

# **CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 EM BARCARENA/PA**

## ***SOCIAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS OF PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE IMPLEMENTATION OF THE 2030 AGENDA IN BARCARENA/PA***

**CARLA NOURA TEIXEIRA**

Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica - PUC/SP. Pós doutoranda e professora convidada do Programa de Pós-graduação em Direito, Mestrado e Doutorado do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA; e-mail: [carlanoura@gmail.com](mailto:carlanoura@gmail.com)

**YASMIN BEATRIZ RIBEIRO CARVALHO**

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Metropolitano da Amazônia – UNIFAMAZ; e-mail: [ycarvalho977@gmail.com](mailto:ycarvalho977@gmail.com)

**SIDENIR ARAÚJO COSTA**

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Metropolitano da Amazônia – UNIFAMAZ; Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará – UFPA; e-mail: [sidenir95@gmail.com](mailto:sidenir95@gmail.com)

## **RESUMO**

Este artigo examina o Controle Social da Administração Pública em relação à democracia participativa implementação da Agenda 2030 no Município de Barcarena, Pará. Inicialmente, exploramos os conceitos constitucionais de controle social e democracia participativa. Em seguida, são discutidos aspectos da Agenda 2030 em nível municipal e sua institucionalização. Adiante serão apresentados os resultados obtidos por meio da análise de dados secundários e análise documental, com base nos relatórios e legislações do município de Barcarena/PA sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), além da verificação de denúncias e processos judiciais no período de 2016 e 2022, considerando os pilares ambiental, social e econômico estabelecidos pela Agenda.



**Palavras-chave:** Controle social; Agenda 2030; Administração Pública; Democracia Participativa.

## ABSTRACT

*This article examines the Social Control of Public Administration concerning participatory democracy in the implementation of the 2030 Agenda in the municipality of Barcarena, Pará. Initially, we explore the constitutional concepts of social control and participatory democracy. Next, aspects of the 2030 Agenda at the municipal level and its institutionalization are discussed. Subsequently, the results obtained through the analysis of secondary data and documentary analysis will be presented, based on the reports and legislation of the municipality of Barcarena/PA on the Sustainable Development Goals (SDGs), as well as the verification of complaints and legal proceedings from 2016 to 2022, considering the environmental, social, and economic pillars established by the Agenda.*

**Keywords:** Social control; 2030 Agenda; Public Administration; Participatory Democracy.

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda a temática do Controle social da Administração Pública, analisando a democracia participativa na implementação da Agenda 2030 em Barcarena/PA. Busca-se verificar em que medida o controle social da Administração Pública de Barcarena é exercido na implementação da Agenda 2030 entre os anos 2016 e 2022, recorte temporal definido tendo em vista o ano de institucionalização da medida em nível municipal.

A participação da sociedade nos atos governamentais é de suma importância para efetivação do Estado Democrático de Direito. Este estudo pretende demonstrar à sociedade civil e à comunidade acadêmica a relevância do ressurgimento do contingente demográfico como elemento político, que ativamente deve participar das decisões dos representantes eleitos, os quais devem cumprir os princípios administrativos da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência, instituídos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A relevância social e política dessa problemática perpassa pelo fato de que todos os Objetivos estratégicos instituídos pela ONU e institucionalizados pelo município de Barcarena/PA estão diretamente ligados às demandas constitucionais. Nesse sentido, e considerando o direito constitucional de exercer o controle social, cobrar transparência da Administração Pública, e participação nas decisões



administrativas, buscou-se averiguar os meios pelos quais os barcarenenses cobram contas do desenvolvimento da Agenda 2030.

A Agenda 2030 é o nome dado ao compromisso global assumido pelos Estados- membros das Nações Unidas, em 2015, para atingir o desenvolvimento sustentável, a paz mundial e a prosperidade para as presentes e futuras gerações. Essa Agenda foi institucionalizada em Barcarena em 2016, como estratégia de melhoria da vida individual e coletiva dos atores sociais do município. Não obstante, para a sua efetividade, é importante que haja participação social.

Nessa perspectiva, este artigo pretende analisar como é exercido o controle social da Administração Pública de Barcarena na implementação da Agenda 2030 entre os anos 2016 e 2022, e compreender o conceito de controle social na Administração Pública; relacionar democracia participativa e controle social na Administração Pública; descrever como acontece o controle social na prática municipal de Barcarena/PA; discorrer sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e sua institucionalização no município de Barcarena; levantar indicadores de controle social da Administração Pública de Barcarena em relação à Agenda 2030, além de examinar o Decreto nº 436/2017 e Lei Complementar Municipal nº 49/2016, ambos do município.

E para isso, a análise científica será dividida em três pilares básicos. A primeira seção discorrerá sobre conceitos de controle social e democracia participativa, delineando o que diz a legislação e doutrinadores administrativistas. Na segunda seção será contextualizada a Agenda 2030 e sua chegada ao município de Barcarena/PA, bem como os principais pontos abordados pela iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que foram implementados no município. E na última seção, será demonstrado a mensuração do controle social da Administração Pública.

Quanto ao percurso metodológico galgado para garantir o atingimento dos objetivos propostos, bem como para demonstrar os resultados alcançados no presente estudo, empregou- se a coleta de dados bibliográficos referentes ao tema em questão. Somado a isso, lançou-se mão da coletada de dados secundários, com pesquisas já realizadas, que não obstante os propósitos não sejam os mesmos do presente estudo, oferecem uma compreensão abrangente e interdisciplinar relativos à Agenda 2030, o controle social da Administração e à percepção de democracia participativa.



A pesquisa dispôs da análise documental, a partir da verificação do Relatório de Localização da Agenda 2030, elaborado pela Prefeitura de Barcarena/PA no ano de 2021, referente aos ODS. Além disso, procedeu-se à observação da ocorrência de denúncias e processos judiciais no período entre 2016 e 2022, empreendidas à luz do tripé que abrange o viés ambiental, social e econômico, exposto na Agenda 2030, notadamente, ações propostas pelo Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) e Ministério Público Federal (MPF) e de entidade que atua na defesa dos direitos de ribeirinhos e quilombolas.

Verifica-se que foram utilizadas audiências públicas por parte da Administração municipal, a fim de deixar a população a par do projeto que se iniciou, apenas quanto a definição de quais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável seriam prioritários. No entanto, não houve a utilização de outros meios de controle social para fazer da população mais participativa no que tange à institucionalização de fato da Agenda.

Ademais, verifica-se o desastre ambiental, com reflexos na esfera social e econômica, ocorrido no primeiro bimestre do ano de 2018 em Barcarena, já durante a vigência da institucionalização da Agenda 2030 pelo município, quando do vazamento de conteúdo tóxico ocasionado por mineradoras pertencentes ao Grupo Norsk Hydro do Brasil, instaladas no município, bem como as demandas judiciais e extrajudiciais resultantes desse desastre, que podem demonstrar o grau de participação social e efetividade da Agenda global, uma vez que, o poder público lançou mão de audiências públicas, mas não disponibilizou ampla participação por meio dos demais métodos de controle social, conforme restará demonstrado a posteriori.

## 2. CAMINHOS PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR

### 2.1 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM DIREITO SOCIAL

A Constituição Federal da República Brasileira de 1988 traz consigo o status de Constituição Cidadã. Logo no art. 1º da Carta Magna, o constituinte elenca que o Estado Democrático de Direito se torna o fundamento basilar do país daquele ano em diante, sendo assim, no parágrafo único do mesmo artigo, corrobora-se que todo poder emana do povo, seja exercido por meio direto ou indireto.



Por conseguinte, no art. 37, §3º, I da CF/88, no que tange aos serviços da Administração Pública, estabelece o direito de reclamação inerente ao cidadão, explicitando que a lei deve assegurar a participação social da comunidade no que se refere aos atos administrativos, que se distribuem nas formas de controle social.

Sendo assim, o cidadão, assegurado constitucionalmente, detém não só o direito de reclamação, mas de se fazer presente nas decisões tomadas na Administração Pública por meio de seus representantes ou diretamente pelos meios de controle social. Sob essa ótica, a legislação atribui à Administração a responsabilidade de disponibilizar os meios de participação popular com o objetivo de oportunizar a efetivação dos direitos supramencionados.

Nesse contexto, o controle social pode ser compreendido como o conjunto de meios de intervenção por parte da sociedade objetivando induzir os próprios membros a se conformarem às normas que as caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

Assim, pode-se compreender também que a sociedade detém o direito constitucional de fiscalização dos atos da Administração Pública, podendo de forma direta ou indireta fazer parte da construção de políticas públicas, a partir da transparência e publicidade dos agentes administrativos quanto à tomada de decisões no espaço que transcende a visão social.

Nesse sentido, para Guedes e Farias (2021, p. 249 - 274), o controle social consiste na fiscalização das ações do Estado pela sociedade, sendo modalidade de controle prevista expressamente pela Constituição Federal de 1988. Concomitantemente, para Marinela (2019, p. 130), não há como desatrelar o controle social do princípio da publicidade como instrumento para a viabilização da informação, uma vez que, por meio da publicidade dos atos é que os atores sociais poderão mensurar erros, inapropriações ou motivos de mudanças.

A autora ressalta que a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) trouxe a perspectiva de criação de canais de acesso a informações de interesse público e pessoal, ressalvados os casos de sigilo, e por meio dessa legislação, se efetiva a participação popular nos atos administrativos, sendo assim, pode-se constatar a necessidade do comprometimento estatal com a divulgação e a disponibilidade do acesso à informação administrativa (MARINELA, 2019).



Tecendo comentários sobre a importância do controle social, Carvalho Filho (2023, p. 808) preceitua que se trata de poderoso instrumento democrático, de forma que permite o efetivo exercício de poder do povo. Aduz ainda que no âmbito do controle administrativo, já se vislumbra organismos jurídicos que inserem o contingente social como ator participante efetivo na implementação de políticas públicas.

Nohara (2023, p. 808) setoriza as formas pelas quais o indivíduo pode exercer o poder de participação na Administração Pública, isto é, o controle social, das formas seguintes: a ação popular, a consulta pública, audiência pública, plebiscito e referendo. A autora também destaca que é de prática dos municípios o “orçamento participativo”, instrumento pelo qual os cidadãos de um município discutem quais são as prioridades para inclusão nos gastos orçamentários.

Por conseguinte, cabe elencar as disposições da Constituição do Estado do Pará, no art. 20, que revela o comprometimento do Estado com os princípios da Administração Pública, bem como a garantia da participação popular. Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Barcarena, concomitantemente se compromete com o Estado Democrático de Direito, em todos os seus aspectos.

Constituição do Estado do Pará. Art. 20. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e participação popular (PARÁ, 1989).

Lei Orgânica de Barcarena/PA. Art. 2º - Barcarena declara o seu compromisso e o de seu povo de manter e preservar a República Federativa do Brasil, como Estado de direito democrático. (BARCARENA, 1990).

Sob tal ótica, se pode perceber que tanto a legislação quanto a doutrina administrativista convergem para importância do controle social, visto que é dessa forma que se pode garantir o Estado Democrático de Direito, fundamento basilar da ordem constitucional brasileira. Nesse viés, é mister questionar, quais os instrumentos que os cidadãos de fato têm utilizado para fazer valer o Direito assegurado na Carta Magna, na Constituição Estadual paraense, e na Lei Orgânica Municipal barcarenense, bem como, se existe a disponibilidade de transparência por parte do poder público.

Desse modo, para os propósitos deste trabalho, controle social deve ser entendido como a fiscalização, monitoramento e avaliação das ações governamentais por meio dos instrumentos formais e informais acima elencados, tendo em vista a



análise do exercício desses instrumentos na implementação da Agenda 2030 em Barcarena/PA.

## 2.2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA MUNICIPALIZADA

De forma concomitante, o presente trabalho busca também discorrer sobre o controle social à luz da democracia participativa, é imperioso descrever a respeito desse modelo democrático, demonstrando como teóricos renomados concebem a democracia participativa a partir da hermenêutica constitucional, inaugurada com a Constituição Federal de 1988, bem como a distinção entre os tipos de democracia.

Ao abordar o tema da democracia, Celso Antônio Bandeira de Mello, apresentou um conceito abrangente, mas buscou indicar os princípios, propósitos e valores de um sistema democrático:

Um sistema político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado ao propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou através de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como os titulares da soberania. (MELLO, 2006, p. 57).

Como se vê, além de apontar os tipos de democracia em seu texto, a saber, a direta e a representativa, o autor acima referido, ao apresentar o conceito, também elenca questões como liberdade, igualdade, o que constata o seu caráter mais abrangente.

A democracia direta é aquela cujo poder de tomar decisões coletivas parte dos próprios cidadãos, advindo da tipologia política dos gregos ou do modo como a exerciam, a democracia dos antigos; de outro lado, na democracia representativa não se altera o titular do poder político, mas o modo de exercer esse direito, onde o povo elege seus representantes para decidir por eles, sob a convicção de que os eleitos estariam em condições de avaliar quais os interesses gerais do povo (BOBBIO, 2000, p. 31-35).

De acordo com Almino Affonso (1996, p. 11), a democracia direta deu lugar à democracia representativa na medida em que a sociedade foi se tornando mais complexa. Em outras palavras, a sociedade passou a utilizar mecanismos que possibilitam intervir na tomada de decisão e na gestão de políticas públicas.



Após galgar sobre esses tipos de democracias convém, doravante, adentrar no modelo democrático participativo, que embora guarde semelhança com as democracias direta e representativa, é o modelo que se pretende relacionar com o exercício do controle social da Administração Pública, notadamente, no que se refere à implementação da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável.

Entende-se a democracia participativa como uma forma de o cidadão exercer influência na gestão de políticas públicas, aperfeiçoando o debate entre participação e representação política para além do voto. Constitui um modelo mais abrangente de participação popular, que carrega consigo todas as formas e mecanismos existentes com vistas aos espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e nos atos da Administração Pública (MACEDO, 2008, p. 185).

Ocorre que o adjetivo “participativa” tomou significado especial, de sorte que, no sentido que se vem solidificando, caracteriza a democracia pela presença dos institutos da representação (democracia indireta), pela participação direta do povo com plebiscito, referendo e iniciativa popular (democracia direta) e por outros meios de participação dentro de um espaço com contínua utilização, renovação e criação de novas formas de legitimação do poder e de atuação efetiva da sociedade no controle na fiscalização e na tomada de decisões do Estado (MACEDO, 2008, p. 185-186).

O jurista e cientista político brasileiro, Paulo Bonavides (2001, p. 19) aponta para um Direito Constitucional da democracia participativa, no qual se busca preservar e consolidar o conceito de soberania, sendo a democracia participativa uma nova forma de Estado, que é, na essência, a versão mais bem acabada e insubstituível do Estado social.

Nesse sentido, o autor assevera que “democracia sem participação popular é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis” (BONAVIDES, 2008, p. 283). Isso demonstra que se possa chegar em uma democracia autêntica, é essencial a participação cidadã nos processos decisórios. Essa asserção, de antemão, parte da percepção de uma fragilidade dos modelos constitucionais tradicionais de democracia, notadamente, a brasileira, que tem um modelo democrático limitado.

No sistema jurídico-constitucional brasileiro verifica-se alguns instrumentos de participação democrática, como os previstos no artigo 14 da Carta Magna. Embora esses instrumentos sejam pouco utilizados na prática, muito em razão da



concentração da tomada de decisões na esfera representativa, são indicativos importantes do amparo constitucional à democracia participativa.

Nessa perspectiva, Paulo Bonavides (2008, p. 289-290), propõe que o ente federativo municipal seja o espaço adequado para o emprego de técnicas de democracia participativa, por meio da introdução dos instrumentos constitucionais previstos no artigo 14 da Constituição Federal de 1988. Não por acaso, em seu Curso de Direito Constitucional, o autor faz substanciosas considerações sobre a dimensão federativa do município com o advento da Constituição de 1988, sobre sua importância, profundidade e alcance jurídico.

Com efeito, na esfera municipal, é onde a democracia participativa pode ser exercitada com mais dinamismo e efetividade, pois a distância entre a Administração Pública e o administrado é menor, abrindo a possibilidade de que no espaço público local, a tônica do poder político seja mais presente, tornando a gestão pública municipal mais legítima e autônoma, razão porque a experiência de Barcarena em face da institucionalização da Agenda 2030 ganha um sentido ímpar no presente estudo, considerando a relação da democracia participativa com o controle social.

Boaventura de Sousa Santos (2021, sem paginação), defende uma nova articulação entre os princípios da democracia representativa e participativa por meio do qual se tenha uma refundação democrática da Administração Pública e do terceiro setor. Acerca da relação estatal com a esfera não estatal, assevera o autor:

Por isso, nessas novas condições a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa, e a participação democrática tem de incidir tanto na atuação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Em outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não estatal (SANTOS, 2021, sem paginação).

Em um Estado onde existe interesses diversos e, muitas vezes, contraditórios é preciso democratizar os espaços e mecanismos de participação a fim de que se promova a inclusão daquilo que as organizações almejam, razão por que “a luta democrática é, assim, antes de mais, uma luta pela democratização das tarefas de coordenação” (SANTOS, 2021, sem paginação).

A democracia participativa assume um papel fundamental, não havendo mais espaço para restringi-la, isto porque, assume um conceito de maior amplitude, admitindo a inserção de novos e diferentes mecanismos de participação popular a



cada dia, na tentativa de se alcançar o bem-estar social, através de seu exercício (MACEDO, 2008, p. 191).

Observa-se daí, a importância de, por meio da democracia participativa, o cidadão de Barcarena exercer o controle social da Administração Pública, tendo em vista o regime democrático em que se possibilita tal atuação. Assim sendo, a participação cidadã no processo de institucionalização da Agenda 2030 na cidade de Barcarena é essencial para que de fato se cumpra o processo democrático brasileiro garantido constitucionalmente.

E nesse sentido, cabe elencar que a Agenda 2030 tem como base a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que segundo o documento de divulgação da ONU “é um conjunto de objetivos e metas universais e transformadoras, abrangente, de longo alcance e voltado para as pessoas” (ONU, 2015). Entrando em vigor no âmbito mundial em 2016, mesmo ano em que o ente federativo institucionalizou a Agenda em nível municipal através de leis e decretos.

### 3. A AGENDA 2030 INSTITUCIONALIZADA EM BARCARENA/PA

#### 3.1 TRANSFORMANDO NOSSO MUNDO: A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Organização das Nações Unidas em 2015, lançou o documento chamado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Por meio deste ato, a ONU, carregando o legado dos Objetivos de desenvolvimento do Milênio, institui de forma universal a Agenda 2030, conforme o disposto no preâmbulo da referida proposta, a Agenda 2030 tem como objetivo alcançar os 17 Objetivos de desenvolvimento sustentável e as 169 metas instituídas dentro do tripé que norteia a Agenda: Econômico, Ambiental e Sustentável.

Nesse sentido, diferente dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>1</sup>, a Agenda 2030 não traz um viés de imposição, posto que cada Estado se encontra livre para adequar seus atos às metas e objetivos da iniciativa internacional. Sob essa ótica, este plano de ação, visa adequar tanto os atos governamentais quanto os da

<sup>1</sup> Primeira ação da Organização das Nações Unidas para combater as mudanças climáticas globais w crises econômicas, que antecede a Agenda 2030, que à época, trouxe um viés de imposição dos Objetivos aos países, muito criticada por não se adequar às particularidades de cada local.



população para a evolução das presentes e futuras gerações no que tange a diminuição das mudanças climáticas, combate a crises econômicas e retrocessos sociais, tudo isto por meio dos 17 objetivos e 169 metas a serem alcançados até o ano de 2030 pelo mundo.

Cabe elencar, o que aduz o início do documento lançado pela ONU:

Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano. Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza e da penúria e a curar e proteger o nosso planeta. Estamos determinados a tomar as medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nesta jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás. (ONU, 2015, p. 01).

No trecho supramencionado, o órgão internacional afirma que a ideia do projeto é fomentar a participação de todos os Estados para o alcance dos Objetivos, para que se chegue ao fim de problemas que permeiam a humanidade há décadas como a fome, a pobreza e a miséria, as quais necessitam de medidas urgentes para sua contingência. Ademais, acresce a natureza colaborativa primordial entre a comunidade e governantes para a efetividade da Agenda.

Essa Declaração foi promulgada na sede das Nações Unidas em Nova York em setembro de 2015, onde os chefes de Estado reunidos discutiram e decidiram sobre os rumos preocupantes que as problemáticas mundiais estavam e estão seguindo.

Cabe destacar que houve a preocupação em deixar cristalino o comprometimento da ONU no que tange ao Direito Internacional e aos Direitos Humanos, dessa forma, cada Estado possui a liberdade de aderir ao tratado. Sendo assim, em sua particularidade cada ente federativo pôde se adequar conforme as suas peculiaridades e necessidades substanciais.

Outrossim, neste trabalho se buscará analisar a Agenda 2030 em correlação com o município de Barcarena/PA. Para isto, é mister entender os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que a Agenda 2030 traz para o âmbito municipal.



Figura 1 - 17 Objetivos de Desenvolvimento sustentável



Fonte:Organização das Nações Unidas (2022).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável versam sobre as necessidades encontradas pela ONU na humanidade. Também baseados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, projeto que antecede a Agenda 2030, os ODS visam melhorar as condições de vida da população mundial nos âmbitos social, ambiental e econômico. Sendo assim, é necessário que sejam cumpridos em sua integridade, uma vez que conforme o que dispõe o documento da ONU, Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, os ODS são integrados e indivisíveis, trazendo dessa forma um caráter vinculado a todos os Objetivos.

Em todo o corpo do documento da ONU, a Organização fomenta a necessidade de uma prestação de contas por parte do Estado institucionalizador, bem como a participação popular na tomada de decisões para o desenvolvimento sustentável.

Sob esse viés, torna-se verificar de que forma o poder público oferece acesso à população por meio do controle social da administração pública, como já elencado, uma vez que, além de ser uma diretriz da ONU, é direito do cidadão brasileiro, diante do Estado Democrático de Direito.

### 3.2 DOS GIBIRIÉS E MORTIGURA À AGENDA 2030 EM BARCARENA/PA

Barcarena foi o primeiro ente federativo brasileiro a dar à Agenda 2030 um caráter institucional através de dispositivos previstos na legislação municipal. Mas, antes de expor como ocorreu a institucionalização da Agenda 2030 nesse município,



é importante discorrer sobre a sua origem, com vistas a apresentar, resumidamente, o seu processo de formação, que perfaz quatro séculos desde sua ocupação primitiva.

Inicialmente, os primeiros habitantes da região que atualmente compreende o município de Barcarena foram os povos indígenas Gibiriés e Mortigura, que viviam mais precisamente às margens dos rios, onde se alimentavam dos recursos que a natureza fornecia. Com a chegada da Companhia de Jesus, em 1653, essa região se converteu em missão dos padres jesuítas, recebendo o nome dos povos que ali habitavam, Gibiriés e Mortigura, que correspondem às Vilas São Francisco e Conde, respectivamente, resultando na constituição do núcleo fundador da cidade de Barcarena (BARCARENA, 2018).

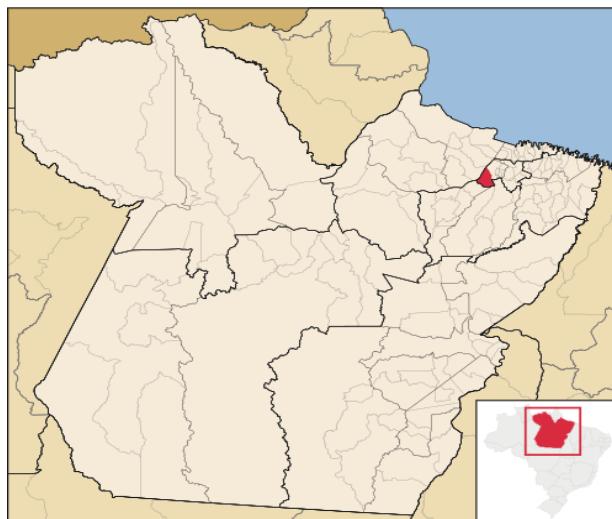
Com o advento das reformas políticas empreendidas por Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, então representante da Coroa portuguesa, os padres jesuítas foram expulsos do território brasileiro em 1757. A partir das reformas pombalinas, as missões jesuítas passaram a ser tuteladas pela Coroa e, por conseguinte, tiveram seus nomes alterados para topônimos de cidades portuguesas, de modo que a aldeia de São Francisco Xavier de Gibirié foi rebatizada com o nome Barcarena, topônimo de uma pequena freguesia de Portugal, elevada à categoria de vila em 1897 (TAVARES, 2010).

Com a entrada em vigor da Lei Estadual nº 4.505, de 30 de dezembro de 1943, que fixou a divisão Administrativa e Judiciária do Estado do Pará, instituída por Magalhães Barata, então interventor da ditadura do Estado Novo, Barcarena foi elevada à categoria de município e permaneceu com mesma denominação (PARÁ, 1943). Recentemente, no dia 28/03/2023, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará-ALEPA aprovou, por unanimidade, o Projeto de Lei Complementar nº 6/2023, que inclui Barcarena na Região Metropolitana de Belém/PA (PARÁ, 2023).

Atualmente, Barcarena ocupa uma área total de 1.310,338 km<sup>2</sup> com população estimada em 129.333 mil habitantes, possui PIB per capita de 43.064,73 e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM de 0,662, de acordo com dados obtidos no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.



Figura 02 - Localização de Barcarena no Pará



Fonte: Raphael Lorenzeto de Abreu (2006)

A primeira menção legislativa do município de Barcarena sobre a Agenda 2030 é prevista na Lei Complementar Municipal n.º 49/2016. A referida norma dispõe sobre a Política de Gestão e Desenvolvimento Territorial e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Barcarena – PDDU, e de forma expressa vincula algumas de suas metas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, conforme se verifica de seu artigo 64, inciso XIV.

Outro passo importante no sentido de institucionalização da Agenda universal, sobreveio com a entrada em vigor do Decreto Municipal n.º 436/2017 (BARCARENA, 2017), por meio do qual os órgãos da Administração municipal passaram a vincular planos, programas, projetos e ações às diretrizes da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável, além de a adotar os ícones da Rede ODS Brasil<sup>2</sup>, que tem o município de Barcarena como um dos fundadores.

Deste então, as metas da Agenda global passaram a ser utilizadas como indicadores de resultados das políticas públicas do município.

O referido decreto guarda certa singularidade, vez que se volta aos objetivos e metas da Agenda 2030, do qual dessume-se uma preocupação da Administração

<sup>2</sup> Coletivo suprapartidário que busca contribuir com a efetiva implementação e acompanhamento de progresso da Agenda 2030 da ONU no Brasil.

Pública em direcionar o município, mesmo que no plano da legalidade, para o caminho do desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, em julho de 2017, a Prefeitura de Barcarena lançou o Relatório Localização da Agenda 2030 em Barcarena, cujo objetivo era demonstrar os esforços e medidas adotadas pelo ente municipal referente aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio quanto à Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável já implementados, apresentando os ODS de maior impacto na comunidade barcarenense (BARCARENA, 2017, p. 1 - 40). Convém mencionar, que Barcarena foi o primeiro governo subnacional brasileiro a publicar um relatório sobre o acompanhamento de progresso da implementação da Agenda 2030.

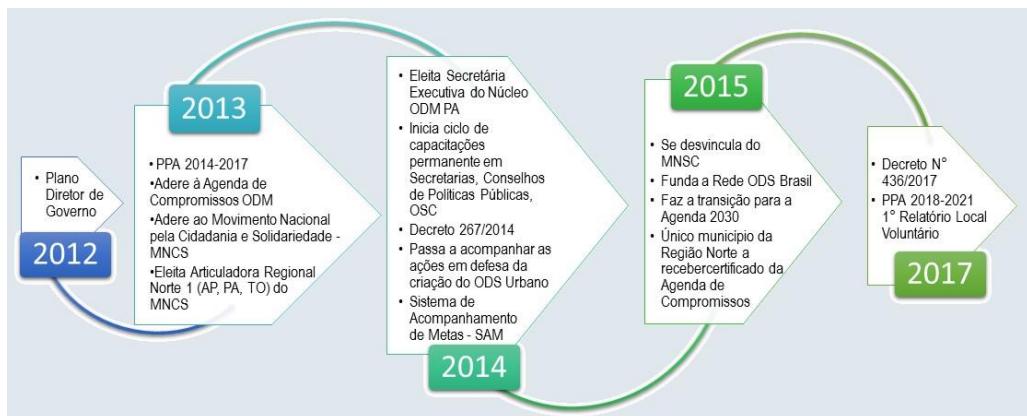
Importante destacar que em dezembro de 2017 é instituído o Plano Plurianual de Barcarena para o quadriênio 2018-2021 por meio da Lei Municipal n.º 2.200/2017. Nessa lei, é possível verificar o alinhamento das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública municipal à Agenda 2030, conforme se verifica em seu artigo 2º, parágrafo único:

As operações decorrentes deste Plano devem observar os Objetivos de Desenvolvimento sustentável instituídos pela Organização das Nações Unidas, cujas metas e indicadores aplicáveis a realidade local devem ser absorvidos por este documento e operacionalizados pelo Poder Executivo por ocasião do acompanhamento e avaliação deste Plano (BARCARENA, 2017).

No mesmo sentido, e ainda sob a perspectiva dos instrumentos de planejamento governamental de médio prazo, o Plano Plurianual para o quadriênio 2023-2025, instituído pela Lei Municipal n.º 2.272/2017, prosseguiu alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, demonstrando uma continuidade na implementação da Agenda na política local (BARCARENA, 2022, p. 30).



Figura 3 – processo de institucionalização da Agenda 2030 em Barcarena/PA



Fonte: Prefeitura de Barcarena (2022)

Por essa razão, Barcarena tem ganhado um grande destaque por adotar a Agenda 2030 como instrumento de planejamento governamental, inclusive, sendo mencionada no Relatório Nacional Voluntário (BRASIL, 2017, p. 39) sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, resultado do primeiro esforço do Estado brasileiro, de avaliação do cumprimento da Agenda 2030, elaborado pelo Governo Federal em 2017, do qual consta:

Vale destacar que algumas prefeituras adotaram a inserção da Agenda 2030 em instrumentos de planejamento governamental. Um exemplo é o Município de Barcarena, localizado no Estado do Pará, que revisou seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano baseado nos ODS e institucionalizou-o por meio da Lei Complementar Municipal nº 49, de 17 de outubro de 2016 e do Decreto nº 436, de 2017- GPMB, de 8 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017, p. 39).

O governo do Estado do Pará, ao reportar o progresso e acompanhamento da implementação da Agenda 2030 no Estado, através do seu primeiro Relatório Local Voluntário (PARÁ, 2021, p. 7), lançado em 2021, onde apresentou o “estado da arte da institucionalização da Agenda 2030 no Estado do Pará”, também reconheceu a experiência de Barcarena e a do próprio Estado como exemplos para os governos subnacionais vindouros.

Nesse contexto, infere-se que a partir de 2016 a Agenda 2030 passou a permear o planejamento governamental e projeção de políticas públicas do referido ente federativo, frisa-se: sob o ponto de vista legal. Daí comprehende-se o porquê de se falar em um caráter institucional e oficial dos Objetivos do desenvolvimento Sustentável, em razão da vinculação voluntária dos planos, programas, projetos e ações, por parte de Barcarena, à Agenda global.



Sendo assim, resta saber se essa institucionalização é realmente efetiva e se a sociedade barcarense exerce, em alguma medida, o controle social da Administração Pública no que se refere à Agenda 2030.

## **4. INCONGRUÊNCIAS MUNICIPAIS: MINERADORAS DE BARCARENA E A DEGRADAÇÃO AMAZÔNIDA**

### **4.1 A LEI ORÇAMENTÁRIA**

Para compreender em que medida é exercido o controle social da administração pública de Barcarena, no que tange à Agenda 2030, a partir de sua implementação, é preciso que a análise seja procedida à luz da democracia participativa, realizando apontamentos à gestão orçamentária participativa, com o fito de demonstrar tanto o grau de democraticidade existente na implementação dos ODS, quanto sua influência nos aspectos relativos ao controle social, considerando sua plenitude e continuidade.

Ao considerar o Relatório de Localização da Agenda 2030 em Barcarena (BARCARENA, 2021), no qual se buscou demonstrar os Objetivos do Desenvolvimento

Sustentável de maior impacto no Município para determinar quais ODS são preponderantes no referido ente, sobretudo em razão de sua indizibilidade e transversalidade. Observou-se que a Prefeitura de Barcarena realizou audiências públicas nas Regiões Administrativas do município tendo em vista o Plano Plurianual de 2018 a 2021, que em tese teria por base as premissas da Agenda 2030.

Esses apontamentos, permitem inferir que, de certo modo, a comunidade foi consultada previamente para a elaboração dos instrumentos de planejamento governamental de médio prazo a fim de viabilizar políticas públicas, havendo, portanto, indícios de participação e controle social.

Por outra perspectiva, ao verificar os Planos Plurianuais e as leis orçamentárias anuais dos anos de 2016 a 2021<sup>3</sup> percebeu-se que Barcarena não

<sup>3</sup> A Lei Orçamentária Anual instituída no ano de 2021 estima a despesa e fixa a receita para o ano de 2022, que compreende o recorte temporal do presente estudo.

utiliza uma gestão orçamentária participativa. Logo, os cidadãos não participam dos planejamentos de despesas públicas que definem as políticas públicas prioritárias, como infraestrutura e saneamento básico.

Conforme mencionado em seção anterior, o cidadão pode exercer o poder de participação na Administração Pública, por meio de alguns instrumentos colocados à sua disposição, dentre os quais, a prática do orçamento participativo. Destaca-se que esse instrumento se relaciona tanto com a democracia participativa quanto com o controle social da Administração. Um município sem participação social, sobretudo, no que diz respeito à gestão orçamentária, possui déficit democrático capaz de inviabilizar políticas públicas prioritárias.

O orçamento participativo é considerado uma das peças fundamentais da nova democracia, pois “a sua lógica política é a da criação de um espaço público não estatal onde o Estado é o elemento crucial de articulação e de coordenação” (SANTOS, 2021, sem paginação). Sendo mecanismo governamental, cabe ao ente federativo colocar esse direito à disposição do cidadão, o que não ocorreu no caso estudado.

Essa percepção, seria suficiente para demonstrar uma fragilidade democrática na implementação da Agenda global ante a ausência de uma gestão orçamentária participativa, o que vai na contramão da Meta 16.7 da Agenda 2030 quanto a garantia de tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis com vistas a construir instituições eficazes (ONU, 2015, p. 30).

Imperioso mencionar que, quando a Administração Pública local, por ato volitivo, vincula seus programas, metas e ações aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável através de disposições legais, faz com que as diretrizes da Agenda 2030 se tornem obrigação de interesse público e dever legal do ente.

Além do mais, sem gestão orçamentária participativa, dessume-se a carência de fiscalidade e prestação de contas aos municípios. Somente com o exercício da democracia indireta, cujas decisões dos parlamentares perpassam por um processo burocrático e muitas vezes fastidioso, os interesses da coletividade são sujeitos ao lobby de interesses diversos daqueles que a população efetivamente precisa.

Do mesmo modo, as ações descritas no Relatório de Localização da Agenda 2030 em Barcarena (BARCARENA, 2021) são de iniciativa direta e discricionária do Poder Público. Não obstante serem direcionadas aos municípios, a comunidade se



torna mera receptora, sem participar da tomada de decisão da Administração, isto é, sem participar da eleição dos ODS os quais consideram prioritários.

A necessidade de uma prestação de contas por parte do Estado institucionalizador da Agenda 2030 e da participação popular na tomada de decisões torne-se cada vez mais imperiosa. Para tanto, também é necessário que outros mecanismos governamentais, democráticos, de controle e participação social – não só audiências públicas – sejam colocadas à disposição do cidadão, como o orçamento.

Dessa forma, embora em um primeiro momento se reconheça que em alguma medida houve participação social na implementação da Agenda 2030, essa asserção pode não ser o bastante para que a comunidade exerça o controle social de forma plena e continua, posto que existem mecanismos mais eficazes de participação e tomadas de conta, como o orçamento participativo, que a população barcarenense não dispõe.

#### 4.2 DESASTRES AMBIENTAIS, AJUSTAMENTO DE CONDUTA E JUDICIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS

Desde 1990 a instalação de indústrias em Barcarena representava para os moradores a chegada de inovação, futuro, e novas oportunidades para a própria comunidade, como a geração de emprego e movimentação da economia local (INSTITUTO HUMANITAS, 2022). Contudo, quando se trata de efetividade na implantação da Agenda 2030, é necessário que se garanta um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a população, e nesse aspecto, os exemplos de Barcarena são negativos, mesmo após a institucionalização da Agenda 2030.

Entre os anos 2000 e 2018 foram vinte e seis ocorrências de desastres ao meio ambiente, causados por fatores e atores diversos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 04). Para a demonstração do que se pretende alcançar com o presente artigo, optou-se pela análise do desastre ambiental ocorrido no primeiro bimestre de 2018 no município, ocorrido sob a vigência do Decreto Municipal n.º 436/2017 e da Lei Complementar Municipal n.º 49/2016, que institucionalizaram a Agenda 2030.

Observa-se que em fevereiro do ano de 2018, Barcarena vivenciou um grande desastre ambiental que adveio dos vazamentos de resíduos tóxicos de mineradoras pertencentes ao Grupo Norsk Hydro do Brasil, instaladas no município. Mais



precisamente, o desastre foi desvelado no dia 17/02/2018, quando moradores noticiaram ao Ministério Público do Estado (MPPA) o extravasamento de resíduos provenientes da empresa Hydro Alunorte, resíduos estes que haviam atingido vários pontos do município (MPF, 2022, sem paginação).

Convém mencionar, que por meio de Nota Técnica, o Instituto Evandro Chagas (2018, sem paginação) constatou que de fato ocorreram alterações nas águas superficiais do Município que comprometeram sua qualidade, pois apresentavam níveis elevados de alumínio e outras variáveis associadas aos efluentes gerados pela Hydro Alunorte.

Naquele período, ao menos nove rios e igarapés estavam com níveis de metais tóxicos acima do permitido, após vazamento em depósito de rejeitos tóxicos de mineradora em Barcarena. Dentre as comunidades atingidas, cita-se: moradores das comunidades de Bom Futuro, Vila Nova e Burajuba, em Barcarena, as quais receberam os primeiros garrafões de água potável (AGÊNCIA BRASIL, 2018, sem paginação). A imagem a seguir mostra os rios atingidos pela bacia de rejeito da mineradora:

Figura 3 – Rios atingidos pela bacia de rejeitos da Hidro Alunorte.



Fonte: Comissão Externa Câmara dos Deputados, 2018.

Os reflexos da poluição dos rios afetaram diretamente comunidades de Barcarena. Por ocasião da criação de uma Comissão Externa na Câmara dos Deputados, para investigar os danos, foi ouvido um representante do Movimento dos Atingidos por Barragens, que acerca dos impactos econômicos provenientes do referido desastre ambiental, relatou o seguinte:

A população ribeirinha, em especial, quilombolas, pescadores, indígenas e a população também que vive nas áreas urbanas, porque todos têm atividade econômica que depende do rio: o extrativismo, a pesca, a produção agrícola e o próprio turismo. Então, é difícil dizer quem é a categoria atingida; nós tratamos como uma região toda atingida (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2018, sem paginação).

Da análise do que foi exposto acima, sucede-se que os danos não foram apenas de ordem ambiental, visto que atingiram sobremaneira os aspectos social e econômico, que formam o tripé ou dimensões da Agenda 2030. Observa-se que os mais atingidos foram quilombolas, pescadores e indígenas.

Por essa razão, dessume-se haver inconsistências pelo Município de Barcarena na implementação dos ODS que dizem respeito à vida na água, vida terrestre, cidades e comunidades sustentáveis, saúde e bem-estar, água potável e saneamento<sup>4</sup>, ante a constatação da ocorrência e dos efeitos deletérios do desastre ambiental, conforme apontado anteriormente. No que tange ao controle social da Administração local, ao se analisar as leis orçamentárias dos anos de 2016 a 2021, que definiram os critérios de controle social dos atos do Poder Público, pode-se identificar que elas não abriram margem para a participação da sociedade nos processos de intervenção com o objetivo de evitar tal desastre, o que fere o direito de controle social firmado na Constituição Federal, como já mencionado.

Diante desse cenário, o Grupo Norsk Hydro firmou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Pará, a fim de prestar auxílio às comunidades atingidas, bem como alinhar suas ações para evitar novos desastres.

No entanto, embora o TAC mencione a possibilidade de participação popular na fiscalização de seu cumprimento por meio de reclamações, reuniões públicas e representações da sociedade civil, o próprio Termo não tem a assinatura de representantes civis, sejam de organizações comunitárias, ou associações, sobretudo daqueles afetados diretamente pela tragédia, os quais tiveram seus direitos violados.

Em tempo, impende mencionar que o Ministério Público Federal elaborou e disponibilizou um relatório dos acontecimentos, especificamente, desde o desastre de 2018 até a finalização do Termo de Ajustamento de Conduta, onde é mencionado que

<sup>4</sup> Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 14, 15, 11, 3 e 6, respectivamente.

foram realizadas audiências públicas para que as comunidades atingidas se manifestassem acerca de suas demandas (MPF, 2022, sem paginação).

Embora esse aspecto evidencie resquícios de controle social da Administração Pública, comunidades afetadas pelo dano ambiental, judicializaram suas demandas a fim de serem ouvidas. Cita-se, por exemplo, a Associação dos Caboclos, Indígenas e Quilombolas da Amazônia - CAINQUIAMA que moveu 04 (quatro) Ações Civis Públicas, 03 (três) delas em 2018 e 01 (uma) em 2019, contra o Grupo Norsk Hydro perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, em razão dos danos causados pela empresa, cujo processos tramitam sob os n.º 0824030-11.2019.8.14.0301, 0866381-33.2018.8.14.0301, 0843577-71.2018.8.14.0301 e 0824887-91.2018.8.14.0301.

Dessa maneira, o que se observou é que o desastre ambiental ocorrido em Barcarena no ano de 2018 foi de encontro aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, considerando a indivisibilidade dos ODS. Sendo assim, embora a Administração Pública abra uma brecha para o controle social de forma ínfima, a população afetada por tais danos tem a necessidade de judicializar suas demandas, evidenciando que a aplicabilidade da Agenda não está sendo completa, sobretudo, a democracia participativa é afetada quando os municíipes não conseguem ser ouvidos de forma direta pelo ente federativo.

Nessa perspectiva, sob uma visão macro, a mesma Associação dos Caboclos, Indígenas e Quilombolas da Amazônia – CAINQUIAMA moveu uma ação contra o Grupo Norsk Hydro na Corte de Roterdã, na Holanda, que foi recebida no dia 19/10/2022, com o intuito de responsabilizar a mineradora pelas consequências causadas à população que vem sofrendo com a contaminação nos rios próximos à Barcarena (THE INTERCEPT BRASIL, 2022, sem paginação). Observa-se vários relatos onde moradores elencam problemas de pele, dificuldades respiratórias, fonte de renda prejudicada em virtude dos rios contaminados e falta de assistência médica (THE INTERCEPT BRASIL, 2022, sem paginação).

Essas ações jurídicas da sociedade civil demonstram e evidenciam a ineficiência do controle social da Administração Pública barcarenense, posto que, as comunidades tradicionais precisam exercer o controle social em relação a direitos inerentes ou relacionados à Agenda em uma jurisdição estrangeira, para então conseguirem efetivar os direitos que a institucionalização da Agenda 2030 ainda não conseguiu assegurar a eles.



Todavia, a despeito da previsão contida no referido relatório sobre a realização de audiências públicas, quando da institucionalização da Agenda 2030, no tocante ao desastre ocorrido em fevereiro de 2018, Administração Pública local se manteve silente.

Essa afirmação pode ser evidenciada pelo fato de em 06/03/2018 a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico do Município de Barcarena ter informado à Comissão Externa da Câmara dos Deputados “que por se tratar de uma atividade de grande porte, a empresa Hydro Alunorte possui licenciamento na esfera estadual, cabendo ao município tão somente as tipologias de impacto local” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 19).

Além do mais, a mesma Comissão, por meio de ofício, questionou a Prefeitura de Barcarena quanto a emissão de alvará de construção ou licença de obra em favor da empresa Hydro Alunorte. Contudo, até a conclusão do relatório final da Comissão, não houve resposta por parte do Município (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 33).

A partir do contexto apresentado, se demonstra a existência de uma fragilidade da democracia participativa bem como o necessário incremento do controle social. Ou seja, não se observa a efetividade do controle social disponível à população, notadamente, quando se constata o silêncio do Município e que a comunidade seguiu judicializando suas demandas, inclusive em jurisdição estrangeira, referentes ao tripé da Agenda, no que diz respeito ao âmbito social, econômico e ambiental que abarca os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas 169 metas.

### 4.3 A AGENDA 2030 INSTITUCIONALIZADA

Conforme já demonstrado, a abordagem feita neste trabalho busca analisar o controle social da Administração Pública à luz da democracia participativa, a partir do viés desenvolvido na Agenda institucionalizada no Município Barcarena. No ponto 55 do documento, explica-se acerca da indivisibilidade dos Objetivos tratados a partir de um tripé, a saber, econômico, social e ambiental que abranger todos os 17 Objetivos e dentro destes cada meta estabelecida.



Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e metas são integrados e indivisíveis, de natureza global e universalmente aplicáveis, tendo em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais e respeitando as políticas e prioridades nacionais. As metas são definidas como aspiracionais e globais, com cada governo definindo suas próprias metas nacionais, guiados pelo nível global de ambição, mas levando em conta as circunstâncias nacionais. Cada governo também vai decidir como essas metas aspiracionais e globais devem ser incorporadas no processo, políticas e estratégias nacionais de planejamento. É importante reconhecer o vínculo entre o desenvolvimento sustentável e outros processos relevantes em curso nos campos econômico, social e ambiental. (ONU, 2015, p. 13).

Diante disso, passa-se a análise dos meios de controle social existentes e já expostos no presente trabalho, sejam eles, a ação popular, a consulta pública, audiência pública, plebiscito e referendo, além do orçamento participativo elencado por Nohara (2023, p. 808).

Após a análise do desastre ambiental ocorrido em fevereiro de 2018 no município de Barcarena, conforme exposto em subseção anterior, e todo o processo deflagrado a partir do fato, se pôde observar que o acontecimento atingiu as três esferas da Agenda 2030: as implicações ambientais que o vazamento de rejeitos trouxeram aos rios locais, bem como as consequências causadas à saúde da população, que sofreu com os mais diversos tipos de doenças, atingindo o âmbito social dos Objetivos da ONU, e por fim, é inequívoco que o desastre atingiu a economia local, terceira esfera objetivada pela Agenda, uma vez que os meios de subsistência daquele contingente foram suprimidos.

Sob tal ótica, observa-se que as demandas advindas de forma direta da sociedade, o raquítico controle social encontrado, ocorreram por meio de audiências públicas organizadas pela força tarefa formada pelo MPPA e MPF, quando da investigação dos danos contra o meio ambiente e a coletividade, assim como, por ações judiciais propostas por entidade local, na defesa de comunidades atingidas pelas ações do Grupo Norsk Hydro, ante as omissões do ente federativo.

Sendo assim, é importante construir uma linha dos fatos para que se compreenda em que medida houve o controle social da Agenda 2030 no município de Barcarena/PA entre os anos de 2016 e 2022. Em 2016 foi institucionalizada a Agenda 2030 em nível local, neste ato, se constatou por meio do Relatório municipal que houve audiências públicas a fim de atender as demandas da sociedade, no entanto, os municípios não foram ouvidos no sentido de decidir sobre a implementação e quais ODS seriam prioritários na medida.



Em fevereiro de 2018, ocorreu o desastre ambiental consistente no vazamentos de resíduos tóxicos de mineradoras pertencentes ao Grupo Norsk Hydro do Brasil, que como já mencionado, com efeitos deletérios aos moradores da região. Naquele contexto, o MPPA e MPF interviram firmando o Termo de Ajustamento de Conduta e realização de audiência pública, ocasião em que foram ouvidas as comunidades lesionadas. No entanto, os demandantes seguem judicializando a questão, uma vez que não se sentem efetivamente ouvidos pelo poder público e não têm suas dificuldades sanadas.

Destarte, à luz do tripé da Agenda 2030 – econômico, social e ambiental -, a conclusão é de que embora de início tenham ocorrido audiências públicas para a implementação da Agenda 2030, observou-se uma imposição das medidas à população, de forma que esta não conseguiu intervir de forma direta, demonstrado um atrofiamento da democracia participativa no município.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude da percepção do tema estudado no presente trabalho, que envolve o contexto atual e necessário da Agenda 2030 e sua institucionalização no município de Barcarena, a partir da análise do controle social da Administração Pública à luz da democracia participativa, importa tecer algumas considerações e realizar apontamentos acerca do que foi abordado.

O presente trabalho partiu da seguinte pergunta de pesquisa: em que medida é exercido o controle social da Administração Pública de Barcarena no que tange à implementação da Agenda 2030 entre os anos 2016 e 2022? Para tentar responder a esse questionamento, mostrou- se imperiosa a necessidade de relacionar controle social na implementação da Agenda 2030, no referido ente federativo, com a democracia participativa para melhor compreensão do problema.

Dessa forma, em um primeiro momento foi realizada a abordagem sobre os caminhos para participação popular a partir da análise do controle social. Trata-se de um direito assegurado constitucionalmente, tais como, a ação popular, a consulta pública, audiência pública, plebiscito e referendo, capaz de fazer emergir a presença ativa do cidadão na tomada de decisão e anulação de violação a direitos individuais e coletivos face à Administração Pública.



A Administração tem a responsabilidade de colocar à disposição dos cidadãos os meios de participação popular com o objetivo de oportunizar a efetivação de direitos, visto que o controle social também compreende a fiscalização, monitoramento e avaliação das ações governamentais, e que no contexto de implementação da Agenda 2030, se mostra ainda mais necessário.

Por conseguinte, a ideia de controle social está ligada de modo estrito à democracia participativa, inaugurada com a Constituição Federal de 1988. O modelo democrático participativo é uma forma genuína de o cidadão exercer influência na gestão de políticas públicas, para além do voto. Nessa perspectiva, a esfera municipal ganha especial relevância, seja pela distância entre a Administração Pública e o administrado ou pela presença palpável do poder político, o que, em tese, deveria possibilitar maior efetividade na participação e controle social.

A Agenda 2030 tem como base a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. E é nesse contexto que reside o questionamento apontado no problema de pesquisa, posto que o destaque em nível nacional e internacional dado à Barcarena por institucionalizar da Agenda 2030, em tese, pressupõe uma efetiva participação social, notadamente, quanto implementação e acompanhamento dos objetivos e metas estipulados na Agenda, utilizados pelo ente como indicadores de resultados de políticas públicas.

É possível verificar que município de Barcarena realizou Audiências Públicas nas Regiões Administrativas do município tendo em vista o Plano Plurianual de 2018 a 2021, elaborado assentado nas premissas da Agenda 2030. Entende-se, portanto, que a comunidade foi consultada previamente para a elaboração dos instrumentos de planejamento governamental de médio prazo a fim de viabilizar políticas públicas e que têm por base os ODS.

Não obstante, não passou despercebido que Barcarena não desenvolveu uma gestão orçamentária participativa. O orçamento participativo é importante instrumento que se relaciona tanto com a democracia participativa quanto com o controle social da Administração. Deste modo, infere-se que os cidadãos de Barcarena não participam dos planejamentos de despesas públicas que definem as políticas públicas prioritárias, como infraestrutura, saúde e saneamento, o que demonstra um déficit democrático e fragilidade no controle social.

Além disso, se destacou o desastre ambiental causado por vazamentos de resíduos tóxicos de mineradoras pertencentes ao Grupo Norsk Hydro do Brasil,



instaladas no Município de Barcarena, ocorrido em fevereiro de 2018, sob a vigência do decreto de institucionalização da Agenda 2030, com efeitos deletérios ao meio ambiente, a economia local e a comunidade, indo na contramão dos tripés do desenvolvimento sustentável, resultando na necessidade de ajuizamento de ações judiciais, inclusive, em jurisdição estrangeira, objetivando reparar os dados causados.

O contexto do referido desastre, evidenciou o silêncio do Município quanto aos danos causados contra comunidades do próprio ente, acompanhada da ausência de escuta da população atingida, reforçando a existência de uma fragilidade da democracia participativa bem como o necessário incremento do controle social.

O desastre ambiental ocorrido em Barcarena em 2018 vai de encontro aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, considerando a indivisibilidade dos ODS. A necessidade de ajuizar demandas contra mineradoras relativas a temas que estão ligados a Agenda 2030 demonstra ineficiência em sua implementação e acompanhamento.

A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, traz consigo balizas ou dimensões indissociáveis no campo econômico, social e ambiental, e que se não observadas põe em risco os propósitos da Agenda global e do ente que a institucionalizou. E pela baliza das três dimensões da Agenda 2030, seja pela sustentabilidade, ciclo de uma economia e pela sociedade, é possível notar que Barcarena não é efetiva.

Verifica-se, portanto, que a efetividade no controle social da administração pública na Agenda 2030 é ineficiente, posto que se denota precariedade, em razão do déficit de democracia, uma vez que existem mecanismos mais eficazes de participação e tomadas de conta, como o orçamento participativo, que a população barcarenense não dispõe, bem como pelos danos ambientais vivenciados, que distanciam o município dos objetivos e metas estipulados pela Agenda.

A fragilidade democrática na implementação da Agenda global pela ausência de gestão orçamentária participativa, conforme dispõe a Meta 16.7 da Agenda 2030, demonstra, igualmente, fragilidade institucional por parte do Poder Público, por não favorecer mecanismos de participação social.

Por fim, impende mencionar, que os resultados obtidos por si só não esgotam o tema em questão por sua própria abrangência e interdisciplinaridade, inerente à Agenda 2030. Outras abordagens, mais setorizadas de objetivos e metas, podem oferecer resultados precisos sobre a institucionalização da Agenda 2030 em



Barcarena e sua efetividade. Entretanto, impõe-se reforçar que não foram localizados formas de contínua fiscalização, avaliação e acompanhamento da implementação dos ODS, pela míngua de formas de controle social colocadas à disposição dos municípios, que por via de consequência, evidenciam uma fragilidade na participação democrática.

## REFERÊNCIAS

BARCARENA (PARÁ). **DECRETO LEI Nº 0436**, de 8 de fevereiro de 2017. [S. I.], 8 fev. 2017.

BARCARENA (PARÁ). **LEI COMPLEMENTAR Nº 49/2016**, de 17 de agosto de 2016. Aprova a Política de Gestão e Desenvolvimento Territorial e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Barcarena - PDDU e revoga a Lei Complementar Municipal nº 23/2006. [S. I.], 2016.

BARCARENA (PARÁ). **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 06**, de 23 de fevereiro de 2023. Altera a Lei Complementar nº 027, de 19 de outubro de 1995, que instituiu a Região Metropolitana de Belém, e dá outras providências. [S. I.], 2023.

BARCARENA (PARÁ). **LEI MUNICIPAL Nº 2.273**, de 30 de dezembro de 2021. Institui o plano plurianual de investimentos da administração pública municipal de Barcarena para o quadriênio 2022-2025, e dá outras providências. [S. I.], 2021.

BARCARENA (PARÁ). **LEI MUNICIPAL Nº 2.200**, de 26 de dezembro de 2017. Institui o plano plurianual de investimentos da administração pública municipal de Barcarena para o quadriênio 2018-2021 e dá outras providências. [S. I.], 2021.

BARCARENA (PARÁ). **LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BARCARENA**. Barcarena, PA, 1990. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1cdLP-CkNB6tJMK7E-Y1qQO64KpTAcwP9/view> Acesso em: 26 mar. 2023.

BARCARENA (PARÁ). **LEI Nº 2.172/2016**, de 22 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do município de Barcarena, para o exercício de 2016, e da outras providências. Disponível em: <https://barcarena.pa.gov.br/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual-loa/>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BARCARENA (PARÁ). **LEI Nº 2.180/2017**, de 02 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do município de Barcarena, para o exercício de 2017, e da outras providências. Disponível em: <https://barcarena.pa.gov.br/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual-loa/>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BARCARENA (PARÁ). **LEI Nº 2.198/2017**, de 26 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do município de Barcarena, para o exercício de 2018, e da



outras providências. Disponível em: <https://barcarena.pa.gov.br/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual-loa/> Acesso em: 20 mai. 2023.

BARCARENA (PARÁ). **LEI Nº 2.212/2018**, de 17 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do município de Barcarena, para o exercício de 2019, e da outras providências. Disponível em: <https://barcarena.pa.gov.br/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual-loa/> Acesso em: 20 mai. 2023.

BARCARENA (PARÁ). **LEI Nº 2.227/2019**, de 18 de dezembro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa do município de Barcarena, para o exercício de 2020, e da outras providências. Disponível em: <https://barcarena.pa.gov.br/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual-loa/> Acesso em: 20 mai. 2023.

BARCARENA (PARÁ). **LEI Nº 2.243/2020**, de 17 de dezembro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa do município de Barcarena, para o exercício de 2021, e da outras providências. Disponível em: <https://barcarena.pa.gov.br/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual-loa/> Acesso em: 20 mai. 2023.

BARCARENA (PARÁ). **LEI Nº 2.276/2021**, de 29 de dezembro de 2021. Estima a receita e fixa a despesa do município de Barcarena, para o exercício de 2022, e da outras providências. Disponível em: <https://barcarena.pa.gov.br/portal-da-transparencia/lei-orcamentaria-anual-loa/> Acesso em: 20 mai. 2023.

BARCARENA. **Prefeitura Municipal de Barcarena**. I Relatório voluntário sobre a localização da Agenda 2030 em Barcarena. Barcarena, 2017. Disponível em: [https://issuu.com/agenda2030barcarena/docs/agenda\\_2030\\_barcarena](https://issuu.com/agenda2030barcarena/docs/agenda_2030_barcarena) Acesso em: 25 de mar. 2019.

BARCARENA. **PREFEITURA DE BARCARENA**. (ed.). AGENDA 2030: compromisso e responsabilidade. 2022. Disponível em: <https://barcarena.pa.gov.br/agenda-2030/#prettyPhoto> Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucional/constitucional.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm) Acesso em: 11/06/2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/lei/l12527.htm) Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. **Ministério Público Federal**. Procuradoria da República no Pará. Caso Hydro: histórico. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pará/sala-de-imprensa/paginas-peculiares/paginas-caso-hydro/historico>. Acesso em: 20 mai. 2023.



**BRASIL. Câmara dos Deputados.** Comissão Externa das Bacias de Rejeitos de Mineração em Barcarena/PA. Relatório Final. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/bacias-de-Rejeitos-de-mineracao-em-barcarena-pa/documentos/outras-documentos/relatorio-final-comissao-externa-de-barcarena-com-links> Acesso em: 20 mai. 2023.

**BRASIL. Câmara dos Deputados.** Comissão Externa das Bacias de Rejeitos de Mineração em Barcarena/PA. Mapa hidrográfico de Barcarena. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/bacias-de-rejeitos-de-mineracao-em-barcarena-pa/documentos/audiencias-publicas/IsmaelBaciaHidrograficaRiosatingidospelasBaciasdeRejeito.pdf> Acesso em: 20 mai. 2023.

**SANTOS, Boaventura de Sousa.** **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo. Autêntica. 2021.

**BOBBIO, Norberto et al.** **Dicionário de Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília. v. 1, 11<sup>a</sup> ed. p. 283, 1998.

**BONAVIDES, Paulo.** **Teoria constitucional da democracia participativa.** São Paulo: Malheiros, v. 26, 2001.

**BONAVIDES, Paulo.** **Teoria constitucional da democracia participativa.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

**CARVALHO FILHO, José dos Santos.** **Manual de Direito Administrativo** – 37. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023. p. 808.

**DA COSTA MOURA, Emerson Affonso.** **Instrumentos de Controle Social nas Políticas Públicas Veiculadoras de Direitos Sociais.** Caderno de Direito e Políticas Públicas, v. 1, n. 2, 2019.

**DE MACEDO, Paulo Sérgio Novais.** **Democracia participativa na constituição brasileira. Revista de informação legislativa.** Brasília: Senado Federal, v. 45, n. 178, p. 181-193, 2008.

**ESTADO DO PARÁ [Constituição Estadual (1989)].** **Constituição Estadual.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243099> Acesso em 26 mar. 2023.

**GUEDES, Luciana Kellen Santos Pereira; DE FARIA, Edimur Ferreira.** O aparente controle social no âmbito da Administração Pública brasileira. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 21, n. 86, p. 249-274, 2021.

**GIL, A. C.** Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 7<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. 9786559771653. Disponível em:



<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/> Acesso em: 05 Nov 2022.

GIMENES, Erick. **Cor de sangue, doenças, sequelas e morte:** como gigante do alumínio foi parar na justiça holandesa por contaminação no Pará.

2022. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2022/10/21/norsk-hydro-aluminio-contaminacao-bacarena-pará/> Acesso em: 22 abr. 2023.

HYDRO ALUNORTE (org.). **Termo de Ajustamento de Conduta.** 2019. Disponível em: <https://tachydro.com.br/wp-content/uploads/2022/07/termo-de-compromisso-de-ajustamento- de-conduta.pdf> Acesso em: 22 abr. 2023.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 11. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017. p. 130.

MARX, Vanessa. **Democracia participativa, sociedade civil e território.** Porto Alegre. UFRGS Editora. p. 12, 2018.

MARTINS, Renata. **Rios e igarapés têm níveis altos de metais tóxicos em Barcarena,** diz instituto. Agência Brasil. Brasília. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/rios-e-igarapes-tem-niveis-altos-de- metais-toxicos-em-barcarena-diz-instituto> Acesso em: 20 mai. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **A democracia e suas dificuldades contemporâneas.** Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001.

MUGNATTO, Sílvia. **Comissão externa lista 26 acidentes ambientais em Barcarena** Fonte: Agência Câmara de Notícias. Agência Câmara de Notícias. Brasília. 2018. Agência Câmara Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/543354-comissao-externa-lista-26-acidentes-ambientais-em-barcarena/> Acesso em: 20 mai. 2023.

NETO, Cícero Pedrosa. **Barcarena, uma chernobyl na amazônia.** 2022. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/615654-barcarena-uma-chernobyl-na-amazonia> Acesso em: 22 abr. 2023.

NOHARA, Irene. **Direito administrativo** – 12. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023. p. 808.

ONU. **Organização das Nações Unidas.** Transformando Nossa Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>

ONU BRASIL. **PNUD cria curso a distância sobre Agenda 2030 e ODS.** 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/180506-pnud-cria-curso-dist%C3%A2ncia-sobre-agenda-2030- e-ods> Acesso em: 21 abr. 2023.

PIO, Nuno Roberto Coelho et al. **Participação e controle social da Administração Pública: regime jurídico dos conselhos de políticas públicas.** 2018.





SANT'ANNA, Marília Mendonça Moraes et al. **Transparência e controle social da administração pública: limites e possibilidades no cenário brasileiro.** 2018.

TAVARES, Maria Goretti da Costa. A formação territorial do espaço paraense: dos fortes à criação de municípios. **Acta Geográfica**, v. 2, n. 3, p. 59-83, 2010.

