RETA REVISTA tecnológica DE ADMINISTRAÇÃO

FGV IDT INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

CASO DE ENSINO

Entre o rigor e a urgência: os limites da coordenação no setor público

Jesus Manuel Choren Noya
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Rio de Janeiro / RJ – Brasil

Patricia Venceslau Soares Gomes
Agência Nacional do Cinema (Ancine), Rio de Janeiro / RJ – Brasil

Caso de ensino submetido em 12 de janeiro de 2026 e aceito para publicação em 06 de fevereiro de 2026.

DOI
https://doi.org/10.12660/reta.v2n2.2025.97301

RESUMO

Este caso de ensino, inserido na área de Administração Pública e Políticas Públicas, explora os desafios da coordenação governamental em um contexto de governança multinível. A protagonista é Sofia Almeida, gerente do Banco de Fomento da Nação (BFN), instituição responsável pela análise técnica do recém-criado Fundo de Desenvolvimento Social e Urbano (FDSU), um fundo bilionário do setor público brasileiro. O principal desafio enfrentado é o dilema de Sofia ao analisar o primeiro grande projeto do Fundo, o Programa Primeira Infância: pressionada politicamente a aprovar a construção de 50 creches, sua análise técnica revela cinco falhas estruturais graves que comprometem a sustentabilidade do projeto. Com um prazo de 48 horas, ela deve decidir entre sua integridade técnica e o imperativo político, uma escolha que definirá não apenas o futuro do Fundo e o destino de 15 mil crianças, mas também o papel da burocracia técnica na governança pública.

PALAVRAS-CHAVE: Coordenação de políticas públicas. Governança multinível. Implementação de políticas. Burocracia técnica. *Accountability*.

Between rigor and urgency: The limits of coordination in the public sector

ABSTRACT

This teaching case, situated in the field of Public Administration and Public Policy, explores the challenges of governmental coordination in a multilevel governance context. The protagonist is Sofia Almeida, a manager at the *Banco de Fomento da Nação* (BFN), the institution responsible for the technical analysis of the newly created Social and Urban Development Fund (FDSU), a multi-billion-dollar public fund in Brazil. The main challenge is Sofia's dilemma when analyzing

the FDSU's first major project, the Early Childhood Program. Politically pressured to approve the construction of 50 daycare centers, her technical review identifies five serious structural flaws that compromise the project's sustainability. With a 48-hour deadline, she must decide between upholding her technical integrity and complying with the political imperative, a choice that will define not only the future of the FDSU and the fate of 15,000 children, but also the role of technical bureaucracy in public governance.

KEYWORDS: Public policy coordination. Multilevel governance. Policy implementation. Technical bureaucracy. Accountability.

Entre el rigor y la urgencia: los límites de la coordinación en el sector público

RESUMEN

Este caso de enseñanza, inserto en el área de Administración Pública y Políticas Públicas, explora los desafíos de la coordinación gubernamental en un contexto de gobernanza multinivel. La protagonista es Sofía Almeida, gerente del Banco de Fomento da Nação (BFN), institución responsable del análisis técnico del recién creado Fondo de Desarrollo Social y Urbano (FDSU), un fondo multimillonario del sector público brasileño. El principal desafío enfrentado es el dilema de Sofía al analizar el primer gran proyecto del Fondo -el Programa Primera Infancia-. Presionada políticamente para aprobar la construcción de 50 guarderías, su análisis técnico revela cinco fallas estructurales graves que comprometen la sostenibilidad del proyecto. Con un plazo de 48 horas, ella debe decidir entre su integridad técnica y el imperativo político, una elección que definirá no solo el futuro del Fondo y el destino de 15 mil niños, sino también el papel de la burocracia técnica en la gobernanza pública.

PALABRAS CLAVE: Coordinación de políticas públicas. Gobernanza multinivel. Implementación de políticas. Burocracia técnica. Rendición de cuentas (*Accountability*).

INTRODUÇÃO

Brasil, março de 2025. Sofia Almeida observa o relatório técnico de 47 páginas à sua frente. Cada parágrafo documenta uma falha estrutural grave no Programa "Primeira Infância", o primeiro grande projeto do recém-criado Fundo de Desenvolvimento Social e Urbano (FDSU). Seu telefone não para de tocar – são assessores ministeriais, prefeitos ansiosos e a assessoria de imprensa perguntando quando terão boas notícias para divulgar.

Como gerente de infraestrutura social do Banco de Fomento da Nação (BFN), Sofia tem 48 horas para decidir: aprovar ou rejeitar um projeto de R$ 180 milhões que promete construir 50 creches para 15 mil crianças em situação de vulnerabilidade. A decisão parece simples: aprová-lo pode significar endossar conscientemente o desperdício de recursos públicos, enquanto rejeitá-lo pode desencadear uma crise política e deixar milhares de crianças sem assistência.

Três meses antes, em dezembro de 2024, uma nova lei federal havia criado o FDSU com a ambiciosa promessa de investir R$ 10 bilhões já em 2025 para financiar infraestruturas essenciais em áreas carentes. No papel, seu desenho institucional parecia ter aprendido com os erros do passado, criando uma estrutura de governança multinível destinada a promover sinergia e evitar duplicação de esforços. Na prática, como Sofia descobriria rapidamente, uma arquitetura elegante não é suficiente para superar culturas políticas e burocráticas profundamente entrincheiradas.

Nascida em uma favela, com uma carreira de 15 anos no banco marcada pela excelência técnica, Sofia defende o rigor como a única garantia de que o dinheiro público gere impacto real para os mais vulneráveis. Sua decisão, a ser tomada em 48 horas, definirá não apenas o destino de milhares de crianças, mas o futuro do próprio Fundo e o papel da burocracia técnica na governança pública brasileira.

ARQUITETURA DA GOVERNANÇA: COORDENAÇÃO OU FRAGMENTAÇÃO?

A concepção do FDSU foi aplaudida por especialistas em gestão pública como um avanço institucional. Seu desenho criava uma estrutura de governança multinível com três níveis de atuação: o Núcleo de Articulação Estratégica (NAE), o Comitê Gestor (CG-FDSU) e o BFN.

Núcleo de Articulação Estratégica: o cérebro inerte

Localizado no coração do poder executivo, o NAE deveria ser o maestro da orquestra governamental, ditando o ritmo e garantindo que todos os instrumentos tocassem em harmonia. O ministro Ernesto, um veterano da política nacional, foi escolhido para liderá-lo.

Ernesto era um mestre da articulação nos bastidores, um homem que entendia de poder, favores e alianças. Contudo, sua expertise residia na gestão de crises políticas, não na coordenação de políticas públicas. Para ele, uma política pública bem-sucedida era aquela que não gerava manchetes negativas. O FDSU, sob sua ótica, era menos um instrumento de transformação social e mais uma fonte potencial de conflitos interministeriais que poderiam desestabilizar a coalizão governista.

Sua estratégia, portanto, era a da "coordenação passiva": ele só agiria se uma crise fosse inevitável. As reuniões do NAE eram longas, formais e inconclusivas, repletas de discursos vagos sobre "sinergia" e "alinhamento", mas desprovidas de decisões concretas. Ernesto transformara o cérebro do Fundo em um órgão que deliberadamente evitava pensar.

Comitê Gestor: a arena dos interesses setoriais

Se o NAE era o cérebro inerte, o CG-FDSU era o coração dividido. Composto por representantes dos Ministérios da Educação, Saúde, Casa Financeira, e Justiça e Segurança Pública, além do BFN, era ali que as tensões latentes do governo se manifestavam abertamente.

Cada representante chegava às reuniões mensais com um mandato nítido de seu ministro: proteger o orçamento, garantir uma fatia dos recursos do Fundo para os projetos da pasta e vetar qualquer iniciativa que pudesse invadir seu "território" de atuação. A cooperação era um ideal distante, ofuscado pela lógica da competição.

As discussões eram um microcosmo da fragmentação do Estado brasileiro, um fenômeno que os acadêmicos chamam de "insulamento burocrático". Cada ministério era uma ilha, com sua própria linguagem, suas próprias prioridades e uma desconfiança arraigada em relação aos vizinhos.

Banco de Fomento da Nação: o braço executor

Na base desta estrutura disfuncional, o BFN era o pilar que deveria sustentar todo o peso. Com uma cultura organizacional de quase um século, o Banco era um bastião da tecnocracia. Seus analistas, engenheiros e economistas se orgulhavam de sua neutralidade e seu rigor. Eles eram os guardiões da "boa técnica", a linha de defesa contra projetos mal concebidos e o desperdício de dinheiro público.

No entanto, o arranjo do FDSU colocava o BFN em uma posição esquizofrênica. De um lado, esperava-se que o Banco atuasse como um executor passivo das decisões políticas do Comitê Gestor. De outro, as normas internas do banco e as leis de responsabilidade fiscal exigiam que cada operação de financiamento fosse tecnicamente sã e financeiramente sustentável. Era uma colisão inevitável entre a lógica política do "fazer acontecer" e a lógica técnica do "fazer certo".

SOFIA ALMEIDA E O PESO DA EXPERIÊNCIA

Para entender o dilema de Sofia, é preciso entender sua história. Ela não via os projetos como planilhas de Excel ou fluxogramas de processos. Ela via pessoas. Sua infância foi marcada pela presença de um "esqueleto" de obra no seu bairro – uma creche prometida em uma eleição, cujas fundações foram erguidas com grande alarde, mas que nunca foi concluída. Aquela estrutura de concreto inacabada tornou-se um monumento ao descaso, um lembrete diário da distância entre a promessa política e a realidade. Essa memória era a sua bússola moral.

Primeira de sua família a concluir o ensino superior, Sofia foi aprovada em um dos concursos mais disputados do país para ingressar no BFN. Sua ascensão não foi fácil. Como mulher vinda de origem humilde em um ambiente tradicionalmente masculino e elitista, ela teve que provar seu valor em dobro. Fez isso com uma competência feroz e uma dedicação incansável.

O caso que a definiu foi o "Programa Água para Todos". O governo anterior pressionava pela inauguração de milhares de cisternas no semiárido antes das eleições. A ordem era "acelerar". Sofia, então uma analista júnior, identificou uma falha fatal no desenho do programa: ele não previa recursos para treinar as comunidades a manter os sistemas ou para realizar reparos.

Ela argumentou, em um relatório corajoso, que sem esse componente de sustentabilidade, as cisternas se tornariam inutilizáveis em poucos anos. Seu chefe, cedendo à pressão, engavetou o relatório e a acusou de "atrasar o progresso". Anos depois, uma auditoria externa confirmou exatamente o que Sofia previra: mais de 60% das cisternas aprovadas às pressas estavam com problemas ou abandonadas. O relatório de Sofia foi resgatado e ela foi promovida. A lição que ela aprendeu foi indelével: o verdadeiro inimigo do desenvolvimento não é a burocracia, mas a pressa populista.

Com 15 anos de carreira e expertise reconhecida em análise de projetos de infraestrutura social, gestão de riscos e modelagem financeira, Sofia agora ocupava uma posição de autoridade. Como gerente responsável pela análise técnica dos projetos do FDSU, ela podia recomendar aprovação, rejeição ou reformulação das propostas. Embora não tivesse poder de veto definitivo – prerrogativa do Comitê Gestor –, suas recomendações técnicas carregavam peso institucional significativo. Historicamente, o Banco raramente era questionado em suas avaliações técnicas.

OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO

Os primeiros três meses do FDSU foram uma imersão profunda nas disfunções da administração pública. Os conceitos teóricos sobre problemas de coordenação, que Sofia havia estudado em seu mestrado, materializavam-se diante de seus olhos.

Contradições: a lógica social vs. a lógica fiscal

O embate mais emblemático ocorreu na terceira reunião do Comitê Gestor. De um lado, Gustavo Heavyweather, o representante da Casa Financeira, um economista ortodoxo. "Senhores", disse ele, "a lei é objetiva. O BFN só pode operar com municípios que demonstrem capacidade de pagamento. A nota Capag (Classificação Final da Capacidade de Pagamento) é o nosso termômetro de risco. Liberar recursos para municípios com nota C ou D seria uma irresponsabilidade fiscal".

Do outro lado, Paolla Moura, a Ministra da Saúde. "Ministro, com todo o respeito, a sua lógica anula o propósito do Fundo! O FDSU foi criado para combater a desigualdade. Se seguirmos a sua regra, vamos construir hospitais onde já existem hospitais e deixar os mais doentes sem atendimento. Isso não é só um erro técnico, é uma falha moral!".

Este impasse ilustrava perfeitamente a contradição: duas políticas governamentais válidas – responsabilidade fiscal e equidade social – eram mutuamente inconsistentes no desenho do programa. A especialização de cada órgão criava objetivos incompatíveis.

Deslocamento: a canetada setorial e o custo coletivo

A equipe de Sofia estava particularmente orgulhosa do trabalho no modelo padrão das creches, desenvolvido em parceria com a equipe técnica do Ministério da Educação ao longo de seis semanas. O modelo considerava eficiência energética, adequação climática e custos de manutenção.

Contudo, na véspera da apresentação final, o ministro da educação, Murilo Muralha, anunciou na TV um "novo paradigma" para a educação infantil, com um projeto arquitetônico completamente diferente, mais caro e sem consulta prévia. Todo o trabalho técnico tornou-se obsoleto instantaneamente. Este era um exemplo clássico de deslocamento: um ator toma uma decisão para otimizar seus próprios resultados – no caso, visibilidade política –, mas desloca os custos e as consequências negativas para outras partes do arranjo de governança.

Custos de transação e responsabilidade difusa: o pântano burocrático

A rotina de Sofia tornou-se um pesadelo de ineficiência, dominada por reuniões que poderiam ter sido e-mails. Os custos de transação – o tempo e a energia consumidos não na execução, mas na tentativa de alinhar os atores – estavam sufocando o FDSU. Cada decisão exigia múltiplas rodadas de negociação entre ministérios, consultas ao NAE e validações com o Comitê Gestor.

Paralelamente, a pergunta sobre *accountability* a assombrava: se um projeto financiado pelo FDSU fracassasse, de quem seria a responsabilidade? Do Banco, por análise técnica inadequada?

Do ministério setorial, por especificações incorretas? Do Comitê Gestor, por decisão política mal fundamentada? A estrutura do FDSU, com sua responsabilidade difusa, criava um vácuo que tornava difícil atribuir o sucesso ou o fracasso a um único ator, embora Sofia soubesse que, no final, a assinatura que liberou o dinheiro – a dela – seria o foco mais provável de qualquer investigação.

A SITUAÇÃO-PROBLEMA: O PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA

Quinze de março de 2025. O Programa Primeira Infância era a aposta do governo para gerar um fato positivo e reverter a queda de popularidade. Proposto pelo Ministério do Desenvolvimento Humano e Inclusão, o projeto previa a construção de 50 creches em municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Norte do país, com investimento total de R$ 180 milhões.

A iniciativa possuía forte apelo político e social. O NAE a considerava um projeto-vitrine, essencial para demonstrar a agilidade e o impacto do FDSU. A pressão pela sua aprovação era brutal e vinha por todos os canais. Jornais já antecipavam o anúncio, comunidades foram mobilizadas, e prefeitos locais aguardavam confirmação para suas agendas de inauguração. O relatório da equipe de Sofia, contudo, era um balde de água fria na celebração antecipada. A análise técnica identificou cinco problemas estruturais graves.

1. Sustentabilidade financeira: a receita do elefante branco

A equipe de Sofia cruzou os dados da proposta com os balanços financeiros dos municípios, disponíveis no Tesouro Nacional. A conclusão era matemática: 8 em cada 10 municípios selecionados (78% do total) já gastavam mais de 95% de sua receita corrente líquida com despesas obrigatórias.

Eles simplesmente não tinham de onde tirar recursos para contratar professores, merendeiras, pessoal de limpeza, ou para pagar as contas de água e luz das novas creches. Os custos operacionais foram estimados em R$ 35 mil mensais por creche. O projeto não detalhava nenhum mecanismo de sustentabilidade financeira pós-construção. A proposta considerava apenas o financiamento reembolsável para a obra física, transferindo todo o risco de custeio operacional para municípios financeiramente frágeis.

Pela experiência do Banco, isso significava um risco altíssimo de que as creches fossem construídas, mas nunca operadas – ou operadas precariamente por alguns meses até os recursos municipais se esgotarem. Seriam novos "esqueletos", monumentos ao desperdício.

2. Critérios de localização: a geografia do poder

O analista de geoprocessamento da equipe de Sofia produziu um mapa que contava uma história chocante. Ele sobrepôs três camadas de informação: a localização das creches propostas, o mapa da pobreza (áreas com maior concentração de famílias no Cadastro Único) e o mapa político das últimas eleições municipais.

O resultado foi inequívoco. Havia um grande desalinhamento entre a localização das creches e as áreas de maior necessidade. Dos 50 municípios selecionados, 32% não coincidiam com as áreas de maior densidade demográfica infantil ou vulnerabilidade social. Em contraste, havia uma correlação estatisticamente significativa com municípios governados por prefeitos da base aliada do governo. A conclusão técnica era desconfortável: a seleção parecia ter seguido critérios de alinhamento político-partidário em detrimento da demanda real.

3. Modelo construtivo: a tirania do tamanho único

A proposta insistia em um modelo arquitetônico único, com lajes de concreto e janelas de vidro, para ser replicado do Oiapoque ao Chuí. Um engenheiro da equipe de Sofia, especialista em construções sustentáveis, escreveu um parecer demolidor:

> Este projeto será um forno na Amazônia, exigindo um gasto absurdo com ar-condicionado, e uma geladeira na campanha gaúcha, demandando alto custo de aquecimento. Ele ignora completamente o conhecimento local e as soluções bioclimáticas que poderiam reduzir os custos operacionais em até 40%. A padronização excessiva, sem considerar especificidades climáticas regionais, elevará os custos de climatização e reduzirá a vida útil das edificações em clima amazônico.

4. Cronograma: a ficção da eficiência

O prazo de 8 meses para a construção simultânea das 50 unidades era mais uma peça de marketing do que um planejamento sério. A experiência do BFN mostrava que apenas os trâmites burocráticos pré-construção (licitação; licenciamento ambiental; desapropriações, quando necessárias) levavam, em média, de 12 a 18 meses.

Além disso, o cronograma ignorava as limitações logísticas da região Norte: períodos de cheia dos rios que impossibilitam o transporte de materiais, escassez de mão de obra qualificada em municípios pequenos e isolados, e a distância dos grandes centros fornecedores. Prometer a conclusão em oito meses não era otimismo, era enganoso. O risco de atrasos era praticamente certo, o que geraria custos adicionais e desgaste político.

5. Demanda: um chute no escuro

O número de 15 mil crianças era atraente politicamente, mas não se baseava em nenhuma pesquisa de campo ou estudo de demanda. A equipe de Sofia fez uma amostragem e ligou para as secretarias de educação de cinco dos municípios selecionados. Em um deles, a secretária foi sincera: "Olha, uma creche aqui seria ótima, mas a nossa fila de espera hoje é de 40 crianças. Uma creche para 300, como vocês estão propondo, vai ficar vazia ou atenderá crianças de municípios vizinhos" – algo que não estava previsto.

Não havia estudos consistentes sobre padrões de trabalho materno na região, fatores culturais que influenciavam a demanda por creches, ou mesmo validação da capacidade das famílias de levar as crianças às unidades considerando as distâncias e a infraestrutura de transporte local.

FECHAMENTO

Com o relatório técnico detalhando cada uma dessas falhas em sua frente, Sofia se sentia encurralada. O telefone não parava de tocar. Eram assessores do ministro Ernesto sondando o andamento do parecer. Eram prefeitos ansiosos. Era a assessoria de imprensa do BFN perguntando quando teriam boas notícias para divulgar. A pressão era um tsunami, e ela tinha apenas 48 horas para decidir.

Sofia reconhecia que estava no epicentro de uma tensão fundamental da administração pública moderna: o conflito entre a eficiência operacional baseada na especialização técnica – missão institucional do Banco – e a necessidade de coordenação política que privilegiasse resposta rápida e alinhamento intergovernamental – objetivo do FDSU.

Aprovar o projeto como estava seria uma traição a tudo em que acreditava. Seria endossar conscientemente a má aplicação de R$ 180 milhões, sabendo que o resultado provável seria o fracasso – creches construídas, mas não operadas; recursos desperdiçados; promessas quebradas. Seria repetir o erro histórico que a marcou na infância.

Rejeitar o projeto, por outro lado, desencadearia uma crise de proporções imprevisíveis. O primeiro grande projeto do FDSU seria barrado pela "burocracia engessada". Ela, pessoalmente, seria o alvo da fúria política; sua carreira, colocada em xeque. O Banco seria rotulado como insensível às urgências sociais. E, no meio do cabo de guerra institucional, as 15 mil crianças, que precisavam desesperadamente de uma solução, continuariam esperando.

Havia uma terceira via? Aprovar com condicionantes técnicas rigorosas? Mas o prazo de 48 horas tornava qualquer renegociação substancial praticamente impossível. E quem garantiria que as condicionantes seriam efetivamente cumpridas na fase de implementação?

A questão que martelava em sua mente ia além do projeto em si. Era sobre o seu papel como servidora pública. Ela deveria ser uma peça leal na engrenagem do governo ou a guardiã do interesse público de longo prazo, mesmo que isso significasse criar um curto-circuito no sistema? O dilema de Sofia era, em última análise, um dilema sobre *accountability*: em um sistema de responsabilidade difusa, quem responde quando a coordenação falha?

O prazo se esgota. As 15 mil crianças aguardam. Os ministérios pressionam. A mídia observa. Os critérios técnicos clamam por rigor. Sofia Almeida precisa decidir.

NOTAS DE ENSINO

As notas de ensino do caso possuem acesso restrito e estão disponíveis apenas para docentes e instrutores vinculados à instituição acadêmica.

AUTORES

JESUS MANUEL CHOREN NOYA

Mestrando em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE); Engenheiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). E-mail: chorennoya@gmail.com

PATRICIA VENCESLAU SOARES GOMES

Mestranda em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE); Assessora na Coordenação de Gestão Estratégica da Agência Nacional do Cinema (Ancine). E-mail: patricia.venceslaus@gmail.com

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

JESUS MANUEL CHOREN NOYA Conceituação (Igual); Curadoria de dados (Igual); Análise formal (Igual); Metodologia (Igual); Software (Igual); Supervisão (Igual); Validação (Igual); Escrita – rascunho original (Igual); Escrita – revisão e edição (Igual).

PATRÍCIA VENCESLAU SOARES GOMES Conceituação (Igual); Curadoria de dados (Igual); Análise formal (Igual); Metodologia (Igual); Software (Igual); Supervisão (Igual); Validação (Igual); escrita – rascunho original (Igual); Escrita – revisão e edição (Igual).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

AGRADECIMENTOS

Os autores expressam sua profunda gratidão à Prof.ª Dra. Lucia Barbosa de Oliveira, pelo incentivo durante a disciplina e pelos valiosos insights, paciência e apoio na proposição deste caso de ensino. Agradecemos também ao Prof. Dr. João Victor Guedes-Neto, pela inspiração para a abordagem do tema da coordenação na Administração Pública.