

Santos, J. M & Gonçalves, G. (2017). Ética da Comunicação Governamental. In M<sup>a</sup> C. Patrão Neves & R. Sampaio (ed.), *Ética aplicada - Comunicação Social*. Lisboa: Edições 70. (forthcoming)

## Ética da comunicação governamental

José Manuel Santos & Gisela Gonçalves

### 1) O campo e as práticas da comunicação governamental

O campo da comunicação política diz respeito aos processos de comunicação e interacção entre políticos, meios de comunicação social e públicos. Na sua forma original e mais visível, a comunicação política corresponde aos esforços comunicacionais dos partidos e agentes políticos, veiculados nos media, com o intuito de influenciar os resultados dos pleitos eleitorais. Mas a comunicação política não se limita ao marketing político em contexto de campanha política. O seu campo abrange igualmente a comunicação governamental, que decorre de forma contínua, também em períodos ditos “normais”, i.e., entre campanhas eleitorais.

O acto de governar em democracia implica trocas constantes de informação e de comunicação acerca de políticas públicas, ideias e decisões, não apenas entre os membros do governo ou dos partidos políticos, mas também, e especialmente, entre os governantes e os governados. Como Fairbanks et al. (2007) realçam, uma democracia saudável requer um público informado e um governo que presta contas (*accountable*) sobre as suas acções, de forma transparente, àqueles que o elegeram.

Informar e prestar contas são objectivos estão plasmados no que Mordecai Lee denominou “os propósitos democráticos das relações públicas governamentais: relações com os meios de comunicação social, informação pública e capacidade de resposta ao público enquanto cidadãos” (2012: p. 12). Estas metas podem ser operacionalizadas de forma directa ou indirecta. Directamente, quando os Governos informam os cidadãos através de relatórios públicos, a forma mais comum de veicular informação sobre as políticas públicas e o uso do erário público. A crescente informatização das funções do governo (*e-government*), cada vez mais abrangente, guiou-se pelo mesmo objectivo: facilitar o contacto directo com os cidadãos e exponenciar a capacidade de resposta do governo às suas dúvidas e críticas.

Os “propósitos democráticos” das relações públicas governamentais podem ser alcançados também indirectamente através da cobertura noticiosa. Quer quando as notícias resultam da iniciativa do governo, normalmente através de estratégias de assessoria de imprensa (e.g., comunicados de imprensa, conferências de imprensa, entrevistas), quer quando as notícias decorrem da investigação jornalística, junto de fontes de informação do Governo (por ex., profissionais de RP) ou de fontes não oficiais (por ex., políticos ou funcionários públicos).

Como Pippa Norris (2014) defende, o ideal de jornalismo de investigação (*watchdog journalism*) é provavelmente o melhor sinónimo de jornalismo enquanto quarto poder - um sentinela independente, localizado na sociedade civil, capaz de contrabalançar os poderes executivo, legislativo e judiciário. Ao questionarem a precisão da informação disponibilizada pelo Governo, ao interrogarem os agentes políticos e investigarem a sua conduta, os jornalistas são um bastião do interesse público, denunciando casos de desinformação, incompetência, escândalo, corrupção e criminalidade, tanto no sector público como privado.

A responsabilidade pela elaboração e disseminação de mensagens governamentais cai geralmente nos ombros de profissionais de comunicação. Enquanto funcionários públicos podem pertencer a um departamento/serviço de comunicação nas diversas organizações governamentais, tanto ao nível nacional como regional ou local. Estão encarregues de manter os cidadãos informados, de aumentar o conhecimento público sobre as políticas públicas e a forma como são criadas, bem como de facilitar o feedback e a comunicação bidirecional, com os jornalistas e cidadãos (Garnett, 1992; Grunig, 2008; Lee et al, 2012).

Também não é incomum que os responsáveis pela comunicação governamental, especialmente nos organismos do governo central, sejam nomeados com base em critérios partidários e não profissionais. Pode igualmente acontecer que o serviço de assessoria de imprensa seja contratado, em regime de *outsourcing*, a agências de comunicação, muitas vezes seleccionadas pelas suas preferências políticas. Esta realidade parece apontar para uma politização da comunicação governamental, levantando assim as seguintes questões: Será a comunicação governamental gerida para promover apenas os objectivos políticos do governo (interesses partidários e eleitoralistas) ou também para prosseguir os objetivos democráticos das RP governamentais (idealmente o interesse público)? Será ingénuo pensar que a comunicação governamental poderá ser alguma vez politicamente neutra? Como o Governo é simultaneamente uma organização pública e política a resposta a esta questão será sempre problemática.

No muito mediatizado século XXI, a gestão da imagem, a gestão de crises e de escândalos tornou-se a principal preocupação dos governos (Negrini et al, 2007). Na era da tecnologia ubíqua, nenhum líder político pode negligenciar a sua imagem, em qualquer sítio e a todo o momento, sem consequências para a sua popularidade e notoriedade. Com o esbatimento das fronteiras entre acções públicas e privadas, nenhuma acção de foro privado é deixada fora da atenção mediática. Controlar a agenda mediática é pois o cerne da comunicação governamental. Deste modo, o próprio acto de governar acabou por se tornar uma “campanha permanente”, pois combina a “criação de imagem com cálculo estratégico”, tornando-se o governo um “instrumento destinado a sustentar a popularidade pública dos eleitos” (Blumenthal, 1980: 7).

Neste contexto, compreende-se o porquê de os consultores políticos, relações públicas, assessores de imprensa e consultores de comunicação estarem hoje no centro do sistema político,

dando força ao que Pfetsch denominou a “profissionalização da comunicação governamental” (1998: pp. 71-2). Alguns autores vêm nessa profissionalização, uma explicação para o declínio na confiança dos cidadãos no Governo e nas instituições públicas, e em última análise, para o enfraquecimento da própria democracia (eg. McNair, 2004).<sup>1</sup>

A visão mais negativa sobre o papel do comunicador profissional no âmbito das instituições governamentais decorre da associação com manipulação ou *spin*. O termo inglês *spin doctor* rotula os assessores de imprensa que, ao serviço de partidos ou governos, manipulam os jornalistas e, conseqüentemente, a opinião pública. Recorremos a Vasco Ribeiro (2015: pp. 124-155) para ilustrar algumas das principais técnicas do “*spin doctoring*”:

– *Manipulação da verdade através da ‘paraverdade’* - É caso do arredondamento dos números.

– *Manobras de diversão* - Trata-se de construir deliberadamente um facto mediático, com recurso a uma fuga de informação que desvie a atenção dos jornalistas de uma determinada estória mais embaraçosa ou negativa.

– *Esvaziamento da estória* - Sabendo que está a ser preparado um artigo negativo – muitas vezes resultado de um longo trabalho de investigação jornalística – o *spin doctor* antecipa a estória fornecendo-a paralelamente a um outro órgão de comunicação social ou, por vezes, fazendo uma conferência/declaração de antecipação à imprensa.

– *Testar a reacção da opinião pública* - Consiste em fazer passar uma informação que teste o seu grau de aceitação junto da opinião pública, mas sem revelação das fontes de informação. Caso a informação seja contestada o Governo apressa-se a desmentir a notícia.

– *Informação a conta-gotas* - Os exclusivos de uma ação governativa ou iniciativa legislativa raramente são fornecidos na totalidade ao jornalista, para não esgotar a notícia. Fornecer fragmentos de informações só a alguns órgãos de comunicação social permite uma maior cobertura e destaque.

– *Esconder os corpos* - Todos os governos têm necessidade de tornar públicas informações negativas para a sua reputação ou notoriedade. Aproveitando as dezenas de *press releases* que são distribuídos diariamente pelas redações ou um dia em que já há outro tema na agenda, o *spin doctor* “dispara” essas informações menos populares.

– *Bullying e intimidação dos jornalistas* – Consiste em dificultar o acesso à informação aos jornalistas que publicam notícias negativas sobre o governo ou políticos “amigos”.

Certamente que a ideia de que os políticos (e os seus assessores) são manipuladores ou mentirosos não surgiu apenas na era dos *spin doctor*. Mas foi sobretudo devido à sua crescente presença e poder que alguns governos se viram pressionados para criar códigos éticos, deontológicos ou de conduta para a prática da comunicação do governo.

<sup>1</sup> □ De acordo com o último Eurobarómetro de Outono, publicado em Outubro de 2016, a desconfiança do cidadãos no Governo continua a ser uma realidade: a maioria dos Europeus não confia no parlamento nacional (62% ‘tend not to trust’) nem no Governo nacional (64%).

Fonte: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130> (consultado em 15/01/2017).

## 2) Avaliar a comunicação governamental à luz de que ética?

Do ponto de vista ético, cada um dos intervenientes no processo de comunicação governamental vê-se confrontado com dilemas éticos próprios. No caso do governante, para começar com o principal locutor e actor neste processo, o dilema diz respeito ao conflito entre os seus interesses particulares (carreira, vantagens materiais, honras, etc.) e o interesse público, o bem comum, ao que acresce, em muitos casos, o interesse do seu partido político, que não se confunde com nenhum dos outros dois. Mesmo se os profissionais das relações públicas que intervêm no processo, quer do lado do governo quer do lado das empresas privadas, comungam do dilema ético geral da profissão: ou bem dar prioridade aos *interesses do cliente*, que neste caso é o governo, ou bem dar prioridade ao *interesse público*, ao “bem comum”. Na literatura dedicada à ética das relações públicas encontram-se críticos e defensores de cada uma destas posições (Harrison & Galloway, 2005, 3). As coisas complicam-se ainda mais com a tendência (neo)liberal à privatização de funções que, desde os tempos de Max Weber até há poucas décadas atrás, eram apanágio de funcionários do Estado, cujo *ethos* se identificava fortemente, e naturalmente, com a defesa da coisa pública. Hoje em dia, o conselheiro e operacional da “comunicação”, mesmo do lado do governo, é um profissional de uma agência privada de relações públicas contratado para o efeito pelo governante. Qual o interesse a priorizar: o da agência, ou seja de quem for seu dono, o do governante, ou bem o interesse público? Serão estes interesses compatibilizáveis?

Além da questão dos agentes da comunicação e dos seus interesses, coloca-se a dos objectos a avaliar. Qual o objecto, ou objectos, de avaliação ética na comunicação governamental? Quando se fala em “comunicação política”, pensa-se, em primeiro lugar, em palavras, discursos, comunicados, declarações de governantes ou dos seus porta-vozes. No entanto, as decisões, as medidas, os actos dos governantes também são parte integrante do processo de comunicação. Além disso, a relação das palavras e dos actos tem uma importância ética relevante. Um governante que promete uma coisa e faz outra trai a instituição social fundamental da *promessa*, além de mostrar falta de consistência na acção. Tais comportamentos são eticamente impróprios, além de comprometerem a relação de *confiança* necessária ao bom funcionamento do processo de comunicação entre governantes e governados, o que também coloca, em si, um problema ético.

Para além das questões éticas que se levantam dentro do processo de comunicação governamental, e que incluem a mentira, a manipulação de estatísticas e informações, etc., há as que se colocam relativamente aos actos à margem desse processo, frequentemente já na esfera privada ou semi-privada da vida dos governantes. Entram nesta categoria os casos de corrupção, nepotismo, favorecimento indevido do próprio ou de próximos, etc. A simples suspeita, mais ou menos fundada ou infundada, pode dar origem a casos mediatizados, perturbadores do processo de comunicação. Independentemente de os agentes estarem inocentes ou não, nestas situações de crise, são frequentes as faltas éticas cometidas na gestão comunicacional das crises.

Depois da questão dos sujeitos e a dos objectos, coloca-se a dos métodos e critérios. Tendo

em conta as teorias éticas mais correntes em filosofia moral, esta questão é, no essencial, a de saber à luz de que doutrina ética deve ser feita a avaliação ética da comunicação governamental.

As filosofias morais mais aplicadas no domínio da comunicação governamental foram, durante muito tempo, o utilitarismo e a moral kantiana, frequentemente designada como “deontologia”<sup>2</sup>. Mais recentemente, a partir do início do século, assistiu-se a um desenvolvimento considerável da aplicação de uma terceira filosofia moral, a ética das virtudes, à avaliação ética das actividades de diferentes áreas profissionais, incluindo as da comunicação, nomeadamente o jornalismo e a comunicação governamental.

O utilitarismo é uma teoria ética que, à primeira vista, parece ser particularmente adequada à avaliação ética da comunicação governamental, na medida em que se baseia num princípio que também orienta a acção de muitos governantes, e é considerado correcto pela generalidade dos agentes políticos. Não é por acaso, aliás, que a ética utilitarista surgiu num contexto em que se procurava justificar decisões do governo britânico em função da sua “utilidade”. O princípio utilitarista afirma que uma boa decisão – ou acção, ou “medida” – é aquela que tem por consequência global (somando todas as consequências) “o maior bem possível para o maior número possível de pessoas”. Este bem calcula-se agregando os bens parciais de cada um dos indivíduos que formam a sociedade. Não será este o objectivo de qualquer decisão ou medida política de um bom governante? Não prosseguirá ele o interesse público ao maximizar o “bem agregado” dos cidadãos, minimizando, ao mesmo tempo, as consequências negativas que poderão advir, para alguns ou mesmo todos, das suas decisões? Neste caso, a tarefa da comunicação governamental consistiria, no essencial, em explicar aos cidadãos e eleitores as previsões e os cálculos dos governantes que justificam as medidas tomadas, sobretudo quando estas implicam “sacrifícios”.

Acontece, porém, que a ética utilitarista apresenta alguns pontos fracos que tornam problemática a sua aplicação à comunicação governamental. O primeiro é que a concepção utilitarista do bem – concebido como prazer, felicidade, *welfare* ou satisfação de “preferências” pessoais (sejam elas quais forem) – passa ao lado de normas éticas. Estas só se justificam, na perspectiva utilitarista, se, no compitito total, contribuírem para o aumento do bem agregado. A deliberação e a fundamentação das decisões são, assim, feitas com base numa análise pura e dura de custos e benefícios, o que conduz à relativização de valores éticos. Aplicando isto à comunicação política, uma consequência poderia ser a seguinte: os agentes governamentais responsáveis pela comunicação poderiam estar tentados em seguir Platão, quando este defende o recurso, pelo bom governante, à “mentira nobre” (*Leis*, 663 d-e), sempre que se trate de assegurar o bem superior da cidade. Mais próximo de nós, há quem defenda alguma tolerância em relação à economia paralela, a bem do crescimento do PIB, crescimento esse que indicaria um aumento da felicidade e do bem-estar.

De um ponto de vista ético, o problema central que coloca o utilitarismo é a sua tendência

---

<sup>2</sup> É de notar que este último termo acaba por ter duas significações diferentes, que convém não confundir: por um lado, designa um tipo de *teoria* ética, por outro, a *aplicação* de qualquer teoria ética a diferentes actividades profissionais.

para quantificar tudo, havendo coisas eticamente muito relevantes mas insusceptíveis de serem reduzidas a números, como o valor da vida de uma pessoa ou a sua dignidade. Um outro problema de vulto que coloca o utilitarismo, e que tem consequências óbvias na sua aplicação à comunicação governamental, tem que ver com a questão da justiça; está no facto de, na sua perspectiva, a maioria ter sempre razão em impor as suas preferências, mesmo que isso se faça em detrimento de minorias.

Face aos problemas que o utilitarismo coloca, a partir de certa altura, a sua aplicação a actividades eticamente tão sensíveis como a comunicação social e o exercício de funções políticas acabou por ceder o lugar à deontologia kantiana, a outra grande tradição filosófica na filosofia moral moderna. A deontologia fez tábua rasa aos problemas que, no fundo, são inerentes ao utilitarismo, dando a prioridade absoluta ao princípio ético, à lei moral, na avaliação ética da acção humana. O cumprimento do dever imposto pela norma moral passa à frente do “bem”, subjectivo substancial, que orienta a perspectiva utilitarista. Na perspectiva da deontologia, nenhuma falta ética, nenhuma negligência do “dever” moral, poderá ser relativizada ou anulada por cálculos de custos e benefícios, por maior que seja o “bem agregado” resultante das respectivas acções ou omissões.

A ética deontológica contribuiu fortemente, nas últimas décadas, para uma *institucionalização* da ética aplicada às profissões graças à elaboração de *códigos* deontológicos adaptados às diferentes actividades. Trata-se de uma institucionalização que se inspira no direito, efectuando algo como uma juridicização da ética. Os códigos compilam normas prescritivas locais que traduzem o princípio ético supremo, excessivamente abstracto e formal, em regras de acção mais concretas que integram os conteúdos empíricos específicos das práticas profissionais. Em complemento aos códigos instituiu-se a prática de *auditorias* éticas que têm por fim verificar se as suas regras foram observadas ou violadas. As entidades encarregadas da elaboração dos códigos e da realização das auditorias são, normalmente, as organizações profissionais dos diferentes sectores (ordens, associações profissionais, etc.).

Acontece que, tal como no utilitarismo, a ética das profissões centrada em códigos de regras também tem as suas fraquezas. Se os limites do utilitarismo são, como se disse, inerentes à própria teoria ética utilitarista, os problemas que levanta a ética deontológica aplicada têm, sobretudo, que ver com a sua aplicação, ou seja, com a elaboração dos códigos, o seu uso no dia a dia e a prática das auditorias. O problema central da ética das regras é que não pode haver regras para todas as situações e circunstâncias, e, mesmo quando existem, a sua aplicação casuística é sempre muito delicada. Há muitas maneiras de, na prática, contornar as regras ao mesmo tempo que se aparece aos olhos do público como cumpridor. É nisso que consiste, no fundo, o trabalho do *spin doctor*. Na literatura existente sobre a aplicação de códigos éticos em relações públicas, inclusive na comunicação governamental, há autores que consideram que, em muitos casos, o uso de códigos éticos “é mais cosmética do que outra coisa” (Harrison & Galloway, 2005, 4).

A chamada ética das virtudes, justamente por não estar centrada num princípio formal e na aplicação de regras normativas dele derivadas à acção, pretende obviar aos problemas da deontologia. O traço distintivo mais frequentemente utilizado para caracterizar a ética das virtudes é

o facto de se tratar de uma ética *agent-based*, centrada no *agente*, por oposição à ética deontológica, cujo paradigma é a ética Kant, que é considerada *action-based*, centrada na *acção*. Enquanto que na perspectiva deontológica o agente deve partir da questão “qual é o meu dever?”, de acordo com que regra devo agir?”, na perspectiva da ética das virtudes, o agente coloca-se a questão “como sentiria e agiria nesta situação uma pessoa íntegra e de carácter excelente”.

Na perspectiva da ética das virtudes, considera-se que as acções de um agente são em grande parte moldadas pelas qualidades caracteriais que o levam a agir de determinada maneira. As “virtudes” são qualidades de carácter eticamente relevantes e valiosas. São competências práticas ou, como diz Aristóteles, “disposições adquiridas a agir” o melhor possível, de maneira excelente, face aos desafios de situações tipificadas. O termo grego *aretê*, que os romanos traduziram por *virtu*, que deu “virtude” em português, significa literalmente “excelência”. Nesta perspectiva, o importante é saber o que o agente é eticamente, ou seja que capacidades contém o seu carácter, que virtudes ou defeitos apresenta. Os actos são sem dúvida importantes, no entanto são derivados, são a consequência da presença ou ausência de “excelências” no sujeito.

Uma virtude é a interiorização de um *modo de agir* face a situações tipificadas. A coragem, por exemplo, é a capacidade de, face a situações perigosas, assumir riscos inevitáveis e necessários para realizar um bem valioso, controlando o medo e agindo racionalmente. A virtude é, normalmente, a capacidade de regular emoções; no caso da coragem, refrear o medo. A incapacidade de controlar o medo provoca um vício por defeito: a cobardia, falta de coragem. A neutralização total da emoção um vício por excesso: a temeridade, excesso de autoconfiança. O virtuoso não precisa de seguir um regra explícita, reflectida, porque interiorizou um modo de agir. Mas também é verdade que podemos explicitar esse modo de agir numa norma geral; no caso da coragem seria: “age com coragem sempre que a situação o impõe”. No entanto, uma tal norma é demasiado geral. A decisão de um acto corajoso necessita de muito mais informação: que situação é que o impõe? Até onde deve ir a coragem, ou seja o controlo do medo? O que justifica uma maior ou menor coragem? Há aqui subtis ponderações a fazer para as quais não há regras pré-estabelecidas. Na definição de virtude, Aristóteles diz que ela é uma “disposição a escolher segundo uma mediania, determinada segundo uma regra tal como a determinaria o homem prudente (*phronimos*)” (*Ética a Nicómaco*, 1106b36). A “mediania” refere-se, no caso da coragem, a uma regulação emocional que situe o cursor algures no “meio”, numa escala entre o excesso e o defeito. Além disso, a regulação da maior ou menor coragem deve ser adequada aos objectivos em jogo na situação. Não se gasta a mesma coragem a salvar uma vida humana em perigo ou um boné levado pelo vento. A “regra” é, portanto, sempre *ad hoc*, determinada, *para cada caso*, pelo “homem prudente”. Com o recurso a este decisor ideal, Aristóteles evita uma ética de regras e princípios universais.

Na teoria das virtudes, o filósofo faz uma distinção central entre as “virtudes éticas” (*êthikê aretê*), como a coragem, a generosidade, a justiça, etc., e as “dianoéticas” ou intelectuais. A mais importante virtude intelectual é, precisamente, a *phronêsis*, a prudência ou sabedoria prática, a virtude do homem prudente (*phronimos*). Isto significa que para serem eficazes, dando origem a

acções virtuosas, as virtudes éticas estão sempre dependentes de uma virtude intelectual, a sabedoria prática, que terá de resolver os problemas de cálculo e de deliberação que se colocam no seu uso efectivo nas mais diversas ocasiões da vida, quer na normalidade quotidiana, quer nas situações mais dramáticas. A sabedoria prática ou prudência (*phronêsis*), virtude intelectual, dirige as virtudes éticas como um maestro dirige uma orquestra: em cada situação dá indicações às virtudes mais adequadas e necessárias para intervir, ao minuto, e como intervir, da maneira mais apropriada, com a intensidade mais adequada.

Nessa sua função de dirigente das virtudes éticas, a sabedoria prática tem de ter ela própria uma espécie de bússola, uma estrela polar que a oriente. Essa estrela é o “bem”, que é, para o filósofo grego, muito concretamente, uma “vida boa”, uma *vida humana digna de ser vivida*. As virtudes e a sua função são a compreender no âmbito de uma teoria do bem humano. O bem aristotélico não é um simples estado passivo do sujeito (como o prazer utilitarista) ou a satisfação de “preferências” do agente (como no utilitarismo), mas o viver de uma vida humana bem sucedida, a “vida boa”, da qual se pode dizer que realiza, objectivamente, a *eudaimonia*, conceito que se costuma traduzir, algo imperfeitamente, por felicidade. Esta não é o resultado de acções ou da boa sorte, antes reside nas próprias acções. A *eudaimonia*, o bem humano, é uma “actividade de acordo com a virtude”, com a “excelência”, e isto, acrescenta o filósofo, “durante toda uma vida” (*Ética a Nicómaco*, 1098a).

Entre as diversas críticas que foram dirigidas à ética das virtudes encontra-se a da dificuldade, ou mesmo, para alguns críticos, impossibilidade, de operacionalizar a sua aplicação à avaliação ética de actividades profissionais. Isso deve-se, antes de mais, à aversão deste tipo de ética ao estabelecimento de regras éticas gerais de conduta, e, portanto, a códigos deontológicos, cujas regras essas, se estiverem bem adaptadas às profissões em causa, permitiriam uma avaliação ética relativamente simples dos casos concretos.

Na sua aplicação à avaliação de actividades profissionais, a ética das virtudes privilegia a interiorização de *valores* éticos pelos agentes, o que significa desenvolvimento de virtudes específicas, quer éticas quer epistémicas. pelos próprios agentes, que os capacitem a agir de modo excelente nas diferentes situações. Nesta perspectiva é dada especial importância à aquisição e ao desenvolvimento de capacidades, quer compreensivas quer específicas (à profissão), e, em conformidade, a processos de reflexão, de discussão e de comunicação bidireccional. O recurso a códigos não é simplesmente proscrito, mas estes devem ser mais de natureza *aspiracional* do que prescritiva e jurídica (Harrison, 2004, 3). É mais importante transformar, no sentido da excelência, as mentes dos agentes – a sua atitude caracterial, o seu *ethos* – do que fazê-los cumprir à letra códigos prescritivos que a esperteza dos *spin doctors* poderá sempre contornar.

Na aplicação da ética das virtudes a diferentes tipos de actividades como profissões ou funções sociais convém ter presente, para além da distinção aristotélica entre virtudes éticas e intelectuais, uma outra, que não se lhe sobrepõe e se pode cruzar com ela, entre virtudes *específicas* e virtudes *compreensivas* ou gerais. Neste último caso estão virtudes que intervêm em todas as áreas de actividade, o que é o caso das virtudes éticas aristotélicas, bem como da “sabedoria prática”, a



virtude intelectual que coordena o uso daquelas. Numa ética aplicada a profissões deverá ser prestada particular atenção a virtudes específicas. Além disso, há virtudes éticas compreensivas que são cardinais, especialmente importantes, em certas actividades. A *veracidade/sinceridade* (o termo grego *alêtheia* tem os dois significados), por exemplo, virtude elencada por Aristóteles na sua tabela das virtudes éticas mais comuns, é particularmente importante quando se trata de avaliar uma actividade como a comunicação governamental.

Já uma virtude como a *liderança* faz parte da categoria das virtudes específicas. Robert Audi sublinha a sua importância na actividade empresarial (Audi, 2012, 278). Podemos acrescentar que também na actividade do governante ela é fundamental. O mesmo se pode dizer da *consistência* das decisões e da *coerência* das medidas políticas. Tratar-se-á nestes casos de virtudes éticas? Não serão antes de natureza mais técnica? Do ponto de vista de uma ética das virtudes ou da vida boa, o espectro do ético é de certo modo mais largo do que na perspectiva deontológica da ética das regras, mais focada em questões da esfera, mais estreita, da “moralidade”. Para a ética das virtudes, no domínio da acção, não há fronteira estanque entre o ético e o técnico, entre o ético e político. A inconsistência e a incoerência da governação, além de serem más para a vida da comunidade, e, só por isso, afastarem do bem, põem em causa a *fiabilidade* do governante, uma virtude ética fundamental na política.

Um dos primeiros a tratar a virtude cardinal da governação foi Aristóteles. Essa virtude é a sabedoria prática política, a *phronêsis* do governante. Existe, para ele, uma sabedoria prática comum, que todos teríamos interesse em possuir para conduzir as nossas vidas. Há, por outro lado, algumas sabedorias práticas especializadas, à frente das quais a do juiz (a *juris-prudência*) e a do político. Estas variantes especializadas da sabedoria prática são, sem dúvida, virtudes da inteligência, no entanto são elas que regulam o uso das virtudes éticas.

Ilustraremos, em seguida, através de um mini-estudo de caso, a diferença de abordagem entre a ética deontológica e das regras e a ética das virtudes.

O caso é o seguinte. Um secretário de estado do orçamento, grande amador de futebol, aceitou um convite de uma grande empresa petrolífera para assistir à final do Campeonato europeu da modalidade, que teve lugar em Paris, na qual participava a equipa portuguesa. A empresa em causa ofereceu a viagem ao governante. Perante a divulgação do caso na comunicação social, o representante do governo concedeu que o facto era de lamentar, não sendo suficientemente grave para justificar uma demissão. O governo garantiu igualmente que, a partir daí, os assuntos importantes da petrolífera a tratar no ministério, nomeadamente questões pendentes de fiscalidade, seriam tratados directamente pelo ministro e não pelo secretário de estado, de modo a afastar qualquer suspeita de favorecimento. Além disso, o governo anunciou de imediato a decisão de elaborar e fazer entrar em vigor um “código ético e de boas práticas” que clarificaria, doravante, que tipo de amabilidades ou presentes de cortesia, e até que valor, poderiam ser aceites por membros do governo no âmbito das suas relações com entidades privadas.

Os elementos deste caso são actos e declarações dos responsáveis a tentar justificar esses actos. Manifestamente, o comportamento do secretário de estado introduziu entropia na

comunicação dos governantes com o público, os governados, pelas dúvidas éticas que suscita. Não são só os comunicados do governo e as declarações oficiais dos seus membros ou porta-vozes que consubstanciam a comunicação governamental. Os actos dos membros do governo são igualmente parte dessa comunicação, e são tão importantes como as mensagens discursivas.

No âmbito de uma ética deontológica do dever não é fácil aplicar directamente o princípio moral universal, a lei moral, a casos concretos duvidosos, como este, onde não há violação da lei moral que se veja à vista desarmada. Aparentemente, o secretário de estado não fez nenhum favor fiscal à empresa. O governante pode sempre afirmar que nunca lhe fará nenhum favor fiscal. Por outro lado, esse tipo de convites eram correntes e considerados admissíveis num passado ainda recente. Justamente porque em casos dúbios, de fronteira, como este, os agentes têm dúvidas legítimas sobre o seu *dever moral*, sobre o que *devem ou não* fazer nas suas funções e papéis profissionais, são precisos códigos éticos. Estes são colectâneas de regras que fazem a ponte entre o simplicíssimo princípio universal e as complexas singularidades da vida real. Conhecendo o espírito da época e a sua aspiração ao cumprimento do “dever” em todas as coisas e *über alles*, o governo reagiu habilmente ao alarido ético, gerado pelo acto do governante, propondo a criação imediata de um código com regras para casos deste tipo e até, já que se estava com a mão na massa, de outros. Com esta iniciativa, vinda provavelmente do primeiro-ministro, o governo, além de prevenir incidentes futuros do mesmo género, ilibou o secretário de estado de todas as culpas possíveis, justificando assim a ausência de demissão. O governante não podia ter cometido qualquer falta pela simples razão que não havia código regulador. Transfere-se para a ética o princípio jurídico *nulum crimen, nula poene sine lege*, não há crime nem sanção se não houver lei. Haveria muito a dizer sobre a bondade, ou falta dela, desta transferência, mas não o podemos fazer aqui.

Do ponto de vista de uma ética das virtudes, a análise do caso focar-se-á sobretudo na fraqueza de certas virtudes dos agentes, ou na sua ausência. Mesmo se a ética das virtudes não é absolutamente contrária à elaboração de códigos, podendo as regras destes ser por assim dizer muletas didácticas para os iniciantes, para os (ainda) não virtuosos, que serão talvez a maioria, o essencial está na posse e na eficácia das virtudes. No caso vertente, a análise terá de averiguar que virtudes poderão ter falhado, e caso tenham de facto falhado, quem deve assumir as responsabilidades. Para Aristóteles o ser humano é não só responsável pelos seus actos, mas também, até certo ponto, pelos seus defeitos ou virtudes, visto que estas não são inatas mas se adquirem, pela educação e formação, e se desenvolvem pelo esforço do agente. Não seria, pois, a ausência de código escrito que poderia ilibar o governante. A falta que poderá haver assenta num défice de virtude do agente, e, a haver mau agir, ele é, simultaneamente, da responsabilidade do governante e de quem o nomeou, neste caso do primeiro-ministro. Por outro lado, já para Aristóteles, as funções de governo devem, o mais possível, caber aos melhores, o que significa aos que têm mais capacidades para essas funções, o que inclui não apenas competências técnicas mas virtudes éticas e sabedoria prática.

Na perspectiva da ética das virtudes, o não recurso a regras para casos singulares é intencional; baseia-se num modelo ideal do *phronimos*, do detentor da sabedoria prática, em que é

este que possui a capacidade hermenêutica e heurística para fazer a boa escolha, encontrar por si a regra adequada à situação e às circunstâncias, tendo sempre em vista os fins da vida digna. As virtudes éticas comportam uma ideia geral de fins genéricos bons em si – ser corajoso, ser honesto, etc. são fins – e o desejo de os realizar, mas precisam de ser reguladas, activadas e dirigidas (no tempo, lugar, circunstâncias, etc.) pela sabedoria prática.

No caso em análise, terá havido alguma falta de *auto-contenção* (virtude ética) do governante, quer da paixão futebolística e do desejo de a satisfazer, quer para resistir ao acto de bajulação (defeito ético) da empresa, nascido de uma ideia provavelmente concebida e implementada pelo seu responsável dos *corporate public affairs*. Falhou sobretudo a *phronêsis*, o discernimento político (outra tradução possível do termo), uma virtude considerada intelectual, mas que é, no fundo, a mais importante das virtudes éticas. Ao primeiro-ministro faltou a coragem (virtude ética) que teria sido necessária para demitir o governante, tendo optado por uma perspectiva utilitarista das coisas: a perda, no governo, de um homem (tecnicamente) competente seria um preço demasiado alto a pagar por um pecado, finalmente, venial.

A politização crescente da comunicação governamental, o escrutínio cada vez mais intenso da acção dos agentes políticos e a porosidade cada vez maior da fronteira entre as esferas pública e privada, são alguns dos factores que contribuem para aumentar os casos eticamente problemáticos, ao mesmo tempo que tornam mais difícil a avaliação ética da comunicação governamental. É óbvio que, neste contexto, o nível do que é eticamente exigido aos agentes políticos, quer aos políticos quer aos profissionais da comunicação (profissionais das RP, assessores de imprensa, jornalistas, etc.), tende a aumentar.

Nestas circunstâncias, o agente político e o profissional terão a maior vantagem em internalizar valores éticos sólidos, susceptíveis de virem a ser a sua segunda natureza no momento de agir, prevenindo, assim, as armadilhas éticas e os “casos”. Tal seria o conselho da ética das virtudes. Quanto aos códigos de ética de inspiração deontológica, apesar de haver sempre situações complexas ou *sui generis* que os seus autores não previram, fornecem sempre balizas úteis de orientação ética, sobretudo para os agentes políticos e profissionais menos experientes no terreno difícil, eticamente, e muitas vezes armadilhado, da comunicação governamental.

### **Referências**

- Audi, Robert (2012), “Virtue Ethics as a Resource in Business”, in *Business Ethics Quarterly*, April 2012, pp. 273-291.
- Blumenthal, Sidney (1980), *The permanent campaign*, New York, Simon & Schester.
- Bowen, Shanon A. (2012), “Ethics in government public relations”, em Mordecai Lee (org.), *The practice of government public relations*, Boca Raton, FL, CRC Press, pp. 157-17.
- Fairbanks, Jenille; Plowman, Kenneth D.; & Rawlins, Brad L. (2007), “Transparency in Government communication”, *Journal of Public Affairs*, 7(10), 23-37.
- Harrisson, John (2004), Conflicts of duty and the virtues of Aristotle in public relations ethics”, in *PRism*, 2, pp. 1-7.

Harrison, Karey; Galloway, Chris (2005), “Public relations ethics: A simpler (but not simplistic) approach to the complexities”, in *PRism*, 3, pp. 1-17.

Garnett, James L. (1992), *Communicating for results in government*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Grunig, James E. (2008), “Public relations management in government and business”, em Mordecai Lee (org.), *Government public relations: a reader*, Boca Raton, FL, CRC Press, pp. 21-64.

Lee, Mordecai; Neeley, Grant; & Stewart, Kendra (org), (2012), *The practice of government public relations*, Boca Raton, FL, CRC Press.

McNair, Brian (2004), “PR must die: spin, anti-spin and political public relations in the UK, 1997–2004”. *Journalism Studies*, 5 (3), 325-338.

Oakle, J.; Cocking, D. (2001), *Virtue Ethics and Professional Roles*, Cambridge, Cambridge University Press.

Pfetsch, Barbara (1998), “Government news management”, em Doris A. Graber, Denis McQuail & Pippa Norris (org.), *The politics of news. The news of politics*. Washington DC, CQ Press, pp. 70–93

Ribeiro, Vasco (2015), *Os bastidores do poder - Como spin doctors, políticos e jornalistas moldam a opinião pública portuguesa*, Lisboa, Almedina.

#### **Leituras Recomendadas (6 a 8 títulos)**

Bowen, Shanon A. (2012), “Ethics in government public relations”, em Mordecai Lee (org.), *The practice of government public relations*, Boca Raton, FL, CRC Press, pp. 157-17.

Gonçalves, Gisela (2013), *Ética das Relações Públicas*, Coimbra, Minerva.

Lee, Mordecai; Neeley, Grant; & Stewart, Kendra (org), (2012), *The practice of government public relations*, Boca Raton, FL, CRC Press.

Oakle, J.; Cocking, D. (2001), *Virtue Ethics and Professional Roles*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ribeiro, Vasco (2015), *Os bastidores do poder - Como spin doctors, políticos e jornalistas moldam a opinião pública portuguesa*, Lisboa, Almedina.

Santos, José M. (2012), *Introdução à ética*, Lisboa, Documenta.

Walker, Rebecca L.; Ivanhoe, Philip J. (2007), *Working Virtue: Virtue Ethics and Contemporary Moral Problems*, Oxford, Calrendon Press.

#### **Nota curricular**

**José Manuel Santos.** Doutorado em Filosofia pela Universidade de Paris I-Panthéon-Sorbone. Ensinou filosofia na Universidade de Wuppertal (Alemanha). É Professor Associado de Ética e Filosofia Política na Universidade da Beira Interior, onde dirige o Programa Doutoral em Filosofia. Foi coordenador do Instituto de Filosofia Prática (2003-2014), sendo actualmente coordenador do Grupo de Filosofia Prática na unidade de I&D Comunicação, Filosofia, Humanidades da UBI. Autor de publicações em livros e revistas nas áreas da filosofia contemporânea, ética e filosofia política. Publicações de livros mais recentes, como autor: *Introdução à ética*, Lisboa, Documenta, 2012; como organizador: *Teorias políticas contemporâneas*, Lisboa, Documenta, 2015.

**Gisela Gonçalves** é doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade da Beira Interior (UBI, Covilhã). Professora no Departamento de Comunicação e Artes da UBI e investigadora integrada no LabCom.IFP. Tem centrado a sua pesquisa e publicação no campo das teorias das relações públicas, ética da comunicação e comunicação política. Além de publicar em revistas nacionais e internacionais, é autora das obras *Ética das Relações Públicas* (MinervaCoimbra, 2013), *Introdução à Teoria das Relações Públicas*

(Porto Editora, 2010), e co-editora dos livros *New media and political communication* (LabComBooks, 2014), e *Organizational and Strategic communication research: European Perspectives* (LabComBooks, 2014). Em 2016, foi eleita vice-chair da Organizational & Strategic Communication Section da ECREA.