



Coordenação intergovernamental e capacidade de implementação em desastres ambientais: uma análise documental do arranjo de governança do Fundo Rio Doce

Intergovernmental coordination and implementation capacity in environmental disasters: a documentary analysis of the institutional design of the Rio Doce Fund

Coordinación intergubernamental y capacidad de implementación en desastres ambientales: un análisis documental del diseño institucional del Fondo Río Doce

Grupo temático 08 – Governo e administração pública para a gestão climática e ambiental

Gabriela Ramos Nunes Paixão, Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília

Drº João Mendes Rocha Neto, Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília

RESUMO

Desastres ambientais de grande escala impõem desafios de coordenação intergovernamental e de implementação de políticas públicas territorializadas. No caso do Rio Doce, a estruturação do Fundo Rio Doce representa um arranjo institucional voltado ao financiamento de medidas socioambientais e reparatórias, cuja efetividade depende do modo como define instâncias decisórias, instrumentos de coordenação e mecanismos de transparência e responsabilização. Este artigo analisa, por meio de evidências documentais, como o arranjo de governança do Fundo Rio Doce estrutura a coordenação intergovernamental e quais implicações decorrem para a capacidade de implementação de ações socioambientais nos territórios atingidos. Adota-se estudo de caso qualitativo com análise documental e codificação temática. O corpus documental é composto por normativos e documentos institucionais públicos relacionados ao Fundo e à governança da reparação.

Palavras-chave: coordenação intergovernamental; capacidade de implementação; governança ambiental; desastres ambientais; governança.

ABSTRACT

Large-scale environmental disasters pose challenges for intergovernmental coordination and the implementation of place-based public policies. In the Rio Doce case, the establishment of the Rio Doce Fund constitutes an institutional arrangement to finance socio-environmental and reparatory measures, whose effectiveness depends on how it defines decision-making bodies, coordination instruments, and transparency and accountability mechanisms. Drawing on documentary evidence, this article examines how the Fund's governance arrangement structures intergovernmental coordination and what implications follow for implementation capacity in affected territories. The study adopts a qualitative case-study design, combining documentary analysis with thematic coding. The documentary corpus comprises legal norms and public institutional documents related to the Fund and to the governance of the reparation process.



Keywords: intergovernmental coordination; implementation capacity; environmental governance; environmental disasters; governance.

RESUMEN

Los desastres ambientales de gran escala plantean desafíos de coordinación intergubernamental y de implementación de políticas públicas territorializadas. En el caso del Río Doce, la estructuración del Fondo Río Doce constituye un arreglo institucional orientado al financiamiento de medidas socioambientales y reparadoras, cuya efectividad depende de cómo define instancias decisorias, instrumentos de coordinación y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. A partir de evidencias documentales, este artículo analiza cómo el arreglo de gobernanza del Fondo Río Doce estructura la coordinación intergubernamental y qué implicaciones se derivan para la capacidad de implementación de acciones socioambientales en los territorios afectados. Se adopta un estudio de caso cualitativo con análisis documental y codificación temática. El corpus documental está compuesto por normativas y documentos institucionales públicos relacionados con el Fondo y con la gobernanza del proceso de reparación.

Palabras clave: coordinación intergubernamental; capacidad de implementación; gobernanza ambiental; desastres ambientales; gobernanza.

1. Introdução

Desastres ambientais de grande escala colocam o Estado diante de problemas públicos complexos que exigem respostas coordenadas, sustentadas ao longo do tempo e sensíveis às necessidades territoriais. Em contextos federativos, a efetividade dessas respostas depende, em grande medida, de como a governança distribui competências, organiza fluxos decisórios e viabiliza coordenação entre níveis de governo, setores e organizações. Nesse sentido, analisar arranjos de financiamento e governança criados para a reparação socioambiental é relevante para compreender como estruturas administrativas condicionam a capacidade estatal de implementação em políticas ambientais.

O objeto deste estudo é o arranjo de governança do Fundo Rio Doce, tomado como caso para discutir coordenação intergovernamental e capacidade de implementação em ações socioambientais territorializadas. A pergunta de pesquisa que orienta o artigo é: Como o arranjo de governança do Fundo Rio Doce estrutura coordenação intergovernamental e capacidade de implementação para ações socioambientais territorializadas? O objetivo geral consiste em analisar, por meio de evidências documentais, como o arranjo de governança organiza a coordenação intergovernamental e quais implicações decorrem para a capacidade de implementação, considerando também os mecanismos de participação social e controle social previstos no arranjo.

Metodologicamente, o artigo adota estudo de caso qualitativo com análise documental. O corpus é composto por normativos e documentos institucionais públicos relacionados ao Fundo e à governança da reparação. A análise emprega codificação temática em quatro dimensões: (i) arquitetura institucional; (ii) coordenação intergovernamental e priorização territorial; (iii) participação social, transparência e controle social; e (iv) implicações para capacidade de implementação. Além desta introdução, o texto apresenta o referencial analítico, detalha os procedimentos metodológicos, discute os resultados da análise documental e conclui com implicações e recomendações.

2. Coordenação e capacidade de implementação

Em geral, negociações entre governos são necessárias para viabilizar a coordenação de políticas públicas (Hueglin & Fenna, 2015). Ademais, demandas urgentes com efeitos de transbordamento entre territórios podem incentivar a adoção de arranjos mais cooperativos. Nesse sentido, a probabilidade de obtenção de cooperação expressa a “capacidade dos governos nacionais e subnacionais [...] de trabalharem juntos para resolver problemas de políticas públicas” (Inwood et al., 2011, p. 14). Esse desafio tende a se intensificar quando o problema exige elevados níveis de coordenação e colaboração, como ocorre em desastres ambientais, cujos impactos ultrapassam fronteiras administrativas e demandam decisões articuladas. Em tais cenários, medidas de resposta, reparação e repactuação não se originam de uma única esfera governamental; ao contrário, resultam da atuação de múltiplos níveis, o que requer que governos trabalhem de forma integrada e compartilhem responsabilidades (Paquet & Schertzer, 2020, p. 2).

Por essa razão, políticas públicas orientadas à resposta e à reparação de desastres ambientais podem ser compreendidas como problemas intergovernamentais complexos, na medida em que seus efeitos se disseminam por múltiplos territórios e produzem externalidades entre jurisdições. Nesses casos, a efetividade das respostas depende de arranjos capazes de articular competências, recursos e responsabilidades entre diferentes níveis de governo. Como sintetizam Paquet e Schertzer, esse tipo de problema “requer coordenação e cooperação intergovernamental para respostas políticas eficazes” (2020, p. 1). A interdependência entre causas e efeitos, frequentemente distribuídos ao longo de bacias hidrográficas, cadeias produtivas e redes de serviços públicos, limita a capacidade de uma única esfera governamental de formular e implementar soluções de modo isolado.

O Fundo Rio Doce exemplifica um arranjo intergovernamental porque combina instâncias de governança (Comitê e subcomitês) com uma estrutura de execução financeira, na qual o BNDES administra e operacionaliza repasses ou execução de projetos conforme diretrizes aprovadas no Plano Anual (Casa Civil, 2025; BNDES, s.d.). Além disso, o arranjo prevê mecanismos de monitoramento, transparência e prestação de contas, demanda articulação com políticas setoriais como meio ambiente, saúde e infraestrutura.

Em políticas de resposta e reparação a desastres, a coordenação intergovernamental tende a produzir resultados apenas quando os atores envolvidos dispõem de capacidade de implementação, isto é, competências e recursos para converter decisões em entregas concretas no território. Essa capacidade envolve, de um lado, uma dimensão administrativo-gerencial (rotinas, recursos humanos, gestão financeira e contratual, governança e controle) e, de outro, uma dimensão técnico-operacional (elaboração de projetos, conhecimento setorial e territorial, gestão de obras e serviços e monitoramento). Na literatura sobre policy capacity, essas dimensões são compreendidas como capacidades distribuídas nos níveis individual, organizacional e sistêmico, mobilizando competências analíticas, operacionais e políticas, que afetam diretamente a qualidade do trabalho governamental e, conseqüentemente, a implementação (Wu et al., 2015).

Em contextos federativos, um ponto crítico é o risco de assimetrias de capacidades entre entes: municípios e estados diferem quanto a corpo técnico, instrumentos de planejamento, infraestrutura administrativa e condições de accountability, o que pode produzir implementação desigual mesmo sob regras formais uniformes (Allain-Dupré, 2018). Em arranjos complexos, requisitos administrativos elevados (comprovações, relatórios, conformidade e controles) podem aumentar custos de transação e, na prática, selecionar quem consegue executar favorecendo entes com maior capacidade instalada.

No caso do Fundo Rio Doce, a governança busca estruturar a implementação por meio de (a) um plano anual de aplicação dos recursos, (b) uma engenharia de execução em que o BNDES pode repassar ou executar, direta ou indiretamente, recursos do Fundo, e (c) mecanismos de transparência ativa e prestação de contas previstos no estatuto e nas regras do arranjo (Brasil, 2025). Ademais, o arcabouço deliberativo do Comitê do Rio Doce detalha instrumentos operacionais do arranjo incluindo a aprovação de modelos para repasse e execução de recursos, permitindo observar, documentalmente, quais exigências administrativas/técnicas são impostas aos executores e quais rotinas de monitoramento e responsabilização são acionadas (Brasil, Casa Civil, 2026).

3. Participação social, transparência e controle social

A participação social assume centralidade em políticas de resposta e reparação de desastres ambientais porque se relaciona à capacidade de territórios e comunidades absorverem choques, reorganizarem-se e preservarem funções e identidades em contextos de crise. Nessa perspectiva, a resiliência não se restringe à reconstrução física ou à retomada econômica, pois envolve vínculos sociais, culturais e ambientais que sustentam a vida coletiva (Adger, 2000; Gonçalves, 2014). Como territórios são sistemas abertos e interdependentes, sujeitos a dinâmicas não lineares e múltiplos riscos, cresce a relevância de arranjos institucionais capazes de incorporar diferentes formas de conhecimento e reduzir assimetrias informacionais e decisórias (Walker et al., 2004). Isso ajuda a explicar por que indicadores de recuperação econômica podem sugerir melhora regional, mas não capturam, por si só, dimensões institucionais e socioculturais que condicionam a sustentabilidade da recuperação no longo prazo (Bailey & Turok, 2016; Martin, 2012).

A participação social torna-se especialmente decisiva quando a resiliência é tratada como um processo dinâmico estruturado em três dimensões mitigação e antecipação, resposta e recuperação e adaptação (Echave, 2022). Enquanto resposta e recuperação envolvem capacidades organizacionais e comunitárias para enfrentar impactos imediatos e recompor condições básicas de vida, a adaptação depende da possibilidade de modificar trajetórias de desenvolvimento e incorporar práticas que reduzam riscos futuros. Essa dimensão tende a exigir espaços efetivos de participação, valorização de saberes locais e reconhecimento de especificidades territoriais na formulação de políticas, evitando soluções desenhadas de forma descolada do cotidiano dos atingidos (Echave, 2022).

Do ponto de vista da governança, isso significa que participação social, transparência e controle social não operam apenas como “adições” a governança, mas como mecanismos que influenciam a implementação ao reduzir assimetrias informacionais, aumentar previsibilidade decisória e produzir canais de pactuação e contestação institucionalizada especialmente quando escolhas distributivas e repactuações envolvem múltiplos níveis de governo (Allain-Dupré, 2018; Paquet & Schertzer, 2020). A partir desse enquadramento, a análise documental do artigo observa como regras, instâncias e procedimentos participativos se conectam (ou não) às decisões sobre prioridades, critérios e execução, aspecto que se torna visível nas tensões registradas no contexto do desastre de Mariana, inclusive quanto à exclusão de atingidos de estruturas centrais de deliberação (MPF, 2018) e aos conflitos sobre reconhecimento e definição de “atingido” (Fernandes, 2022).

4. Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, adequada quando se busca aprofundar a compreensão de um problema e refinar questões analíticas, aproximando o pesquisador do objeto e dos objetivos da investigação (Gil, 1991). Nesse tipo de pesquisa, não há exigência de técnicas estatísticas, pois o foco recai sobre interpretação e construção de sentidos a partir de evidências, com raciocínio que pode transitar entre movimentos dedutivos e indutivos (Silva & Menezes, 2001). Conforme Creswell (2007), trata-se de uma investigação interpretativa, em que o pesquisador exerce papel central na coleta e análise, articulando múltiplas fontes e procedimentos de forma coerente com a pergunta de pesquisa.

O delineamento consiste em um estudo de caso qualitativo do arranjo de governança do Fundo Rio Doce, tomando como unidade de análise o desenho institucional do Fundo entendido como o conjunto de regras, instâncias, instrumentos e fluxos que estruturam a tomada de decisão, a coordenação intergovernamental e as condições administrativas associadas à implementação territorializada. Para operacionalizar o estudo, recorre-se à pesquisa documental, apropriada para examinar políticas e arranjos institucionais a partir de fontes variadas, como documentos oficiais, relatórios e materiais institucionais (Fonseca, 2002). O corpus é composto por normativos centrais, resoluções e atos do Comitê do Rio Doce, além de documentos públicos de governança, transparência e prestação de contas relacionados à operacionalização do Fundo.

A análise emprega codificação temática orientada por categorias pré-definidas, alinhadas ao referencial teórico e à pergunta de pesquisa. Conforme a análise de conteúdo, a codificação corresponde ao processo de transformação de dados brutos em unidades de análise significativas, às quais se atribuem códigos

representativos de conceitos relevantes, podendo ocorrer de forma aberta ou fechada, a depender do grau de definição prévia das categorias (Bardin, 2016). Neste estudo, as evidências extraídas dos documentos (por exemplo, artigos, parágrafos, resoluções e descrições operacionais) foram organizadas em quatro dimensões: (i) arquitetura institucional; (ii) coordenação intergovernamental e priorização territorial; (iii) participação social, transparência e controle social; e (iv) implicações para capacidade de implementação. Esse procedimento permite relacionar dispositivos formais e instrumentos operacionais a efeitos esperados sobre coordenação, accountability e execução, reconhecendo como limitação que, por ser documental, a investigação descreve e interpreta o desenho previsto e publicizado, sem mensurar diretamente sua performance prática em diferentes territórios.

5. Resultados da análise documental

A análise documental identificou evidências organizadas nas quatro dimensões de codificação definidas no método. A Tabela 1 sintetiza os principais dispositivos e documentos analisados, bem como as implicações analíticas associadas a cada dimensão, servindo de base para a apresentação dos resultados a seguir.

Tabela 1 – Matriz de evidências documentais

Dimensão (codificação)	Evidência documental (o que o documento estabelece)	Fonte (documento e item)	Implicações analíticas (o que isso sugere)
4.1 Arquitetura institucional	O Fundo é estruturado como fundo privado “gerido e administrado pelo BNDES”, e o BNDES pode repassar ou executar recursos “conforme determinação do Comitê do Rio Doce”.	Decreto nº 12.412/2025, art. 3º, caput e §2º.	Separação entre instância administradora/executora financeira (BNDES) e instância deliberativa (Comitê) aumenta padronização e controle, mas pode elevar dependência de fluxos formais entre decisão e execução.
4.1 Arquitetura institucional	O Comitê do Rio Doce tem composição central (Casa Civil + SRI + SGPR), manifesta-se por resoluções e cria subcomitês temáticos.	Decreto nº 12.412/2025, arts. 27–29.	O arranjo reforça governança colegiada, com detalhamento infralegal via resoluções; facilita rastreabilidade decisória (resoluções), mas pode concentrar coordenação no nível central.
4.2 Coordenação intergovernamental	A Casa Civil exerce coordenação e prevê articulação e pactuação de estratégias com MG e ES para cumprimento do acordo.	Decreto nº 12.412/2025, art. 25, III.	A coordenação federativa é tratada como atribuição explícita; cria canal formal para cooperação com estados, relevante para políticas territorializadas.



ARTIGO

4.2 Coordenação intergovernamental	Há possibilidade de participação de entes subnacionais nos subcomitês: representantes de MG e ES podem ser convidados.	Decreto nº 12.412/2025, art. 29, §4º.	Existe abertura institucional para cooperação subnacional, mas o caráter “por convite” pode gerar variação na intensidade de integração.
4.2 Coordenação intergovernamental	O fluxo operacional descrito indica: Comitê aprova Plano Anual, Ministério emite Ordem de Pagamento ao BNDES após instrumentos jurídicos, e o BNDES transfere à executora/ministério.	BNDES (Governança: “Entenda como funciona – BNDES como repassador”). + Resoluções CRD nº 3/2025 (modelos de repasse/execução) e nº 4/2025 (ordens de pagamento) listadas na página de Resoluções.	O arranjo tende a aumentar previsibilidade e auditabilidade (fluxo padronizado), mas adiciona etapas formais que podem elevar custos de transação.
4.3 Participação social / transparência / controle	Obriga atualização de informações no Portal Único sobre escopo/valores/resultados /estágio (mínimo semestral) e prevê publicação anual do Plano Anual e da prestação de contas “para garantir transparência e participação da sociedade”.	Decreto nº 12.412/2025, art. 19 e parágrafo único; art. 26, §3º.	Transparência ativa cria condição para controle social e legitimidade; o “grau de influência” da participação depende de como essas informações são usadas em devolutivas e decisões.
4.3 Participação social / transparência / controle	O estatuto deve prever “mecanismos de transparência ativa e de prestação de contas” e procedimentos de integridade/auditoria/denúncia.	Decreto nº 12.412/2025, art. 4º, IX.	Reforça o arranjo orientado a accountability; pode aumentar exigências de conformidade para executores.
4.3 Participação social / transparência / controle	Há ferramenta de rastreabilidade: Resolução CRD institui o BB Gestão Ágil; comunicação oficial destaca que qualquer cidadão pode acessar extratos bancários das executoras e que o uso é obrigatório para movimentação/prestação de contas.	Página “Resoluções” (Resolução CRD nº 10/2025). + SECOM (2026) sobre BB Gestão Ágil e acesso público aos extratos.	Aumenta rastreabilidade e controle social, mas pode elevar requisitos operacionais para execução (adesão à ferramenta, rotinas de registro).

4.4 Implicações para capacidade de implementação	O arranjo combina rotinas padronizadas (Plano Anual, ordens de pagamento, instrumentos jurídicos) com obrigações de transparência e prestação de contas (Portal Único, auditoria/integridade).	Decreto nº 12.412/2025 (arts. 3º–4º; art. 19; art. 26, §3º). + BNDES (fluxo operacional).	Potencial de aumentar governança e controle, mas com risco de assimetria de execução quando exigências administrativas/técnicas superam a capacidade instalada de alguns executores/entes.
---	--	---	--

Fonte: elaborado pelos autores

A análise documental evidencia que o arranjo da governança do Fundo Rio Doce foi estruturado para separar direção estratégica e deliberação (Comitê do Rio Doce) de administração financeira e operacionalização (BNDES). Essa arquitetura aparece no próprio decreto ao definir o Fundo como de natureza privada sob governança federal e ao atribuir ao BNDES a administração, com possibilidade de repassar ou executar recursos conforme deliberações do Comitê. Em termos de fluxo decisório, o Comitê opera por resoluções e se apoia em subcomitês temáticos, enquanto o BNDES participa das rotinas de governança como administrador e executor, sem ocupar a posição deliberativa. Essa separação tende a favorecer padronização, controle e rastreabilidade (quem decide x quem executa), mas também aumenta a dependência de etapas formais entre planejamento, autorização e execução, um ponto relevante quando se avalia agilidade e coordenação em políticas pós-desastre.

No eixo da coordenação intergovernamental, o arranjo combina coordenação central e mecanismos de interface com entes subnacionais. O decreto atribui papel de articulação à Casa Civil e admite a participação de representantes estaduais em subcomitês por convite, o que cria um canal formal de cooperação, ainda que com intensidade variável conforme seu acionamento. No plano operacional, a governança descrita pelo BNDES explicita um fluxo em que projetos são consolidados em um Plano Anual e, uma vez aprovado pelo Comitê, seguem para controle orçamentário e operacionalização financeira, inclusive por Ordem de Pagamento. As resoluções publicadas pela Casa Civil detalham essa camada procedimental ao aprovar modelos para repasse e execução e a sistemática de ordens de pagamento, o que reforça a coordenação por regras e instrumentos padronizados. Na prática, esse encadeamento documental sugere uma tentativa de reduzir incerteza e aumentar a verificabilidade; ao mesmo tempo, as múltiplas etapas (plano, deliberação, instrumentos de repasse, ordem de pagamento, execução e prestação de contas) podem elevar custos de transação e exigir capacidade administrativa consistente dos atores envolvidos.

Na dimensão de participação social, transparência e controle social, os documentos apontam que a transparência foi incorporada como requisito de funcionamento e como condição para participação informada. O decreto prevê a publicação de informações em portal e associa a divulgação do Plano Anual e da prestação de contas à garantia de transparência e participação. Do lado do administrador do Fundo, a página de transparência do BNDES organiza um repertório de instrumentos de accountability, relatórios periódicos, balancetes mensais e relatórios anuais de demonstrações financeiras de contas sinalizando a rotina de divulgação e atualização. Além disso, as resoluções do Comitê e as comunicações governamentais reforçam a institucionalização da rastreabilidade por meio de ferramenta específica de acompanhamento financeiro (BB Gestão Ágil), com a promessa de ampliar a visibilidade pública da movimentação por entidades executoras. Complementarmente, evidências no nível estadual mostram a tradução dessas diretrizes em canais concretos de interação com a sociedade: o Espírito Santo lançou o Portal Único do Rio Doce (SERD, 2025; SERD, n.d.) como espaço para consulta pública, pedidos de informação e acompanhamento das ações, e o próprio portal mantém uma Ouvidoria do Poder Público com canal de contato e horário de atendimento definidos. Também há registro institucional da instalação de instâncias de participação, como o Conselho Federal de Participação Social, e da coordenação de fórum estadual para discussão de aplicação de recursos em municípios impactados, o que sugere uma camada participativa adicional. Em termos analíticos, o conjunto dessas evidências indica que o arranjo

aposta em participação mediada por transparência ativa + canais de manifestação + arenas participativas, mas a efetividade participativa dependerá de regras de devolutiva e de como manifestações e informações publicizadas se conectam, de fato, aos critérios de priorização e às decisões de implementação.

Por fim, quanto às implicações para a capacidade de implementação, o arranjo parece operar em um equilíbrio entre governança robusta e exigências procedimentais elevadas. De um lado, há elementos que podem reduzir ambiguidades e fortalecer a execução: Plano Anual, fluxos formalizados, modelos de repasse/execução, instrumentos de controle orçamentário e camadas de transparência e prestação de contas. De outro, a própria institucionalização de rastreabilidade (por exemplo, exigências operacionais vinculadas ao BB Gestão Ágil e rotinas de registro) tende a elevar o nível de formalização requerido de entidades executoras e dos arranjos de repasse, o que pode aumentar custos de conformidade. Em um contexto federativo, esse arranjo cria um risco conhecido: a execução pode se tornar desigual se requisitos administrativos e técnico-operacionais forem absorvidos de maneira assimétrica por diferentes executores e entes. Ao mesmo tempo, evidências de pactuações e repasses em políticas setoriais (como assistência social) mostram que a coordenação pode se apoiar em arenas e instrumentos já institucionalizados para transferências e execução local, o que tende a reduzir atrito quando o arranjo dialoga com rotinas federativas existentes. Em síntese, a análise documental sugere que o Fundo Rio Doce combina (i) governança colegiada e centralizada na deliberação, (ii) operacionalização financeira por agente administrador, (iii) transparência/rastreabilidade como eixo de controle social, e (iv) fluxos e instrumentos padronizados com oportunidades de reforço de accountability e riscos associados a custos de transação e assimetrias de capacidade na implementação territorializada.

Considerações finais

Em arranjos de política pública voltados à reparação pós-desastre, a efetividade depende menos de decisões isoladas e mais de como o arranjo da governança organiza coordenação, execução e responsabilização. A análise documental do Fundo Rio Doce indica um modelo orientado à padronização e à auditabilidade: a definição de prioridades ocorre em instância colegiada e a execução financeira é centralizada em um administrador especializado, com procedimentos formalizados para repasse/execução e mecanismos de transparência e prestação de contas. Esse arranjo fortalece rastreabilidade e governança, mas também pode ampliar custos procedimentais e produzir diferenças de desempenho quando executores possuem capacidades administrativas desiguais.

A partir desses achados, derivam-se implicações e recomendações operacionais de arranjo da governança:

1. Explicitar e publicizar critérios de priorização territorial no Plano Anual (por exemplo, indicadores de impacto, vulnerabilidade e urgência), com justificativas padronizadas por ação/projeto, aumentando previsibilidade decisória e reduzindo controvérsias.
2. Institucionalizar rotinas de devolutiva vinculadas aos canais de participação e ouvidoria (prazo, responsável, forma de resposta e publicidade), conectando manifestações sociais a decisões e revisões de prioridade.
3. Mitigar assimetrias de capacidade de execução com apoio técnico aos executores (guias, modelos, capacitação e suporte operacional), sobretudo para municípios/entidades com menor estrutura administrativa, reduzindo custos de conformidade.
4. Adotar exigências proporcionais ao risco/valor, com trilhas procedimentais diferenciadas para projetos de menor monta e padronização para projetos recorrentes, preservando auditabilidade sem comprometer agilidade.

5. Consolidar monitoramento por resultados, além de gastos, com indicadores mínimos de entrega e efeitos territoriais, permitindo acompanhamento público do progresso e fortalecendo accountability substantiva.

Este estudo tem limitações próprias do método: por ser documental, as inferências se baseiam na governança formal e nas informações publicadas, não permitindo avaliar, nesta etapa, como regras operam no cotidiano da implementação e como diferentes atores percebem sua efetividade. Como agenda de pesquisa, recomenda-se triangulação com entrevistas e observação de processos decisórios, análise comparada com outros arranjos de reparação e fundos socioambientais, e avaliação empírica do desempenho territorial (prazos, execução e entregas), examinando como transparência e participação influenciam a efetividade e a redução de assimetrias na implementação.

Referências

Adger, W. N. (2000). Social and ecological resilience: Are they related? *Progress in Human Geography*, 24(3), 347–364. <https://doi.org/10.1191/030913200701540465>

Allain-Dupré, D. (2018). *Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 24). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f0944eae-en>

Bailey, D., & Turok, I. (2016). Editorial: Resilience revisited. *Regional Studies*, 50(4), 557–560. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1146478>

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (n.d.). *Governança do Fundo Rio Doce*. Recuperado em 28 de fevereiro de 2026, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-rio-doce/governanca>

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (n.d.). *Fundo Rio Doce – Transparência*. Recuperado em 28 de fevereiro de 2026, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-rio-doce/transparencia>

Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70. (Obra original publicada em 1977)

Brasil. (2025, 18 de março). *Decreto nº 12.412, de 18 de março de 2025*. Legislação da Presidência da República. https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViu_Identificacao%2FDEC+12.412-2025=&OpenDocument=

Brasil. Casa Civil da Presidência da República. (2025, 19 de março). *Governo Federal publica decreto que regulamenta Fundo Rio Doce e estabelece governança com foco na justiça social*. Recuperado em 28 de fevereiro de 2026, de



ARTIGO

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/governo-federal-publica-decreto-que-regulamenta-fundo-rio-doce-e-estabelece-governanca-com-foco-na-justica-social>

Brasil. Casa Civil da Presidência da República. (2026, 26 de fevereiro). *Resoluções (Fundo Rio Doce)*. Recuperado em 28 de fevereiro de 2026, de https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acesso-a-informacao/fundos/fundo-rio-doce/copy_of_resolucoes

Brasil. Secretaria de Comunicação Social. (2026, 14 de janeiro). *Ferramenta vai garantir transparência na gestão do Fundo Rio Doce*. Recuperado em 28 de fevereiro de 2026, de <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2026/01/ferramenta-vai-garantir-transparencia-na-gestao-do-fundo-rio-doce>

Creswell, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto* (2ª ed.; L. de O. Rocha, Trad.). Artmed.

Echave, C. (2022, março). *Territorial resilience: Pillars for a holistic approach of resilience for land use planning* (EMEA Policy Paper). Euro-Mediterranean Economists Association. <https://euromed-economists.org/download/territorial-resilience-pillars-for-a-holistic-approach-of-resilience-for-land-use-planning/>

Fernandes, V. J. A. (2022). *A tecnociência no desastre: Governança, expertise e poder a partir do caso Samarco* (Tese de doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. <https://repositorio.ufmg.br/bitstreams/f6ae1fda-6689-4844-803b-ab458207327e/download>

Fonseca, J. J. S. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Universidade Estadual do Ceará. <https://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>

Gil, A. C. (1991). *Como elaborar projetos de pesquisa* (3ª ed.). Atlas.

Grin, E., Abrucio, F. L., & Santos de Souza, L. (n.d.). *Federalismo climático e cooperação intergovernamental no Brasil: Primeira versão do relatório da pesquisa* [Relatório de pesquisa]. INCT QualiGov, FGV. Recuperado em 28 de fevereiro de 2026, de <https://qualigov.pro.br/files/view.php/download/pasta/1/67dadf4ad437e.pdf>

Gonçalves, C. (2014). *Resiliência, sustentabilidade e qualidade de vida em sistemas urbanos: Efeitos da crise (pós-2008) em Portugal e no sistema urbano do Oeste* (Tese de doutorado). Universidade de Lisboa.

Hueglin, T. O., & Fenna, A. (2015). *Comparative federalism: A systematic inquiry* (2nd ed.). University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442607224>

Inwood, G. J., Johns, C. M., & O'Reilly, P. L. (2011). *Intergovernmental policy capacity in Canada: Inside the worlds of finance, environment, trade, and health*. McGill-Queen's University Press.

Martin, R. (2012). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12(1), 1–32. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbr019>

Ministério Público Federal, & Ministério Público do Estado de Minas Gerais. (2018). *Parecer nº 279/2018: Avaliação participativa da minuta do Termo de Ajustamento de Conduta sobre a Governança (TAC-Governança)*. <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-no-279-2018>



ARTIGO

Paquet, M., & Schertzer, R. (2020). COVID-19 as a complex intergovernmental problem. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 53(2), 343–347. <https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>

Secretaria de Recuperação do Rio Doce (SERD). (2025, 23 de dezembro). *Governo do Estado do Espírito Santo lança o Portal Único do Rio Doce*. Recuperado em 28 de fevereiro de 2026, de <https://serd.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governo-do-estado-do-espírito-santo-lança-o-portal-unico-do-rio-doce>

Secretaria de Recuperação do Rio Doce (SERD). (n.d.). *Portal Único Recuperação Rio Doce*. Recuperado em 28 de fevereiro de 2026, de <https://portalunicoriodoce.es.gov.br/>

Silva, E. L. da, & Menezes, E. M. (2001). *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação* (3ª ed. rev. e atual.). Universidade Federal de Santa Catarina. <https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/ppgcb/files/2011/03/Metodologia-da-Pesquisa-3a-edicao.pdf>

Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R., & Kinzig, A. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social–ecological systems. *Ecology and Society*, 9(2), Article 5. <https://doi.org/10.5751/ES-00650-090205>

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>