Deus, a razão - foram assim sendo destituídos, dando lugar a um espectro moral cada vez mais fragmentado, por vezes aproveitado para a defesa de um relativismo moral que, empiricamente apontado se manifesta racionalmente insustentável: se tudo fosse relativo também o relativismo seria relativo (se tudo valesse igualmente, nada valeria efetivamente).

De facto, a moral não é, nem nunca foi subjetiva, no sentido literal de dependente de cada um dos sujeitos de ação, ou seja, de ordem individual. Não há morais individuais, o que constituiria um oxímoro. A moral, sendo uma construção social, constitui-se como um quadro normativo para garantir uma coexistência pacífica, sendo por isso necessária e comunitariamente construída e partilhada, não enjeitando a sua própria evolução e também diversificação na sua diversa contextualização civilizacional e cultural. Paralelamente, no seu dinamismo espaço-temporal, evidencia um conjunto de valores transculturais e uma vivência coletiva de uma moral comum - conjunto de comportamentos preconizados na comunidade que exprimem uma conceção de bem - que constituem a base mais elementar e fundamental para um diálogo axiológico e para a construção de consensos.

A tomada de decisão ética de expressão coletiva, nas sociedades contemporâneas, terá de se afastar de absolutismos restritos como de relativismos insustentáveis, no aprofundamento da moral comum.



Pluralismo axiológico e éticas procedimentais

Do ponto de vista ético, as sociedades contemporâneas são fortemente pautadas pelo pluralismo axiológico, isto é, pela coexistência de diferentes sistemas de valores, estruturados também frequentemente a partir de diferentes fundamentações como sejam a cultural ou a religiosa, a ideológica ou a filosófica. Neste contexto social, a ética procedimental, como complementar às éticas teleológicas e deontológicas clássicas, adquire uma relevância ímpar, na sua atenção focada nos processos de debate no espaço público e de tomada de decisão.

Com efeito, uma ética teleológica, de origem aristotélica, estruturada a partir da bondade dos fins, confronta-se com diferentes concepções substanciais de bem ou de felicidade. Estas nem sempre são harmonizáveis podendo apresentar-se mesmo como opostas, pelo que importa estabelecer procedimentos que, respeitando diferentes noções de bem e diferentes percursos de prossecução da felicidade, permitam a sua coexistência pacífica. Uma ética deontológica, de inspiração kantiana, estruturada a partir da retidão dos princípios, não sendo substancial, mas formal, reúne mais facilmente o consenso em relação aos seus enunciados fundamentadores do agir, como sejam os princípios da dignidade humana ou da justiça social. Porém, todo o princípio, enquanto formulação geral abstrata, tem de ser especificado em normas concretas de ação, nível a que as divergências se instalam. Afinal, o princípio da dignidade humana tem sido igualmente invocado para legalizar/despenalizar a eutanásia e para a proibir; simultaneamente, apesar de todas as pessoas se afirmarem defensoras da justiça, as normas que a aplicam - por exemplo distribuir bens sociais apenas de acordo com a necessidade ou envolvendo também outros fatores como a rentabilização dos bens ou o mérito dos recipientes - geram invariavelmente controvérsias.

Na inexistência de universais éticos, quer de ordem teleológica, quer deontológica, impõe-se um outro critério para avaliar a eticidade da ação, introduzido e particularmente desenvolvido na ética da discussão (baseada na argumentação racional) dos filósofos contemporâneos Jürgen Habermas e Karl-Otto Apel, o da integridade dos procedimentos. Ou seja, mesmo quando não é possível identificar um fim consensualmente reconhecido como bom e realizá-lo, mesmo quando não é possível adotar um mesmo princípio consensualmente reconhecido como reto e assim aplicá-lo, pode-se e deve-se seguir um procedimento que, pelos fundamentos que assume e pela forma como é conduzido e se desenrola, legitima eticamente a tomada de decisão. Contextos democráticos exigem éticas procedimentais as quais, sem negar a relevância da bondade dos fins e da retidão dos princípios para a ação moral, se centram na integridade e transparência dos processos de tomada de decisão, como fatores determinantes da legitimação da ação tomada. É esta lógica da ação que preside, por exemplo, a eleições democráticas as quais, podendo maioritariamente eleger o que individualmente não se apoia, serão aceites pelo processo adotado, independentemente do resultado obtido.



Em síntese, uma decisão ou uma ação podem ser eticamente legitimadas, não apenas através do cumprimento do princípio que as estruturaram, ou da realização do fim que as orientaram, mas também através do processo por que se desenvolveram, e em que a nossa atenção se deverá centrar.

Políticas públicas e partes interessadas

Consideramos de “interesse público” qualquer realidade que tenha impacto significativo na vida dos cidadãos, individualmente considerados, como na da sociedade em causa, sendo exemplo destacado todas as políticas públicas, nomeadamente as da saúde e da investigação científica no âmbito das ciências da vida. Neste âmbito alargado do espaço público, as partes interessadas são co-extensivas à totalidade dos cidadãos, caducando o argumento não raro de que o que não tem impacto direto sobre alguém não merece deste qualquer posição. De facto, qualquer decisão relativa à vida pública, às atividades coletivas, terá impacto, por definição, em cada um e todos os cidadãos e nos seus contextos.

Deste modo, as políticas públicas (um produto geral dos governos na escolha do que fazer ou não fazer, Provis, 2007), sendo mais frequentemente propostas pelas entidades competentes e autoridades responsáveis, ou seja, a um nível supra, devem, não obstante, envolver todos os potenciais afetados, reunir a participação de todos os cidadãos, num nível infra. Será assim o exercício da autoridade e tomada de decisão dos governos no interesse público. Numa sociedade cada vez mais plural, movida por princípios de promoção da autodeterminação, a realização do bem comum assume-se como uma tarefa cada vez mais complexa. Por isso mesmo, uma estratégia centrada em valores constituintes da moral comum da nossa sociedade assume-se como fundamental. Este envolvimento inclusivo e participativo é absolutamente necessário nas sociedades democráticas que são, por natureza, axiologicamente plurais, culturalmente heterogéneas e ideologicamente diversas.

Tomar decisões para políticas públicas constitui-se acima de tudo como um ato de enorme responsabilidade. Mais ainda quando os governos estão a enfrentar desafios de elevada complexidade, num contexto de crises sucessivas e de níveis históricos de pouca confiança por parte das populações (OCDE, 2017). A implementação de uma cultura de governação inclusiva e compreensiva torna-se cada vez mais necessária, com as decisões a promoverem de uma forma clara o interesse e a participação pública.

No que se refere especificamente à auscultação dos cidadãos para um processo de deliberação abrangente e de tomada de decisão inclusiva, importa valorizar mecanismos de consulta pública que poderão revestir-se de diferentes formatos, mas terão em comum o reforço de uma democracia participativa. Os modelos de consulta pública direta, que poderão ir do referendo ao inquérito, deverão ser adotados de acordo com as questões em aberto e o domínio de intervenção em causa, sendo particularmente relevantes em opções sociais de forte dimensão ética, isto é, em que a decisão a tomar é de determinação iminentemente axiológica. Uma outra modalidade



de auscultação pública é a representativa, como se pode verificar no normal funcionamento do parlamento, no plano político, mas também no exercício das competências de organismos públicos, como o Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida, neste caso especificamente nas implicações éticas dos progressos científico-tecnológicos.

Processo de deliberação e construção de consensos

Num contexto de diálogo democrático, este processo tem de ser plural e independente, aberto e inclusivo, racional e transparente. Assim, sob a perspetiva da ética da discussão, é imperativo envolver todas as pessoas, potencialmente afetadas pelas decisões de interesse público, num diálogo alargado, de argumentação racional, visando a construção de consensos sociais². Aliás, podemos sistematizar os requisitos desta ética procedimental (1) na exigência da apresentação transparente dos interesses próprios de cada um dos intervenientes, (2) na sua participação no diálogo com boa-fé e honestidade intelectual e (3) na argumentação racional das várias posições o que, no seu conjunto, permite a construção de consensos consolidados e sustentáveis. Estes, devendo ser maximamente amplos, corresponderão ainda e sempre a um mínimo ético que a todos obriga, mas não dispensa ninguém de adotar padrões éticos mais exigentes. O cumprimento destas regras que se aplicam ao debate de natureza democrática legitima a decisão tomada, para além dos princípios e dos fins considerados.

É, pois, a partir destes fundamentos que se desenvolve o processo de deliberação ética que visa uma ponderação prudente da racionalidade da ação, procurando também responder a diferentes exigências éticas e políticas.

O processo de deliberação exige pelo menos quatro etapas essenciais³. A primeira é necessariamente a da descrição factual, rigorosa, da realidade sobre a qual se pretende intervir, sendo que tanto as finalidades como as estratégias adequadas para os alcançar se fundamentam na compreensão objetiva e atualizada da situação que se quer alterar. Toda a decisão deve ser informada. A este nível importa não confundir “factos” com “interpretações” e restringir-se aos primeiros, sob o risco de uma visão inquinada da realidade; importa igualmente obter a mais vasta informação precisa possível na máxima redução da ambiguidade e da incerteza em que a decisão será tomada.

² Para Jürgen Habermas, a discussão tem de obedecer a dois princípios fundamentais: o da Discussão (D), que faz depender a validade ética das normas de ação da possibilidade destas serem aceites por todos os potenciais participantes num diálogo racional e argumentativo e em que os interesses particulares implicados são apresentados; e o da Universalização (U), que exige que as consequências da decisão tomada possam ser aceites por todos.

³ Adoptamos o processo de deliberação, de inspiração aristotélica, sistematizado por Diego Gracia (nomeadamente em “La deliberación como método de la Ética”, M. Patrão Neves (coord.), *Ética: dos fundamentos às práticas*, vol. I, Lisboa, Edições 70, 2016: 145-163), na medida em que se apresenta como bastante pedagógico e fácil de implementar, ao mesmo tempo que também bastante compreensivo nos elementos a ponderar e lógico na sequência que propõe.



Na segunda etapa passa-se do plano dos factos (descritivo) para o dos valores (normativo), na exigência da identificação dos múltiplos valores éticos implicados, na perceção das áreas de potencial conflito entre eles, na hierarquização dos problemas a resolver e na ponderação da força moral dos valores em causa.

Seguidamente, importa traçar percursos possíveis de atuação, vias de decisão, posições de possível consenso. Aqui, dever-se-á acautelar valores extremados, uma vez que a afirmação de um deles implicará a supressão do que se lhe opõe. Pelo contrário, a exploração de vias intermédia de decisão permitirá sempre algum nível de conciliação de divergências e a maximização da realização dos valores em causa.

A quarta etapa é a da tomada de decisão, seja sobre temas específicos, como se verifica numa comissão de ética, seja sobre políticas públicas, nomeadamente de saúde ou investigação biomédica, como se verifica no exercício dos poderes legislativos e executivos. Em qualquer uma das situações, a decisão tomada deverá ser acompanhada da sua justificação pública, o que reverte em prol da sua validade, reforçada pela transparência do processo. Este procedimento não só contribuirá para a literacia do cidadão, pelo seu sentido pedagógico, mas reforçará a adesão do cidadão às medidas tomadas.

O processo de deliberação qualifica sempre a tomada de decisão, pelo que torna particularmente relevante na formulação e implementação de políticas públicas (Kulaç, 2019).

Coerência interna e validação externa

A racionalidade do agir exige coerência entre as decisões tomadas, quer entre as sucessivas posições que se vão assumindo em relação à mesma matéria, quer entre os pronunciamentos relativos a matérias distintas, cuja fundamentação e argumentação terão de ser consistentes. Tal não implica qualquer rigidez ou imobilismo no pensamento ou na ação, mas apenas a exigência de uma justificação racional para as mudanças de orientação que evidencie o nexo da dinâmica, e assim a unidade do processo o que, por sua vez, reverte em prol do reconhecimento da sua consistência e credibilidade.

Novos conhecimentos científicos ou novas tecnologias trarão sempre variáveis relevantes para a ponderação acerca dos dados envolvidos e das interpretações que deles se apresenta, como para a argumentação que se desenvolve podendo conduzir a posições distintas das anteriores expressas sobre a mesma matéria. Esta evolução nas posições assumidas é não só justificável, mas aconselhável na medida em que não se negligencia, mas antes se assume todos os elementos disponíveis para a deliberação.

A coerência de posições exige também a eliminação de todos os conflitos de interesses os quais, para além de fundamentalmente inquinarem os processos de deliberação e as decisões tomadas, contribuem para romper a desejada coerência. Esta é ainda uma exigência que contraria uma potencial instrumentalização dos organismos.



Esta exigência de coerência é particularmente importante num contexto de pluralismo axiológico em que a credibilidade radica sobretudo no processo e não no cumprimento de uma finalidade específica ou no respeito por um determinado princípio.

2. Em prol da qualidade do processo de deliberação e da fiabilidade na decisão

A legitimação ética das decisões de interesse público, além de indispensável para a aceitação e adesão dos cidadãos às mesmas, é também determinante para a sua qualidade e fiabilidade, através da observância dos princípios éticos gerais enunciados. Não obstante, importa ter em atenção outros fatores adicionais que intervêm igualmente na qualidade dos processos de tomada de decisão, quer estes se processem no plano restrito de organismos coletivos, como sejam as comissões de ética, quer no mais amplo da sociedade em geral e os seus órgãos eleitos de gestão, nomeadamente no governamental.

2.1. Processos internos de tomada de decisão em organismos consultivos

Os processos de tomada de decisão em organismos de composição transdisciplinar e pluralista e de competência ética, como se verifica nos vários tipos de comissões de ética existentes e também no Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida, são particularmente exigentes, considerando-se que uma boa metodologia de trabalho potencializará a desejável construção de consensos. De facto, existindo um pronunciamento único de um órgão coletivo, importa que a convergência seja maximamente ampla. Alguns organismos optam por evidenciar o eventual dissenso entre os seus membros como reflexo da sociedade a que pertencem, protagonizando essencialmente um sentido pedagógico; outros, como tem sido prática comum nos organismos nacionais, procuram construir o consenso possível a partir de posições inicialmente divergentes, no respeito pelo dissenso, mas também na assunção da sua missão de construção de consensos como orientação ou contributo para a decisão de interesse público. Sob esta última perspetiva o processo de deliberação ganha particular relevância na construção paulatina de uma base comum de entendimento.

Assim sendo, e tendo presente as etapas identitárias da deliberação moral, importará começar por reunir conhecimento objetivo, rigoroso e atualizado sobre a matéria em discussão, uma vez que a ética aplicada, para ser pertinente, supõe o conhecimento da realidade em que é chamada a intervir. O conhecimento necessário para a reflexão decorrerá: da intervenção direta de alguns membros do órgão interdisciplinar, no respeito pelas competências específicas de cada um; do empenho na formação contínua através dos meios disponíveis; e de audições de especialistas sobre a matéria em apreço, sempre que a matéria o requeira. Acrescenta-se que, para além do objetivo prioritário das audições de informar os membros sobre a realidade sob



apreciação, estas permitem estabelecer e/ou estreitar relações com diversas instituições representativas de diferentes sectores da sociedade a que as comissões de ética devem responder.

Posteriormente, importará identificar os valores implicados nos novos conhecimentos adquiridos ou nos progressos tecnológicos alcançados, na situação particular sob apreciação, definindo-os e ponderando-os no sentido de determinar se algum se sobrepõe e anula outro ou se, pelo contrário, a opção unilateral por um não implica a supressão de outro, sendo que, como anteriormente justificado, convirá formular uma posição que permita a máxima realização dos valores envolvidos. A argumentação racional e honesta por uma posição deverá ser suficientemente humilde para não obstaculizar a construção de consensos, priorizando o interesse público às convicções pessoais por mais meritórias que sejam, e desde que estas tenham o seu espaço próprio de expressão de vencidas como se verifica com a possibilidade de declarações de voto.

No que respeita à tomada de decisão, poderá haver vantagens em que as comissões de ética disponham de diferentes modelos de pronunciamento - pareceres, relatórios, recomendações, declarações - que respondam à diversidade de temas e às circunstâncias concretas e particulares em que cada um se situa, podendo disseminar pronunciamentos iminentemente informativos, de natureza descritiva e intencionalidade formativa ou mais intencionalmente deliberativos, de natureza prescritiva e intencionalidade normativa. Em qualquer dos casos, importa que as posições expressas se encontrem eticamente fundamentadas, exprimindo o consenso possível. Este, correspondendo - tal como afirmado - a um mínimo ético, constitui também, na sua intrínseca tensão, uma base sólida para a prossecução do diálogo e instrumento de reforço da coesão social.

2.2. Processos externos de tomada de decisão em políticas públicas

Os processos de tomada de decisão na formulação de políticas públicas devem ter em atenção a expressão de maiorias democráticas nas orientações seguidas, mas também no contemplar dos interesses do maior número possível de pessoas. Importará, ainda assim, explicitar primeiramente algumas prioridades básicas a ter em consideração.

2.2.1. A primeira reporta-se à promoção do envolvimento das pessoas no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas. Será uma forma de estimular o comprometimento das pessoas, enquanto destinatárias e beneficiárias das políticas, e aumentar a adequação das mesmas. Na verdade, o desenvolvimento social tem contribuído para uma cada vez maior promoção da diversidade, permitindo uma maior expressão da individualidade e aumentando o potencial de realização de cada um. É cada vez mais importante sensibilizar as pessoas em relação ao respeito pela diferença, tornando-os agentes ativos na promoção da tolerância e da interculturalidade.



2.2.2. A segunda prioridade a satisfazer é a da criação de condições para o surgimento e desenvolvimento da confiança das pessoas nos organismos que tutelam as respetivas políticas públicas. A confiança é central para promover a sensação de segurança, sem a qual dificilmente os cidadãos pensarão as suas vidas enquadradas nos interesses sociais alargados. Para tal, é fundamental fazer uma avaliação cuidada das políticas implementadas, testá-las e promover a sua eficiência e eficácia. Prevenir consequências não-intencionais das medidas é uma necessidade à medida da sua inevitabilidade. O sistema democrático em que assenta a nossa sociedade deve considerar a necessidade em reforçar a confiança nas instituições e nos agentes políticos, sob pena de se comprometer a si próprio. Parece claro que, em tempos de crise, os agentes que mais sofrem com a quebra de confiança, são os agentes políticos e os da informação (Ricou et al., 2021), o que seguramente se constitui como um risco para a democracia.

2.2.3. A terceira prioridade é a da exigência de equidade nas decisões globais.

A história da humanidade tem sido construída nas desigualdades sociais, sendo que têm sido as justificações para as mesmas que têm variado ao longo dos tempos (Piketty, 2020). O último grande argumento justificativo das iniquidades sociais tem sido a meritocracia. É verdade que acreditar na capacidade própria em atingir objetivos e expectativas, associado ao comprometimento com os mesmos, é importante para a motivação das pessoas. Contudo, sabe-se que, independentemente dos esforços para serem criadas igualdades de oportunidade para todos, esse desiderato está longe de ser garantido. As políticas públicas terão, pois, que considerar as vulnerabilidades e excecionalidades das pessoas e dos grupos, bem como serem o mais possível personalizadas e contingentes às necessidades e expectativas das pessoas. Deve investir-se no combate às iniquidades, às desigualdades e a todas as formas de exclusão. Não será apenas o dever moral de aliviar o sofrimento grave o motivador de esta ser uma aposta central das políticas públicas (Campbell, 2010). O sofrimento das pessoas vai limitar a sua capacidade de compreensão do diferente, que vai com maior probabilidade ser sentido como ameaçador e como causa dos seus problemas e dificuldades, promovendo movimentos polarizadores e populistas.

2.2.4. A quarta prioridade reporta-se à projeção das políticas públicas em função não só do presente, mas também do futuro, considerando o impacto das mesmas nas gerações vindouras.

Esta prioridade parece merecer uma aceitação crescente nos dias de hoje, sendo que as preocupações com as mudanças climáticas, com os custos da segurança social e com o défice/dívida pública são exemplos paradigmáticos do impacto intergeracional destas medidas. Com uma capacidade crescente de prever o impacto global de algumas medidas, não se compreenderia que as sociedades atuais não considerassem, de uma forma prática, esse mesmo conhecimento.



Fatores influenciadores das decisões

O conhecimento dos processos de tomada de decisão é relevante para os decisores públicos, quer em relação a si próprios, quer em relação a outros, na consciencialização de eventuais vieses que potencializariam o benefício pessoal em detrimento do serviço público que se impõe. É comum as pessoas valorizarem argumentos que sustentem as suas crenças e/ou desejos. E esta é uma tendência universal do ser-humano. Já nos anos 70 do século XX, se discutia a importância dos vieses subjetivos nas tomadas de decisão (Tversky & Kahneman, 1974). Na verdade, a tomada de decisão constitui-se, no dia a dia, como uma resposta da pessoa a uma situação concreta, pelo que a tendência em personalizar a decisão torna-se evidente. Fenómenos como a representatividade, relacionada com a sobreposição das experiências pessoais à probabilidade real de episódios semelhantes, a disponibilidade, associada à simplificação da informação através dos esquemas pessoais, e a ancoragem, associada à influência do ponto de partida, são exemplos de alguns vieses cognitivos bem conhecidos (Tversky & Kahneman, 1974).

Neste contexto importará, primeiramente, que os decisores ganhem consciência das suas próprias limitações nos processos de decisão. É muito importante que promovam um bom autoconhecimento e que estejam motivados para explorar soluções diferentes e contraditórias em relação às suas preferências pessoais. Paralelamente, torna-se cada vez mais claro ser possível influenciar as decisões de outros, explorando os seus vieses inerentes aos processos de tomada de decisão reflexivos e automáticos (Quigley, 2018). Existem muitos exemplos de como interferir nos processos de decisão dos outros, dos quais se poderão destacar (1) a arquitetura das opções de uma determinada escolha poder influenciar a tomada de decisão, (2) o *status quo*, que aproveita a inércia na mudança, ou seja, a pessoa decide, tendencialmente, em função da norma, (3) o otimismo, com o reconhecimento de que as pessoas tendem a desvalorizar a possibilidade das coisas correrem mal, bem como a sobrevalorizar as suas capacidades e os seus conhecimentos e (4) a proporcionalidade, como forma de promover a crença de que grandes acontecimentos têm que ter grandes causas, tantas vezes na base das teorias de conspiração.

Ainda neste contexto, e como terceiro ponto a destacar, será importante que os decisores públicos tomem igualmente em consideração dois aspetos complementares aos indicados e que, de natureza bem distinta, são ambos relevantes no processo de tomada de decisão. Em primeiro lugar as emoções, indeléveis na vida mental e nas decisões, transformam muitos atos de decidir em processos tendencialmente automáticos e pouco conscientes, o que contraria o pressuposto de uma sociedade democrática baseada em escolhas individuais livres e conscientes. Se é possível influenciar alguém nas suas decisões sem que a pessoa se aperceba, importa que essa influência não permita beneficiar os interesses de poucos em detrimento de muitos. Para tal, a população terá que estar consciente das características dos processos de decisão e das suas limitações, o que obriga à promoção da literacia emocional ligada a esta área. Paralelamente, e considerando os vieses já referidos, importará encontrar formas de



motivar as pessoas na procura de posições contraditórias àquelas que defendem num movimento semelhante ao que que Thaler & Sunstein (2003) designam por paternalista libertário, visando promover a autodeterminação. A neutralidade ética pelo Estado não deve ser uma opção (Boston, Bradstock & Eng, 2010). É preciso fazer a defesa da diversidade, combater as respostas simples para problemas complexos e acabar com a rotulagem do outro como bom ou mau, dicotomizando o mundo. E para tal é necessário evidenciar a noção de que não existem soluções e caminhos únicos, nem pessoas que, sozinhas, tudo sabem e têm sempre razão. O conhecimento humano é partilhado. O que se sabe é o resultado do conhecimento de muitos. A defesa da diferença é por isso a defesa do conhecimento, e este último é central na orientação do presente e futuro das sociedades.

Um quinto aspeto a destacar é o da comunicação, hoje essencialmente mediada pela tecnologia, nomeadamente as redes sociais, os algoritmos de inteligência artificial e a produção de conteúdos em que o virtual se confunde cada vez mais com o real. Estas experiências remetem para estados emocionais diversos da comunicação dita mais tradicional, e que parecem fomentar uma polarização nas diferentes posições existentes. É, com a tecnologia, mais fácil às próprias pessoas encontrarem argumentos que sustentem e alimentem o seus desejos e os seus receios. Este processo, aliado aos momentos de crise sucessivos que se têm vivido, criam terreno fértil para a polarização e para os populismos que alimentam respostas salvíficas e simples de transmitir. É urgente intervir para a criação de algoritmos que possam, de uma forma transparente, levar as pessoas a aceder ao contraditório e não apenas a ideias e conceitos que reforcem os seus medos e as suas crenças. Paralelamente, é central promover o conhecimento das pessoas sobre a forma como a tecnologia funciona. As pessoas utilizam tecnologia altamente evoluída, com um enorme potencial de desenvolvimento, mas desconhecem grande parte das suas implicações. A democracia é baseada na liberdade e no desenvolvimento individual pelo que é necessário promover o contraditório e a tolerância que promover o conhecimento e a convivência de diferentes convicções.

Fundamentação necessária das decisões a tomar

A fundamentação das decisões de interesse público em princípios constituintes e estruturantes da nossa moral comum potencializa a qualidade do processo e a confiança na decisão tomada. Em particular, princípios como a Integridade, central na prevenção da corrupção, a transparência, promovendo a participação e o acesso aos critérios e dados promotores das decisões, a Inclusão e respeito pela diversidade promovendo a coesão social, e a Justiça e a responsabilidade, condição central na construção da confiança, são fundamentais para a governação (OCDE, 2020). A dificuldade que se coloca é qual será a melhor forma de desenvolver políticas que melhor defendam estes princípios e valores, bem como promover comportamentos individuais adequados.



Todos estes princípios caminham lado a lado, promovendo o seu equilíbrio. Se poderá ser possível compreender que a legitimidade democrática não poderá garantir a integridade, o equilíbrio promovido pela transparência e pela justiça e responsabilidade facilitará esse processo. Do mesmo modo, as decisões tomadas dificilmente terão o impacto alargado desejado se não respeitarem a Inclusão e respeito pela diversidade. Se a integridade pessoal está em muito dependente do percurso de vida da pessoa e do contexto envolvente, a promoção da integridade do sistema em relação a estes princípios poderá constituir-se como um potente auxiliar.

Mais uma vez, as ciências comportamentais têm vindo a mudar o foco das estratégias que podem promover a integridade. Na verdade, a maioria das iniciativas nesse sentido têm estado focadas no controlo, com a conseqüente diminuição da autonomia das pessoas, e no incremento das sanções dos agentes que falham a este nível (OECD, 2018). Estas estratégias, para além de terem, por si só, resultados discutíveis, promovem a desconfiança nos decisores, minando a confiança nas instituições. Importa desenvolver estratégias adicionais que possam prevenir falhas de integridade. Partindo do conhecimento existente sobre formas de influenciar as escolhas, em função dos vieses cognitivos, poderá ajudar-se os decisores a evitarem algumas escolhas negativas. Alterar a arquitetura das escolhas na direção pretendida, promover a simplificação de processos, criar opções pré-definidas adequadas, introduzir algumas ideias eticamente defensáveis nos momentos de decisão, motivar a assunção de compromissos de uma forma explícita que podem preparar os indivíduos para as tentações que vão enfrentar, são exemplos de pequenas alterações que ao serem introduzidas nos processos de decisão, podem ser promotoras da integridade (Thaler, 2015). Na verdade, sabe-se que as pessoas não gostam de ser confrontadas com o seu comportamento pouco ético, pelo que tendem, nesses casos, a justificá-lo. Mas, se conseguirem aperceber-se das dissonâncias cognitivas existentes, tendem a tentar corrigir os comportamentos (Barkan, Ayal & Ariely, 2015).

Parte significativa dos comportamentos pouco íntegros terão uma raiz involuntária. Nesse sentido, é muito importante que o decisor se preocupe ativamente com algumas dimensões pessoais. Em primeiro lugar é importante estar consciente das suas forças e fraquezas, dos seus pré-conceitos e dificuldades. Deste modo poderá estar de sobreaviso em alguns momentos ou em alguns contextos específicos. As pessoas têm tendência a agir intuitivamente, pelo que em situações identificadas como mais desafiantes será necessário acrescentar energia ao processo de decisão, procurando racionalizar as decisões intuitivas. Do mesmo modo, é fundamental que a pessoa esteja segura da sua preparação técnica e da sua experiência nos diversos contextos, de modo e encontrar as orientações necessárias e evitar mecanismos de simplificação das decisões por forma a procurar a dissonância cognitiva. Sobretudo, é importante que a pessoa promova uma humildade confiante (Grant, 2021) que a possa fazer refletir e aceitar que as suas perspetivas têm essa mesma limitação: a de ser apenas uma perspetiva num oceano de opções e alternativas. Do mesmo modo, essa humildade poderá contribuir para aceitar que existem sempre alternativas. Será mais fácil deste



modo promover o acesso ao contraditório e o desenvolvimento de dúvidas úteis que promovam a prudência necessária em cada decisão relevante. Finalmente, é importante que o decisor, independentemente do seu nível de responsabilidade, esteja motivado para tomar decisões em conjunto e que possa assumir respostas para as diversas perspectivas existentes, procurando as decisões mais consensuais. A segurança do processo de decisão deverá assentar na escuta ativa de diversas perspectivas, inclusivamente aquelas que serão contraditórias em relação às suas próprias ideias.

A tomada de decisão, como resposta a uma determinada questão, implica um julgamento (visa antecipar os resultados em função das diferentes alternativas existentes), o reconhecimento das preferências pessoais (visa compreender o peso dado aos resultados) e a escolha (Fischhoff & Broomell, 2020). Neste sentido, a análise destas duas dimensões, o julgamento e as preferências pessoais, seriam suficientes para a tomada de decisão. Mas, a decisão pública, está assente numa responsabilidade acrescida por implicar decisões para o bem-comum, pelo que deve ser assente em pelo menos mais três funções: (1) a análise dos dados recolhidos, (2) a informação a partir de pareceres de especialistas e a (3) defesa das políticas.

1. Os dados recolhidos, com vista à tomada de decisão, devem ser analisados e partilhados com os agentes políticos e com o público. Neste papel de analista o decisor deve ser tecnicamente competente e politicamente neutro. E essa é uma tarefa difícil. O decisor tem que conhecer as matérias e confiar nesse mesmo conhecimento. Paralelamente, o excesso de confiança pode levar a decisões sem informação suficiente e a uma maior dificuldade em identificar sinais de que as coisas não estão a correr bem. As decisões humanas são primariamente intuitivas, baseadas em estados emocionais automáticos que levam a pessoa a procurar acreditar naquilo que quer (Damásio, 2010). Existem muitas aprendizagens não-conscientes que promovem, por exemplo, atitudes discriminatórias das pessoas, automáticas e não voluntárias. As nossas preferências são livres e, supostamente, não têm limites, mas devem obedecer ao axioma da utilidade (Fischhoff & Broomell, 2020), que significa que as preferências deverão ser negociadas em função das alternativas existentes. Contudo, a existência de valores “sagrados”, que violam esse axioma da utilidade e, por isso são inegociáveis, podem interferir na racionalidade das decisões. O reconhecimento voluntário disso mesmo, associado a um esforço acrescido de atenção aos processos de tomada de decisão, poderão contribuir para melhores decisões.

2. O recurso a pareceres técnicos e científicos de especialistas torna-se fundamental, até porque pode trazer outras formas de evidência no apoio à tomada de decisão nas políticas públicas (Morgan, 2014). Os peritos que podem informar os decisores serão responsáveis por passar recomendações dadas de forma livre e franca, promovendo-se deste modo um maior acesso a outras possibilidades de decisão. Paralelamente, respondendo à necessidade de reforçar a confiança entre pessoas e grupos, incluindo os políticos, pode reforçar-se o paradigma de que a ciência está ao serviço das pessoas e da resposta aos desafios sociais. Permite-se ainda uma maior transparência nas ações políticas e uma valorização das diversas opiniões existentes, até



das marginais informadas por teorias da conspiração, o que pode abrir a discussão a temas que de outro modo poderiam não ser discutidos.

3. Para a implementação das medidas, a defesa das políticas pode ser muito importante. Contudo, importará que este processo não transforme cada decisão em um processo de influência ou de pressão negativa. Advogar em determinado sentido não se pode limitar a promover e a procurar argumentos para justificar determinada decisão política. O que se pretende é explorar análises alternativas e criativas que possam produzir respostas inovadoras. Nesse sentido, será crucial promover a capacidade das pessoas na compreensão das decisões e das consequências possíveis de cada curso de ação escolhido. É central, por isso, investir na capacitação das pessoas para a sociedade digital, e no desenvolvimento de pensamento crítico e da capacidade de distinção entre factos e opiniões, entre informação e desinformação. Todos os procedimentos terão que ser claros e transparentes promovendo a confiança nas organizações e nos mediadores sociais, nomeadamente na imprensa e nos jornalistas. Do mesmo modo, atuar com base em princípios que os cidadãos possam com facilidade aceitar, não perder a noção do bem comum, e promover o discernimento sobre o impacto diverso em pessoas diferentes, serão condições centrais neste importante papel de defesa das políticas a implementar.

Bibliografia

- Barkan, R., S. Ayal and D. Ariely (2015), "Ethical dissonance, justifications, and moral behavior", *Current Opinion in Psychology*, Vol. 6, pp. 157-161, <http://dx.doi.org/10.1016/j.copsy.2015.08.001>.
- Boston, J., Bradstock, A., & Eng, D. (2010). Ethics and public policy. In J. Boston, A. Bradstock, & D. Eng (Eds.), *Public Policy: Why ethics matters* (pp. 1-18). ANU Press.
<http://www.jstor.org/stable/j.ctt24h2rv.5>
- Campbell, T. (2010). *Justice*. New York: Bloomsbury Publishing PLC. ISBN 9780230221673
- Damásio, A. (2010). *O Livro da Consciência. A construção do cérebro consciente*. Maia: Temas e Debates. Círculo de Leitores.
- Davenport, Thomas; Beck, John (2001). *The Attention Economy: Understanding the New Currency of Business*. Cambridge: MA: Harvard Business School Press. ISBN 9781578518715
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- Grant, A. (2021). *Think Again: the power of knowing what you don't know*. New York: Viking. ISBN 9780593298749
- Morgan, M. G. (2014). Use (and abuse) of expert elicitation in support of decision making for public policy. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(20), 7176-7184. <https://www.pnas.org/content/111/20/7176.full>
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter* <http://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>
- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>.
- Piketty, T. (2020). *Capital e Ideologia*. Lisboa: Temas e Debates. ISBN 97898964446154
- Ricou, M., Pereira, T., Pereira, H. P., Picoli, R., & Marina, S. (2021). Covid-19 pandemic: Effect on confidence levels of Portuguese towards people of different professions. *Risk Management and Healthcare Policy*, 14, 4141-4148. <https://doi.org/10.2147/RMHP.S310608>
- Quigley, M. (2018). Libertarian Paternalism, Nudging, and Public Policy. In K. Grill & J. Hanna (Eds.), *The Routledge Handbook of the Philosophy of Paternalism* (1st ed., Vol. 38). <https://doi.org/10.2989/16073614.2020.1828955>
- Samuelson, W., & Zeckhauser, R. (1988). Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1(1), 7-59. <https://doi.org/10.1007/BF00055564>
- Thaler, R. H. (2015). *Misbehaving: The making of behavioral economics*. WW Norton & Co.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2003). Libertarian paternalism. *American Economic Review*, 93(2), 175-179. <https://doi.org/10.1257/000282803321947001>



PARECER

Considerando que:

1. os processos de tomada de decisão de interesse público, nomeadamente no âmbito específico das políticas de saúde e das políticas de investigação no domínio alargado das ciências da vida, são particularmente exigentes no contexto de sociedades democráticas que, por natureza, são axiologicamente plurais, culturalmente heterogêneas, ideologicamente diversas e socialmente igualitárias;

2. os processos de tomada de decisão, em geral, não são apenas de natureza racional, nem decorrem unicamente no plano cognitivo, sendo que os estados emocionais, por vezes inconscientes, desempenham também um papel importante, nomeadamente em vieses de ordem pessoal, entre outros fatores influenciadores;

3. as redes sociais e as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), além de contribuírem positivamente para uma cidadania ativa, têm também vindo a concorrer para uma polarização da sociedade, disseminando igualmente conteúdos falsos que afetam a informação ampla e sólida que se exige como fundamento para as tomadas de decisão públicas e para a adesão às mesmas;

torna-se imperioso o estabelecimento dos requisitos de legitimação ética dos processos de tomada de decisão de interesse público, bem como a identificação das condições que potencializam a qualidade da decisão tomada e a sua fiabilidade, de forma que o cidadão se reveja no processo, reconheça o seu interesse público, confie na decisão e adira às recomendações. O nível de confiança é proporcional ao nível de adesão voluntária.

O CNECV é de parecer que, em matérias de interesse público, como são as políticas de saúde e da investigação científica no âmbito das ciências da vida,

1. Os decisores públicos devem:
 - 1.1. ser competentes (académico-profissionalmente, científico-tecnologicamente) nas suas áreas de decisão;
 - 1.2. desenvolver processos de autoconhecimento e competências de trabalho conjunto, beneficiando também de formação e treino na identificação das suas dissonâncias cognitivas, o que deverá diminuir o risco de tomada de decisões influenciada por outros fatores que não o do interesse público;
 - 1.3. promover uma humildade confiante que estimule a autorreflexão e iniba certezas absolutas sobre o que será melhor para outrem;
 - 1.4. basear as suas decisões em princípios inequívocos de integridade pessoal e de transparência dos processos, inclusão das partes interessadas e respeito pela sua diversidade e pluralismo, e de



- responsabilidade na assunção do feito, bem como do que não foi feito, quando se tinha o poder e o dever de se fazer, mas não se fez;
- 1.5. reconhecer e declarar potenciais conflitos de interesses, afastando-se dos processos de decisão em causa.
2. Os processos de tomada de decisão devem:
- 2.1. decorrer num contexto de diálogo democrático, isto é, plural e independente, aberto e inclusivo, racional e argumentativo, transparente e permeável às múltiplas dinâmicas sociais;
 - 2.2. promover a participação ativa dos cidadãos, envolvendo efetivamente as partes interessadas, no respeito pelos seus contributos para o bem comum;
 - 2.3. ponderar as vias adequadas de auscultação dos cidadãos, de acordo com as matérias sob apreciação, e no exercício de uma democracia participativa. A consulta, direta, pública ou a constituição de espaços de informação fidedigna e de debate aberto ao contraditório e inclusivo são alternativas a ponderar em função dos objetivos;
 - 2.4. disponibilizar sempre informação adequada a todos os interessados para uma intervenção cidadã consciente, livre e responsável;
 - 2.5. promover a construção de consensos sustentáveis e a validação das decisões.
3. As decisões devem:
- 3.1. basear-se em conhecimentos e/ou informações objetivas, amplas e sólidas;
 - 3.2. ter em consideração a multiplicidade de valores comunitários e a pluralidade de valores individuais;
 - 3.3. ser tomadas coletivamente, prever o seu impacto futuro e suport avaliações regulares sistemáticas;
 - 3.4. observar coerência entre as decisões tomadas numa mesma política sectorial ou num domínio de atividade próximo, assegurando a sua racionalidade e contribuindo para a sua validade.
4. A apreciação ética, por parte de organismos consultivos, das matérias de interesse público, contribui para:
- 4.1. o alargamento da base de decisão, na adoção de um sentido de ponderação que parta dos cidadãos para os decisores;
 - 4.2. uma mediação entre os cidadãos e os órgãos de poder que contribui para uma proximidade entre ambos;
 - 4.3. a qualificação e democraticidade das decisões de interesse público.



5. A legitimidade ética dos processos de decisão contribui decisivamente para:
 - 5.1. a confiança nos decisores e nas instituições;
 - 5.2. a adesão às decisões tomadas no interesse público.

Numa sociedade democrática, a observância dos mais estritos fundamentos jurídicos e políticos é insuficiente sem o cumprimento dos requisitos éticos da tomada de decisão de interesse público.

Lisboa, 9 de junho de 2022.

A Presidente, *Maria do Céu Patrão Neves*.

Relatores: *Maria do Céu Patrão Neves e Miguel Ricou*.

O presente parecer foi aprovado no dia 9 de junho de 2022, na 266^a reunião plenária do CNECV, em que estiveram presentes os/as Conselheiros/as:

Maria do Céu Patrão Neves (Presidente); André Dias Pereira (Vice-Presidente); Carlos Maurício Barbosa; Inês Fronteira; Inês Godinho (por meios telemáticos); João Ramalho-Santos; José Pereira de Almeida; Luís Duarte Madeira; Margarida Silvestre; Miguel Ricou; Paula Pinto de Freitas; Pedro Fevereiro; Rosalvo Almeida.