

ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

**APLICAÇÃO DA PHRONESIS NOS MODELOS INTERPRETATIVOS
DE GRAHAM ALLISON**

Resumo

Este artigo propõe estabelecer um diálogo entre a ética das virtudes de Aristóteles, a sua reinterpretação teológica por Tomás de Aquino e os modelos de interpretação da decisão pública propostos por Graham Allison. Através da noção de *phronesis* ou prudência prática, propõe-se mostrar como as decisões públicas podem ser formadas e orientadas de modo mais ético, que escute o contexto e abrace o bem comum. O diálogo entre os três autores nos permite pensar a decisão pública como uma prática moral que vai além da racionalidade instrumental e dos interesses políticos, acentuando a relevância do julgamento prudente como virtude fundamental. Orientando as decisões através da *phronesis*, adverte-se aos modelos reducionistas, introduzindo uma dimensão ética deliberativa à decisão pública, sensível às consequências humanas de cada decisão, à justiça distributiva em suas escolhas e à turvação da vida social e institucional.

Palavras-chave: Sabedoria prática, *Phronesis*, Virtude, Complexidade social.

Abstract

This article proposes establishing a dialogue between Aristotle's virtue ethics, its theological reinterpretation by Thomas Aquinas, and the public decision-making models proposed by Graham Allison. Through the notion of *phronesis* or practical wisdom, it aims to show how public decisions can be formed and directed in a more ethical way, which listens to the context and embraces the common good. The dialogue among the three authors allows us to think about public decision-making as a moral practice that goes beyond instrumental rationality and political interests, emphasizing the relevance of prudent judgment as a fundamental virtue. By guiding decisions through *phronesis*, it warns against reductionist models, introducing a deliberative ethical dimension to public decision-making, sensitive to the human consequences of each decision, the distributive justice in its choices, and the disturbance of social and institutional life.

Keywords: *Phronesis*, Practical wisdom, Virtue, Social complexity.

1. INTRODUÇÃO

Este ensaio teórico propõe uma reflexão sobre a decisão nas políticas públicas a partir do pensamento original de autores clássicos da tradição filosófica ocidental, especialmente Aristóteles (2014) e Tomás de Aquino (2004). O objetivo não é oferecer respostas definitivas, mas estimular o debate interdisciplinar ao aproximar perspectivas ético-filosóficas dos modelos da ciência política.

Enquanto modelos como os de Graham Allison (1971) analisam a decisão com base em critérios técnicos, estratégicos ou organizacionais, a tradição da ética das virtudes permite compreendê-la como um ato ético-prático, orientado pelo bem comum. A noção de *phronesis* (prudência prática) resgata o caráter deliberativo, responsável e contextual da decisão pública, contrapondo-se à lógica instrumental que frequentemente reduz a política à gestão eficiente ou ao jogo de poder.

Ao propor esse deslocamento, da tecnocracia à ética, do cálculo à prudência, este ensaio busca contribuir para uma visão mais humana e justa da ação pública, capaz de responder aos desafios morais e sociais que envolvem o cotidiano das decisões governamentais.

O propósito do artigo é conectar essas duas abordagens, alegando que a decisão pública deve ser entendida como um processo ético-prático, que se orienta não pela eficiência nem pelo poder, mas pelo bem comum. Esse último aspecto se justifica, principalmente, pela realidade de que decisões políticas por natureza estratégica ou tecnocrática tendem a desconsiderar dimensões humanas, históricas e morais que são fundamentais. Trazendo a *phronesis* para o centro desse debate, é possível mudar o eixo da administração pública em direção a valores substanciais, que considerem os impactos da decisão sobre a vida concreta dos homens e mulheres (ARISTÓTELES, 2014). A decisão pública, então, é um processo deliberativo ético, no qual o julgamento prudente considera não apenas os melhores meios, mas a justa finalidade (AQUINO, 2004).

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Conforme Aristóteles (2014) a ética é a ciência prática que visa a *eudaimonia*, isto é, a plenitude do ser humano, por meio do cultivo das virtudes. Das virtudes, a prática da *phronesis* ou prudência é a principal, uma vez que a prudência é a capacidade de deliberar corretamente sobre o que convém à vida humana, isto é, bom ou mau. É a virtude do intelecto, que regula a ação concreta, não apenas por princípios universais, mas também conforme as circunstâncias de cada caso. Aristóteles (2014) distingue a *phronesis* da *epistheme* (conhecimento teórico) e da *techne* (habilidade técnica), já que se trata da sabedoria prática, voltada para acionar ética nos variegados contextos (Ética a Nicômaco, VI, 5-13). Portanto, a prudência é a condição indispensável para a formação do caráter virtuoso e para a justa mediação entre os extremos dos vícios, realizando o equilíbrio entre a razão e a emoção, o bem comum e os bens particulares.

Tomás de Aquino (2004) coloca mais uma vez a prudência no centro da moral, em função da razão racional, depois de integrar a ética aristotélica à teologia cristã, e em sua finalidade de ação moral, que visa ao último fim sobrenatural, a bem-aventurança em Deus. Na sua Suma Teológica (I-II, q. 57-58), Tomás define a prudência como “a reta razão do que se deve fazer” (*recta ratio agibilium*) dentro da moralidade, a causa das virtudes morais, sob esse ponto de vista. Na continuidade da tradição, a prudência continua a ser uma virtude racional, mas agora transformada pela luz da fé e elevada pela graça, sem perder sua função prática. Da caridade (amor a Deus e ao próximo) resulta que a prudência cristã exprime um horizonte mais amplo: a ação virtuosa não se limita àquela conforme à razão natural, mas conecta-se à união com o bem supremo. Em consequência, a prudência torna-se a “*auriga virtutum*”, a “condutora das virtudes” porque é ela que dirige e aplica à práxis moral os princípios morais, através da busca do bem possível em cada situação, tendo como guia a razão informada pela fé (AQUINO, Suma Teológica, II-II, q. 47, a. 1-4).

O livro “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis”, de Graham T. Allison (1971), se tornou um clássico na área de análise de políticas públicas e decisões de governo. Allison apresenta três modelos teóricos, do Ator Racional, o Organizacional e o da Política Governamental, que buscam explicar como os governos tomam decisões, usando a Crise dos Mísseis de Cuba, ocorrida em 1962, como caso de referência. Cada modelo oferece uma perspectiva analítica

diferente sobre como as decisões são tomadas no interior do Estado, assim como os limites e as possibilidades da ação governamental em crises.

O primeiro modelo, chamado Modelo do Ator Racional (Cap. 1, p. 13-29), assume que o Estado opera como um agente unitário e racional. As decisões são o resultado de um cálculo estratégico, com a definição de objetivos nacionais, a escolha entre alternativas, e a seleção daquela que maximiza os ganhos e ao mesmo tempo minimiza os riscos. Este modelo concebe o processo decisório como lógico, sequencial e objetivado. Esta concepção explicaria a escolha do bloqueio naval feito pelos Estados Unidos na Crise dos Mísseis como uma escolha racional visando proteger a segurança nacional, frente à ameaça dos mísseis soviéticos em Cuba, evitando na medida do possível uma guerra nuclear.

O segundo modelo, que chamamos de Modelo Organizacional (Cap. 3, p. 67-88), fornece uma perspectiva alternativa de ver o Estado como um ator racional. Isto é, o que determinaria a ação do governo não seriam necessariamente as decisões estratégicas, mas sim rotinas institucionais e procedimentos operacionais padronizados (standard operating procedures – SOPs). As organizações do governo, tais como as Forças Armadas e as agências de inteligência, operam com base em estruturas e práticas predeterminadas, que limitariam a sua flexibilidade e criatividade em resposta a crises. De acordo com esse modelo, a resposta americana à Crise dos Mísseis seria interpretada como uma ação moldada pelas capacidades organizacionais e pelos protocolos existentes, ao invés de uma escolha inteiramente racional.

O terceiro modelo é denominado Modelo da Política Governamental, ou modelo da política burocrática. Esse modelo parte da premissa de que o Estado não age como um único ator, unitário e racional, mas como um espaço de disputas e conflitos entre diversos atores situados na própria estrutura do governo, tais como presidentes, assessores, chefes militares, diplomatas e muitos outros, os quais possuem interesses institucionais próprios, pontos de vista diferentes, graus diferentes de acesso à informação e capacidades diferentes de influência. As decisões, ao final, surgem não de um cálculo totalmente organizado e lógico, mas do funcionamento da política, das barganhas, dos compromissos, dos conflitos e até dos mal-entendidos entre os atores envolvidos.

Durante a Crise dos Mísseis em 1962, por exemplo, a escolha pelo bloqueio naval em vez de um ataque aéreo ou mesmo uma invasão imediata é interpretada, nesse modelo, como sendo o resultado de intensas disputas entre os líderes civis e os chefes militares. Allison mostra que cada grupo defendeu sua alternativa favorita de acordo com seus interesses institucionais: os militares defendiam alternativas mais agressivas, e os assessores civis buscavam uma alternativa diplomática que impediria a escalada nuclear. A decisão final não é a uma "mais eficiente" ou "melhor decisão", mas a única possível dentro do equilíbrio de forças políticas e institucionais naquele momento.

Allison argumenta que preferências dos tomadores de decisão estão fortemente influenciadas pela sua posição organizacional: sua cultura, informações disponíveis, responsabilidades institucionais e relações hierárquicas. Assim, a ação do governo é frequentemente um resultado de uma série de jogos estratégicos entre indivíduos e grupos que lutam pelo controle do curso da política pública.

Além disso, o Modelo da Política Governamental demonstra que muitas decisões são resultadas de negociação nos bastidores, de troca política e de uma combinação de arranjos, que não são sempre a recompensa ideal, mas podem se tornar politicamente aceitáveis. Em vez de uma única escolha ótima, a decisão em

vigor geralmente é uma solução de compromisso que representa a correlação de forças que os principais atores possuem. Allison ressalta que entender políticas governamentais tem que incluir levar essas dinâmicas internas de poder em consideração, porque não as levar em consideração é assumir de maneira errônea que o governo é um organismo coeso e lógico.

Assim, o Modelo da Política Governamental oferece uma visão irrefutável da forma como as decisões de alto nível são de verdade feitas: não como produtos de um único centro de racionalidade, mas como consequências de luta política interna. É um modelo que enfatiza não resultados ideais, mas conflitos e negociações do processo de ação estatal.

2.1. CONTEXTO HISTÓRICO

2.1.1 Aristóteles: a prudência como virtude central da vida prática

Aristóteles (384–322 a.C.), nascido em Estagira, na Macedônia, viveu no período de grandes desenvolvimentos intelectuais e políticos da Grécia clássica. Formado sob a forte influência das ciências naturais, Aristóteles pode considerar como sua formação o período vivido sob o cosmopolitismo da Academia de Platão, local onde ficou por vinte anos e onde foi profundamente influenciado pelo método dialético e pela fisionomia do problema da busca pela verdade. Em seguida, Aristóteles fundou o Liceu, que, a partir de então, se destacou pelo seu caráter empírico e pelo rigor lógico que estabeleceu na investigação do problema filosófico, onde articulou sistematicamente lógica, biologia, política, retórica e ética.

A virtude da *phronesis*, sendo traduzida como prudência e sabedoria prática, é a virtude central da ética aristotélica, sendo não só um conceito abstrato, mas também, e, até mesmo mais, um traço da experiência histórica e intelectual de seu próprio autor. Em *Ética a Nicômaco*, Aristóteles a define como "a disposição verdadeira, acompanhada de razão, voltada para a ação, em relação às coisas boas e às coisas más para o homem" (*Ética a Nicômaco*, VI, 5, 1140b), ao lado de outras definições que ressaltam tanto o caráter prático da *phronesis*. Dito de outra forma, ao contrário da *sophía* (sabedoria teórica) que se deleita em saber das verdades universais e necessárias, a *phronesis* diz respeito à capacidade de deliberação bem sobre o que é bom e conveniente para a vida do homem em concreto, nas ordens do mutável e do contingente.

Sua compreensão de *phronesis* está enraizada nesta tradição intelectual e prática. Distante da escolha de Platão, que defendia o mundo das ideias e dos modelos ideais de justiça, Aristóteles coloca o eixo de sua ética na vida verificada e na realização do bem no campo das ações humanas. A *phronesis* manifesta-se na aplicação equilibrada da razão prática aos contextos particulares, permitindo ao agente moral encontrar o justo meio entre os extremos. Para ele, a virtude não é meramente uma teoria, mas uma disposição racional orientada por hábitos morais adquiridos e a prudência é essencial para guiar todas as demais virtudes morais. Sem a *phronesis*, não se pode aplicar as virtudes da justiça, da coragem, da temperança ou qualquer outra virtude, na vida diária.

Mais do que uma faculdade de compreender, a *phronesis* é uma virtude com funções morais que faz parte do fazer humano (*eudaimonia*), pois ela garante um agir virtuoso, que se realiza de acordo com as circunstâncias que lhe são concretas. Como afirma Ross (1923): a *phronesis* é o interessante elo entre isso e a ação virtuosa; é a

ligação do saber teórico com o bem agir prático. Assim, no horizonte da filosofia aristotélica, a vida boa é inseparável da racionalidade encarnada nas ações humanas, e a prudência é o instrumento por excelência dessa realização.

2.1.2 Tomás de Aquino: a prudência como retora das virtudes morais

Tomás de Aquino (1225–1274) viveu no século XIII, que ficou conhecido pela redescoberta das obras aristotélicas no Ocidente latino e pela formação das universidades medievais. Ele também foi um dos principais responsáveis pela articulação entre a razão filosófica e a fé cristã. Membro da Ordem dos Pregadores (dominicanos) e discípulo de Alberto Magno, Tomás se destacou como um dos principais expoentes da Escolástica, movimento que buscou sistematizar o saber filosófico em diálogo com a revelação cristã, e sua obra mais importante, a *Suma Teológica*, é um exemplo desse movimento de dialogia entre o pensamento clássico greco-romano e os fundamentos teológicos da tradição cristã.

Influenciado por Aristóteles, cujas obras foram traduzidas e comentadas extensivamente neste período, Aquino retoma o conceito aristotélico de *phronesis*, por ele traduzido como prudência, e o reelabora à luz do cristianismo. Para Aristóteles, a *phronesis* é a virtude prática que orienta a ação segundo o bem racional, Tomás a caracteriza como a capacidade de “raciocinar bem no que diz respeito à totalidade do bem viver” (*Suma Teológica*, II-II, q. 58, a. 1), ela é, porém, marcada por uma definição mais ampla, a espiritual e escatológica.

Superando seu mestre, Tomás incorpora a prudência ao elenco das virtudes cardeais; justiça, fortaleza e temperança, atribuindo-lhe o papel de virtude auriga, ou seja, àquela que as governa e orienta todas as outras. Sua concepção de prudência não é reduzida à capacidade de ter hábitos de escolha dos meios mais eficazes para fins determinados; implica uma disposição racional, mas também moral, orientada para a procura do bem supremo: união com Deus. A este respeito, afirma: “Não é possível ser bom sem prudência, nem ser prudente sem a virtude moral” (*Suma Teológica*, II-II, q. 47, a. 6), com o que ela mostra o entrelaçamento entre razão prática e integridade moral.

É, nesse sentido, que a prudência tomista é tanto virtude intelectual quanto espiritual. Não abarca apenas o juízo moral, mas também faculdades como a memória da experiência, a docilidade à verdade, a circunspecção ao agir. É um saber existencial que ordena a vida humana segundo a reta razão, iluminada pela fé. De tal modo, a prudência torna-se o caminho pelo qual o agir humano não se dirige apenas aos bens intermediários, mas ao fim último da existência: a vida bem-aventurada eternamente.

A obra de Tomás de Aquino, principalmente a *Suma Teológica*, continua sendo referência por sua profundidade e equilíbrio ao articular os elementos do pensamento clássico com os fundamentos cristãos. Como destaca Étienne Gilson (2006), a filosofia dele é um dos ápices da tradição ocidental em sua busca pela conciliação entre fé e razão, entre natureza e graça.

2.1.3 Concepção contemporâneas de *phronesis*

Atualmente, a administração pública, especialmente nas situações complexas e urgentes, a *phronesis* tem ganhado espaço como saber prático necessário para decisões moralmente qualificadas. Para Serafim e Santos (2022), a *phronesis* é uma espécie de sabedoria prática que torna os gestores públicos capazes de deliberar

prudentemente em contextos nos quais o julgamento moral, por si só, é insuficiente em virtude das limitações impostas por normas, protocolos e instituições.

No contexto referente à gestão de riscos e desastres, a pesquisa empírica conduzida por Serafim e Santos (2022) destaca a *phronesis* composta de três dimensões essenciais: cognitiva, que inclui a experiência, a memória e a inteligência técnica; afetiva, que envolve a empatia, as emoções adequadas e a docilidade; e reflexiva, centrada na introspecção, no aconselhamento e na autoeducação moral. Essas dimensões atuam entre si, apoiando a capacitação do gestor para agir prudentemente em situações de incerteza, nas quais a calculadora estratégica e o uso mecânico de regras não bastam para produzir o bem comum.

Os autores sustentam que, ao contrário de uma racionalidade apenas instrumental, a *phronesis* introduz uma razão prática que leva em conta as especificidades do contexto, sensível à experiência e organizada em torno dos valores éticos. Ela capacita o gestor público a dar conta do "como" e do "quando" atuar, conciliando regras institucionais e exigências morais da situação concreta. Esta virtude, portanto, enriquece a razão, fazendo-a emergir em uma relação entre conhecimento tácito, emoções e responsabilidade ética, permitindo decisões mais justas e mais humanas.

Em resumo, a *phronesis* aprimorada por Serafim e Santos (2022) apresenta-se como uma virtude essencial do gestor público que se compromete com a ética do cuidado e a responsabilidade por vidas humanas, sobretudo quando essas estão sob risco iminente.

2.1.4 A Análise das Decisões Governamentais segundo Graham Allison

O livro *Essência da Decisão*, de Graham Allison, está ambientado no contexto histórico da Guerra Fria, período de extremas tensões ideológicas, políticas e militares entre os Estados Unidos e a União Soviética. Lançado primeiramente em 1971, seu objeto analítico é a Crise dos Mísseis de Cuba, em outubro de 1962, quando a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) instalou mísseis nucleares no solo cubano, a 145 km da costa americana. A descoberta pelos EUA dessas instalações provocou um conflito internacional em que foi vivida uma tensão que durou treze dias, no qual o mundo esteve à beira da guerra nuclear. O presidente John F. Kennedy, diante da avassaladora ameaça à segurança nacional americana, dirigiu um conjunto de tratativas que culminaram na remoção dos mísseis soviéticos de Cuba, em troca de garantias de que os EUA não invadiriam a ilha e, secretamente, da remoção dos mísseis norte-americanos na Turquia.

Ao abordar o episódio, Allison (1971) não se contenta em apenas reconstruir os fatos da crise, mas apresenta três modelos teóricos distintos para explicar as decisões do governo: o modelo do ator racional, o modelo organizacional e o modelo da política governamental. Cada um dos modelos capta, respectivamente, a lógica da escolha racional do Estado como unidade, o efeito das rotinas burocráticas e operacionais das organizações e as relações de poder e de barganha entre indivíduos e grupos no interior do processo de decisão governamental. O grande mérito do trabalho consiste em demonstrar que a análise das decisões políticas não pode ser reduzida a uma perspectiva unitária e racional do Estado, pois existem múltiplas dinâmicas internas que influenciam os rumos da política externa.

2.2. Amostra

A análise em questão é de caráter teórico e utiliza como amostra conceitual os principais elementos presentes nas principais obras de três autores fundamentais: Aristóteles, principalmente em *Ética a Nicômaco*; Tomás de Aquino, especialmente através da *Suma Teológica*; e Graham Allison, por meio de sua obra *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971).

A amostra textual é composta de trechos selecionados de obras citadas que tratam diretamente da noção de *phronesis* (prudência prática) e dos modelos interpretativos da decisão pública (Modelo do Ator Racional, Modelo Organizacional e Modelo da Política Governamental). O critério de seleção foi a centralidade teórica dos trechos à construção do argumento proposto neste artigo.

Para ilustrar a aplicação da *Phronesis* nos Modelos de Decisão sugeridos por Allison, é usado um exemplo hipotético de tomada de decisão na Administração Pública.

2.3. Instrumento de Avaliação

Por tratar-se de um estudo com viés teórico e interpretativo, o instrumento de avaliação que se utilizou foi uma avaliação crítica e comparativa dos conceitos centrais das obras de Aristóteles (2009), Tomás de Aquino (2012) e Graham Allison (1971). A avaliação foi feita por meio dos conceitos de prudência (*phronesis*) e de decisão pública, tendo sido possível então fazer articulações entre a ética das virtudes e os modelos explicativos da decisão governamental. A análise teve como suporte a hermenêutica filosófica e a análise documental qualitativa, com ênfase na coerência conceitual, na contextualização histórica e na pertinência teórico-normativa dos autores escolhidos.

3. Procedimentos Metodológicos

Este artigo adota uma abordagem qualitativa teórica-interpretativa com a intenção de promover um diálogo entre a tradição filosófica da ética das virtudes e os modelos interpretativos em decisão pública. O caminho metodológico esteve pautado pelo exame de textos clássicos e contemporâneos, enfatizando na identificação de categorias analíticas como prudência (*phronesis*), racionalidade, ação ética e bem comum, que são considerados eixos centrais para a compreensão do fenômeno moral na administração pública. A análise foi iluminada pelo método hermenêutico, por meio da qual se buscou interpretar o sentido dado pelos autores às práticas decisórias e à sua relação com a dimensão ética e teleológica da política pública. Como nos diz Hans-Georg Gadamer (2000), a hermenêutica é mais do que um método de leitura. É um exercício de participação no horizonte de significação do texto e da tradição, permitindo, assim, compreender o agir político não como técnica, mas como prática de significado moral.

A opção pelos modelos de Graham Allison (1971) em contraponto à tradição da prudência se justifica em razão de sua releitura seminal na literatura sobre políticas públicas e tomada de decisão governamental. Apesar da distinção entre eles, os modelos de Allison se alinham no que se refere à razão como um fator decisivo do processo decisório, seja através da eficiência estratégica, das rotinas organizacionais ou dos interesses estruturais. Contudo, esta racionalidade, frequentemente, é vista de forma instrumental, ou seja, à parte de uma reflexão ética mais abrangente sobre esta razão. Para Aristóteles, a *phronesis* é, antes de tudo, virtude da razão prática, ou

melhor dizendo, está se traduz em razão prática, isto é, razão que dirige a deliberação do bem viver, ou seja, ao bem comum em situações particulares e contingentes (ARISTÓTELES, 2014, Livro VI, cap. 5, 1140b). Sendo assim, a *phronesis* ilumina a razão, ao mesmo tempo que a insere em um lugar em que ela deve corresponder a profundidade moral e sensibilidade contextual, características indispensáveis para uma decisão pública de responsabilidade ética.

Esta comparação entre modelos de decisão e virtudes morais possibilita uma análise crítica, mas também uma construção propositiva. Em lugar de supor que a decisão pública constituiria puro cálculo estratégico ou seria um mero resultado da luta entre os poderes do jogo de forças entre os atores institucionais, propõe-se interpretá-la como um ato moralmente situado, pautado em juízos prudenciais envolvendo a técnica, mas também a responsabilidade ética. Essa perspectiva é corroborada por autores como Martha Nussbaum (1993), em cujos escritos põe-se em destaque a centralidade de emoções morais e da imaginação ética no discernimento prático, e Michael Slote (2001), que afirma que decisões morais genuínas estão implícitas em empatia, cuidado e virtudes de caráter que vão além da aplicação de regras abstratas. Essas contribuições se tornam ainda mais relevantes se considerarmos o papel dos líderes políticos, cuja tomada de decisão requer sensibilidade às circunstâncias humanas e responsabilidade pelo bem-estar coletivo. Esses elementos, conforme os autores, não poderiam ser plenamente compreendidos sem a presença ativa das virtudes morais quando se exerce o poder.

Essa postura é ainda reforçada pela contribuição de Alasdair MacIntyre, para quem a racionalidade prática pode ser plenamente entendida somente no contexto de uma tradição moral. Segundo o autor, as virtudes são expressões de práticas sociais com finalidade e uma narrativa histórica compartilhada. Para MacIntyre (2001), a *phronesis* não é apenas uma habilidade individual de ação na comunidade, mas sim uma competência ética desenvolvida em comunidades cujos julgamentos morais estão fundamentados em valores e bens que são internos às práticas sociais. Em suas palavras: "Uma virtude é uma qualidade adquirida que nos permite alcançar os bens internos às práticas e sustentar as formas institucionais que as tornam possíveis" (MACINTYRE, 2001, p. 206). Assim, entender a decisão pública, à luz das virtudes, passa pelo reconhecimento do papel da formação do caráter dos agentes socializados nela e do fortalecimento de bens coletivos.

Neste aspecto, a metodologia empenhada neste trabalho distingue-se pela análise conceitual comparada, cuja meta é a recriação crítica dos fundamentos éticos dos modelos de decisão, e pela elaboração de uma proposta de interpretação normativa sustentada na ética das virtudes. Tratar-se-ia de uma tentativa de passar por cima do hiato entre a técnica e a moralidade, resgatando a centralidade da prudência enquanto ponte entre a prática do saber e a justiça. Como insiste Emmanuel Lévinas (2000), a responsabilidade ética precede o cálculo racional e funda a possibilidade mesma de um agir político justo. Sendo assim, a articulação da *phronesis* aos estudos de decisão pública não é simplesmente uma opção metodológica, mas um gesto normativo que visa reposicionar o foco da administração pública em sua vocação original: o cuidado com a vida comum.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A discussão sobre a racionalidade em decisões públicas passou a ser abordada de modo a ultrapassar as fronteiras do cálculo técnico e do interesse político, integrando, assim, dimensões éticas e prudenciais na esfera decisória. Neste sentido,

a articulação entre a ética das virtudes, em especial a da *phronesis* (prudência), e os modelos decisórios estatais são um esforço teórico de valor para repensar a ação pública, com mais sensibilidade ao bem comum, à justiça e à complexidade da realidade administrativa.

4.1. Modelos de Decisão em Graham Allison e a contribuição da *Phronesis*

Em Aristóteles (2014), a ética das virtudes tem por finalidade a *eudaimonia* ou a real realização do ser humano, que se realiza pelo cultivo de disposições morais que dizem o agir correto. Dentre essas virtudes, a *phronesis* ocupa um lugar de destaque na medida em que, no papel da virtude intelectual, permite deliberar sobre os meios e fins da ação humana. Trata-se aqui de um tipo de sabedoria prática que, ao contrário do cálculo meramente instrumental, considera o contexto, as consequências e os valores que envolve a ação. Tomás de Aquino (2004), que incorpora a tradição aristotélica à teologia cristã, conserva a estrutura racional da *phronesis*, mas a eleva ao plano teológico por intermédio da caridade e da fé. A prudência, em sua análise, permanece uma virtude racional, mas agora iluminada pela meta transcendente da vida ética. A articulação entre razão e amor torna-se o cerne de uma ética que orienta o agente moral para o bem comum, em sua dimensão temporal e em sua dimensão espiritual.

Os modelos de Graham Allison (1971) procuram demonstrar que as decisões no interior do Estado não são homogêneas, mas dependem de lógicas de ação distintas, damos destaque aqui a lógica da ação procedimental e lógica da ação política. No modelo organizacional, as decisões são o resultado das rotinas e procedimentos burocráticos. Nesse sentido, a prudência pode aparecer como crítica e modulação das rotinas (com a prática da administração pública), adequando-as à realidade concreta do bem comum. A capacidade de distinguir o que é procedimento mecânico do que corresponde à necessidade específica às condições do contexto, é um dos traços da *phronesis* no âmbito administrativo. Essa perspectiva quebra a lógica da repetição automatizada e avança em direção a uma administração situada nas contingências do mundo real, na qual nem sempre a aplicação literal das normas resulta em justiça nem em eficácia. A prudência permite que o agente público não seja apenas executor de regras, mas também intérprete responsável da realidade, articulando conhecimento técnico e juízo ético. Allison (1971) também diz que os limites institucionais influem nas decisões, mas não desenvolve suficientemente a possibilidade do mundo institucional ser, por assim dizer, transformado eticamente. Fazendo isto, deixa aberto um terreno fecundo para a introdução da ética das virtudes como força reformadora das práticas e culturas organizacionais. Nesse entendimento, a *phronesis* atua enquanto a capacidade de decidir o que fazer em situações em que os procedimentos vigentes não cabem na complexidade da situação cliente. Nos casos da rigidez burocrática, a virtude da prudência funciona como mediadora entre a norma geral e a exigência especial da situação evitando tanto a omissão quanto o arbítrio. A administração pública, afrontada, nesse sentido, não deve se contentar com a estabilidade das rotinas do fazer, mas deve ambicionar sua revisão ética permanente na medida em que os horizontes sociais, os impactos das políticas sobre os cidadãos e a busca pelo bem comum mudam.

Incluir a *phronesis* na análise organizacional é reconhecer que as instituições públicas não são estruturas neutras, mas são ambientes de decisão impregnados de valores, onde a ação humana pode ser e deveria ser o vetor de mudanças em direção à justiça, responsabilidade e sensibilidade moral. Na estrutura organizacional, a

phronesis opera como uma crítica a rotinas burocráticas que automatizam as decisões. A prudência se revela numa habilidade de distinguir entre seguir formalmente procedimentos e dar a resposta adequada a particularidades do contexto. Nesse sentido, a administração pública prudente é aquela que adequa normas e processos à realidade concreta, ao mesmo tempo que atende a justiça e a efetividade, sem prejuízo da ética.

Quanto ao modelo político, a decisão é o resultado da luta de atores com interesses opostos. Nessa situação, a *phronesis*, pode ser um guia ético para a deliberação que ajuda a amenizar conflitos através da dimensão da justiça e do bem comum. Na barganha entre atores, cada um dos quais tem diferentes interesses, a prudência poderia ser uma mediadora ética do conflito que aparece, que dirige a própria operação de deliberação política para além da mera luta pelo poder, que oferece critérios para a construção de consenso razoáveis, em favor do interesse geral. A *phronesis* não aboliria a política, mas indicaria os caminhos para uma política virtuosa, orientada pela justiça, pela temperança e pela responsabilidade. Ela se concentra em como as decisões são tomadas, e não somente no conteúdo dessas decisões, integrando a sabedoria prática, o juízo moral e a astúcia contextual do agente político.

Essa forma de sabedoria prática permite reconhecer cada situação em sua singularidade, discriminar os meios justos e os fins desejáveis, e contrabalançar entre interesses não só pessoais, mas também interesses dos outros e da coletividade na deliberação. Logo, a *phronesis* se transforma, na rivalidade dos interesses, em um princípio de regulação da justiça prática: identifica os limites do justo na ação, estimula a escuta recíproca, valoriza a integridade do processo democrático e orienta a busca dos consensos possíveis que respeitem o bem comum.

MacIntyre (2001) observa que a política deveria ser entendida como uma prática moral, no qual o cultivo das virtudes é condição de justiça e legitimidade. Ao invés daquela arena, política virtuosa pressupõe que os agentes sejam enredados em disposições morais que os equipem para julgar bem e buscar um bem comum, ainda que em condições de conflito.

Assim, ao transformar o modo de relacionamento entre os atores no processo político, a *phronesis* não erradica os conflitos, mas os reinscreve em uma gramática ética de responsabilidade mútua, afirma-se reconhecendo a dignidade do outro e a busca por um bem comum possível, embora imperfeito e provisório.

Para o efeito, a prudência prática, que media a racionalidade estratégica e os valores ético-políticos, então poderá controlar as disputas em um caminho para que possam encontrar soluções razoáveis para o interesse comum (AQUINO, 2004). Além disso, podemos considerar que a *phronesis* atua como um meta-princípio que orienta os modelos decisórios criados por Allison além de suas limitações estruturais. Enquanto Allison (1971) restringe a dinâmica decisória às variáveis institucionais e comportamentais, a prudência faz se expandir a reflexão com proposições de uma ética do discernimento, que enfatiza a experiência, a sensibilidade prática e a finalidade teleológica das ações (AQUINO, 2004). Integrar estas abordagens é aceitar que as políticas públicas não se justificam pelo resultado que produzem e sim pelo processo pelo qual elas se constroem, a *phronesis* exige responsabilidade moral, sensibilidade social e abertura para o diálogo, princípios que frustram os modelos reducionistas; desta forma, a decisão pública passa a se apresentar como uma atividade ética a exigir julgamento a partir de uma percepção contextualizada da realidade, consideração para com as consequências humanas e compromisso para com a justiça distributiva.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A decisão pública é simultaneamente técnica, política e estrutural, entendendo-se esta última como sendo o fundamento ético-normativo que dá substância à legitimidade do agir estatal. Essa é uma das lições mais contundentes presentes nos modelos teóricos de Graham Allison (1971), os quais, ao descreverem diferentes mecanismos da ação estatal, impõem uma reflexão mais abrangente sobre a natureza das escolhas governamentais. Quando se observam os limites do cálculo estratégico, das rotinas organizacionais e das disputas de poder, evidencia-se a necessidade de um princípio orientador que integre racionalidade prática, sensibilidade ao contexto e compromisso ético. É neste sentido que a *phronesis*, conforme concebida por Aristóteles e reelaborada por Tomás de Aquino, emerge como uma virtude fundamental à qualificação moral das decisões públicas.

A introdução da prudência prática nas teorias decisórias não se trata apenas de uma ampliação conceitual, mas de uma resposta ao próprio desafio da complexidade contemporânea. Em um mundo caracterizado por incertezas, pluralidade de interesses e demandas por justiça social, torna-se indispensável superar os modelos reducionistas que tratam a decisão como mera função técnica ou desdobramento institucional. A *phronesis* oferece uma alternativa epistemológica e normativa que recupera o valor do juízo contextual, do discernimento ético e do compromisso com o bem comum.

Enquanto Aristóteles (2014) entende a sabedoria prática como a ponte entre princípios universais e circunstâncias concretas, Tomás de Aquino (2004) a eleva ao patamar da virtude que conduz todas as demais, pois somente ela é capaz de aplicar, no agir, os princípios racionais informados pela caridade. Essa concepção de prudência como “condutora das virtudes” é especialmente relevante para a administração pública, pois permite que a deliberação sobre políticas públicas esteja fundada não apenas em critérios de eficiência e legalidade, mas também em justiça, equidade e responsabilidade com a dignidade humana.

Ademais, essa perspectiva ético-virtudista resgata a centralidade do agente moral na ação pública. Diferentemente de modelos que privilegiam estruturas impessoais ou mecanismos de barganha, a *phronesis* recoloca o sujeito da decisão no centro do processo, exigindo dele não apenas competência técnica, mas também formação ética, sensibilidade social e comprometimento com os fins humanos da política. A decisão pública torna-se, assim, uma prática situada e responsável, que exige o cultivo de virtudes em contextos concretos e historicamente determinados.

Ao iluminar os processos decisórios com a ética das virtudes, reitera-se que a administração pública não pode se reduzir à tecnocracia, ao automatismo processual ou à mera negociação entre interesses. A política, para ser verdadeiramente pública, deve estar enraizada na virtude, orientada pela prudência e voltada à realização humana em sua integralidade. A ética das virtudes, especialmente por meio da *phronesis*, oferece não apenas uma crítica aos modelos clássicos de decisão, mas também um caminho propositivo para um novo paradigma da ação pública: um paradigma comprometido com a justiça distributiva, com a complexidade da vida social e com a dignidade de cada pessoa afetada pelas escolhas do Estado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. Antonio Pinto de Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

AQUINO, Tomás de. *Suma Teológica*. Edição Adaptada. São Paulo: Loyola, 2004.

MACINTYRE, Alasdair. *Depois da virtude*. 3. ed. Trad. Maria Helena Kuhner. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método*. Petrópolis: Vozes, 2000.

LÉVINAS, Emmanuel. *Ética e Infinito: diálogos com Philippe Nemo*. Lisboa: Edições 70, 2000.

NUSSBAUM, Martha. *The Fragility of Goodness: Luck and Ethics in Greek Tragedy and Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

SLOTE, Michael. *Morals from Motives*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SERAFIM, Mauricio C. *Phronesis, Moral Judgment, and Ethical Decision Making: Experiences of Public Managers in the Area of Emergency Management*. *Organizações & Sociedade*, v. 29, n. 101, p. 414–442, 2022. DOI: 10.1590/1984-92302022v29n0017EN.