

Participação pública na criação de Unidades de Conservação Municipais: Estudo de Caso do Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana, em Bom Jesus do Itabapoana/RJ

Public Participation in the Creation of Municipal Conservation Units: A Case Study of the Municipal Natural Monument of Waterfalls and Rapids of the Itabapoana River, Bom Jesus do Itabapoana/RJ

Ednilson Gomes de Souza Junior
Isabela Pacheco Narde

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar a participação pública da população de Bom Jesus do Itabapoana na criação do Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana, com o objetivo de proteger a Cachoeira da Fumaça e as Corredeiras do Santa Rosa e Alcestes, todas ameaçadas pela construção de pequenas centrais hidrelétricas. O movimento ambientalista do município realizou diversas ações e articulações políticas, incluindo pedidos de suspensão das anuências para a construção das pequenas hidrelétricas, de forma que, em 2022, foi sancionada a lei de criação do Monumento Natural. O acompanhamento das ações de participação pública permite compreender como a participação da sociedade é importante na gestão ambiental pública e como ela é capaz de influenciar na criação de políticas municipais.

Palavras-chave

Mobilização Popular. Criação de Unidade de Conservação. Noroeste Fluminense. Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs). Rio Itabapoana.

Abstract

This work aims to analyze the public participation of the population of Bom Jesus do Itabapoana in the creation of the Municipal Natural Monument of Waterfalls and Rapids of the Itabapoana River, with the goal of protecting the Fumaça's Waterfall and the Santa Rosa and Alcestes Rapids, all threatened by the construction of Small Hydropower Plants. The environmental movement in the municipality carried out several actions and political articulations, including requests to suspend consents for the construction of small hydropower plants, resulting in the enactment of the law creating the Natural Monument in 2022. Monitoring public participation actions allows us to understand the importance of societal engagement in public environmental management and its capacity to influence the creation of municipal policies.

Keywords

Popular Mobilization. Creation of a Conservation Unit. Northwest Fluminense. Small Hydroelectric Power Plants (PCHs). Itabapoana River.

1. Introdução

A criação de áreas voltadas para a preservação de atributos naturais, motivadas, principalmente, por razões socioculturais, é uma prática antiga (Milaré, 2011). Inicialmente, estas áreas atendiam a interesses da elite, pois como alerta Milaré (2011, p. 197), sua função era "proteger recursos da fauna silvestre e seus habitats para o exercício de caça pela realeza e aristocracia rural". Ainda segundo o autor, a Revolução Industrial foi o marco para que a proteção de áreas servisse à população e esta ganhasse, mesmo que timidamente, alguma consciência ecológica.

No Brasil, embora já existissem áreas protegidas desde 1937, foi apenas com a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), promulgada pela Lei nº 6938/1981, que foi estabelecida a "criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal" (Brasil, 1981). Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 inovou ao utilizar o termo "espaço territorial especialmente protegido" para designar as áreas administradas pelo Poder Público visando proteger os atributos ambientais (Milaré, 2011).

Já em 2000, para regulamentar o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, foi promulgada a Lei nº 9.981, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), após cerca de 12 anos de debates. Visando estabelecer os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação brasileiras (UCs), o sistema categorizou 12 tipos distintos de UCs, que se dividem em dois grupos com características específicas: Unidades de Proteção Integral, que buscam preservar a natureza livres da interferência humana, quando possível, e Unidades de Uso Sustentável, que objetivam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de seus recursos (Brasil, 2000; Milaré, 2011). Atualmente, segundo o Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, o país conta com 2.659 UCs, que protegem aproximadamente 257 milhões de hectares (MMA, 2023).

Uma das diretrizes da referida lei, presente em seu artigo 5º, é a garantia da participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação, além da busca por apoio de ONGs, organizações privadas e pessoas físicas que possam auxiliar no desenvolvimento de "estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão" nas Unidades de Conservação (Brasil, 2000).

Na literatura sobre o tema, é comum encontrar relatos da participação pública na gestão das UCs e construção do Plano de Manejo. Apesar disso, mesmo que pequena, existe produção científica sobre a fase de criação. Alguns exemplos são as pesquisas de Dagnino *et al.* (2010), que analisaram a criação de UCs na região da Terra do Meio, no Pará, e de Dias *et al.* (2018), que analisaram a criação da Reserva Extrativista de Canavieiras, na Bahia.

A diretriz que prevê a participação da sociedade neste processo é de grande relevância, pois está consoante com os princípios democráticos da inclusão da sociedade na gestão ambiental, o que Quintas (2006) denomina de "gestão ambiental participativa". Segundo o autor, só é possível avaliar os custos e benefícios de decisões no campo ambiental de maneira transparente quando a população, principalmente a que será diretamente atingida pelas decisões, participa dos processos decisórios (Quintas, 2006).

ONGs e militâncias pró-meio ambiente, segundo Milaré (2011), podem e devem exercer um papel especial neste processo, sendo exatamente este o recorte que será apresentado e analisado neste trabalho, no qual uma organização não governamental (ONG) e uma associação de moradores protagonizaram um intenso debate público, com vistas à proteção da Cachoeira da Fumaça e das Corredeiras do Santa Rosa e Alcestes, no Rio Itabapoana, que resultou na criação de uma Unidade de Conservação em Bom Jesus do Itabapoana, no Noroeste Fluminense, objeto deste trabalho: o Monumento Natural (MoNa) Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana. Tal mobilização se deu em razão da possibilidade de construção de duas pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) nas cachoeiras acima mencionadas.

Partindo deste contexto, este trabalho procura analisar a mobilização e a participação pública da população de Bom Jesus do Itabapoana na criação do Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana. A análise será feita à luz do debate teórico sobre participação pública, com destaque para as proposições da "Escada da Participação Cidadã" (Arnstein, 1969) e do "Espectro de Participação Pública" (IAP2, 2019).

2. Participação Pública: o que é e como pode ser aferida?

Partindo de uma ampla revisão de literatura, Carpentier (2016) assegura que não existe consenso sobre a definição de participação. Autores como Bishop e Davis (2002), O’Faircheallaigh (2009) e Glucker *et al.* (2013), na mesma direção, apontam que existem opiniões conflitantes no que tange à conceituação e sugerem que o grau de envolvimento do público nos processos decisórios, a extensão do envolvimento e o efeito pretendido são algumas das dificuldades em conceituar participação.

Amparado em uma abordagem política, Carpentier (2016) discute que a participação é um objeto de disputa entre diferentes projetos ideológicos. Logo, a participação reduzida atua na manutenção do poder dos grupos dominantes (elites), enquanto a ampliação das esferas de participação pode propiciar um equilíbrio entre todos os atores, sejam eles das elites ou das camadas marginalizadas da população (Carpentier, 2016).

Sobre a conceituação da participação pública (PP), a literatura nos oferece uma grande discussão a este respeito. Bishop e Davis (2002) e Ho (2019), por exemplo, utilizam um conceito mais restritivo, em que a PP só ocorre quando o público está ativamente envolvido e capaz de influenciar substancialmente os tomadores de decisão. Utilizando uma abordagem mais ampla, Rowe e Frewer (2004) e André *et al.* (2006) definem a PP como a prática de envolvimento de indivíduos e grupos afetados ou interessados nas atividades e propostas de determinado projeto, programa, plano ou política, sujeita a um processo de decisão e formulação de políticas. O’Faircheallaigh (2009), por sua vez, evita abordagens restritivas e busca explorar todas as diferentes maneiras em que o público pode se envolver nos processos. Assim, o autor define a PP como qualquer forma de interação entre o governo, os setores corporativos e a sociedade.

Arnstein (1969), cuja abordagem se constrói sob o viés político e crítico, levanta a tese de que a participação é uma forma de empoderar indivíduos anteriormente marginalizados ao propor que

a participação do cidadão é um termo categórico para o poder do cidadão. É a redistribuição de poder que permite que os cidadãos que não têm, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, sejam deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia pela qual os que não têm se juntam na determinação de como a informação é compartilhada, os objetivos e as políticas são definidos, os recursos fiscais são alocados, os programas são operados e os benefícios, como contratos e patrocínio, são parcelados. Em suma, é o meio pelo qual eles podem induzir uma reforma social significativa que lhes permita compartilhar os benefícios da sociedade afluenta (Arnstein, 1969, p. 216).

A autora propõe uma tipologia para aferir a participação, denominada de “Escada da Participação Cidadã” (Arnstein, 1969). A tipologia distingue oito níveis de participação, organizadas em três categorias distintas: poder cidadão, inclusão simbólica e não-participação (Quadro 1).

Quadro 1 – Escada de Participação Cidadã		
Nível de Participação	Definição	Categoria
8 Controle cidadão	Possibilidade crescente de interferir nas decisões, seja via negociação com os que detêm o poder (6), ou do controle parcial (7) ou total (8) das tomadas de decisão.	Poder cidadão
7 Delegação de poder		
6 Parceria		
5 Pacificação	Concessão limitada de poder, que permite à população ouvir (3), ser ouvida (4) e até mesmo aconselhar os tomadores de decisão (5), mas sem nenhuma garantia de que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder.	Inclusão simbólica
4 Consulta		
3 Informação		
2 Terapia	População é convidada a participar de espaços decisórios, porém, sem real poder de decisão. O objetivo da participação é apenas ‘educar’(1) ou ‘curar’ (2) os participantes e obter seu apoio.	Não-participação
1 Manipulação		

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Arnstein (1969)

O modelo proposto por Arnstein (1969), que condena formas menos colaborativas de participação, é criticado por O’Faircheallaigh (2010), que acredita que a sociedade pode aumentar sucessivamente seu poder de influência nos processos decisórios. O autor classifica a participação pública em três níveis: um nível mais baixo, onde os tomadores de decisão obtêm informações da sociedade; um nível intermediário, onde se oferece algum grau de compartilhamento público no processo de tomada de decisão; e, por último, um nível onde as estruturas e as relações de poder foram alteradas, permitindo que a sociedade tenha poder de decisão.

Sánchez (2013) e Ho (2019) chamam a atenção para outro modelo que busca aferir os distintos graus de participação, chamado de “Espectro de participação pública” (Quadro 2). Desenvolvido pela International Association for Public Participation (IAP2), o espectro é fruto de discussões e consensos partilhados por especialistas, e não uma proposição de um determinado autor, e seu diferencial é não apresentar níveis sucessivos, pois existe uma transição contínua entre as categorias.

Quadro 2 – Espectro da Participação Pública	
Tipos de Participação	Objetivo da Participação Pública
Informar	Fornecer informações equilibradas e objetivas ao público, para ajudá-los a entender o problema, suas alternativas e/ou soluções.
Consultar	Obter retorno do público sobre análises, alternativas e/ou decisão.
Envolver	Trabalhar diretamente com o público durante todo o processo, garantindo que as preocupações e aspirações do público sejam consistentemente compreendidas e consideradas.
Colaborar	Estabelecer parcerias com o público em cada aspecto da decisão, incluindo o desenvolvimento de alternativas e a identificação da solução preferida.
Delegar	Colocar a decisão final nas mãos do público.

Fonte: IAP2 (2019, tradução nossa)

Após esta breve apresentação a respeito da participação pública e das tipologias mais comuns na literatura sobre o tema, cabe mencionar que a PP é um tópico amplamente discutido nos debates ambientais (Quintas, 2006; Fry, 2014; Sánchez, 2013). O tema já foi abordado em grandes convenções internacionais, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como ECO-92, que, em seu documento final, a Declaração do Rio de Janeiro, dedica o Princípio 10 a participação do cidadão e afirma que

A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos (1992, p. 155).

Ainda no âmbito dos grandes tratados internacionais, outro marco sobre o tema ocorreu em 1998, com a assinatura da Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Questões Ambientais, mais conhecida como Convenção de Aarhus. Considerada pela ONU como o instrumento mais avançado para a democracia ambiental (Sánchez, 2013; Diz; Discacciati, 2017), a convenção possui fundamentos semelhantes ao Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, mas inova ao associar os direitos ambientais aos direitos sociais, tratando da democracia, da transparência e da responsabilidade ambiental (Sánchez, 2013). Seu principal objetivo, estabelecido em seu artigo 1º, é

contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na presente Convenção (UNECE, 1998, p. 3, tradução nossa).

Em seu artigo 4º, que aborda o acesso à informação ambiental, o texto da convenção estabelece que, mediante pedido de acesso por parte do público, as autoridades governamentais devem disponibilizar essa informação sem que seja necessário declarar um interesse particular na questão (UNECE, 1998).

A breve contextualização apresentada neste item mostra que o debate sobre a participação pública na gestão ambiental é de grande relevância, sendo pauta de grandes eventos e intensos debates nacionais e internacionais.

3. Material e Método

Este trabalho, de cunho qualitativo, adotou como estratégia de pesquisa o “estudo de caso”, que, segundo Martins e Theóphilo (2009, p. 62), “possibilita a penetração na realidade social, não conseguida plenamente na avaliação quantitativa”, por se tratar de

uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real (pesquisa naturalística), onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto (Martins; Theóphilo, 2009, p. 62).

Buscando superar as dificuldades inerentes a esta metodologia, como a simples apresentação de relatos históricos (Martins; Theóphilo, 2009), adotou-se também, para além da pesquisa documental específica sobre o caso, uma ampla pesquisa bibliográfica sobre o tema, focando, principalmente, em leituras sobre a participação pública na criação de UCs. Como fontes documentais, foram consultados o site e as redes sociais da ONG REDI (Restauração e Ecodesenvolvimento da Bacia Hidrográfica do Rio Itabapoana)¹, o Estudo Técnico para a criação da UC, a gravação da audiência pública, a lei que instituiu o Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana e pesquisas acadêmicas já desenvolvidas na região.

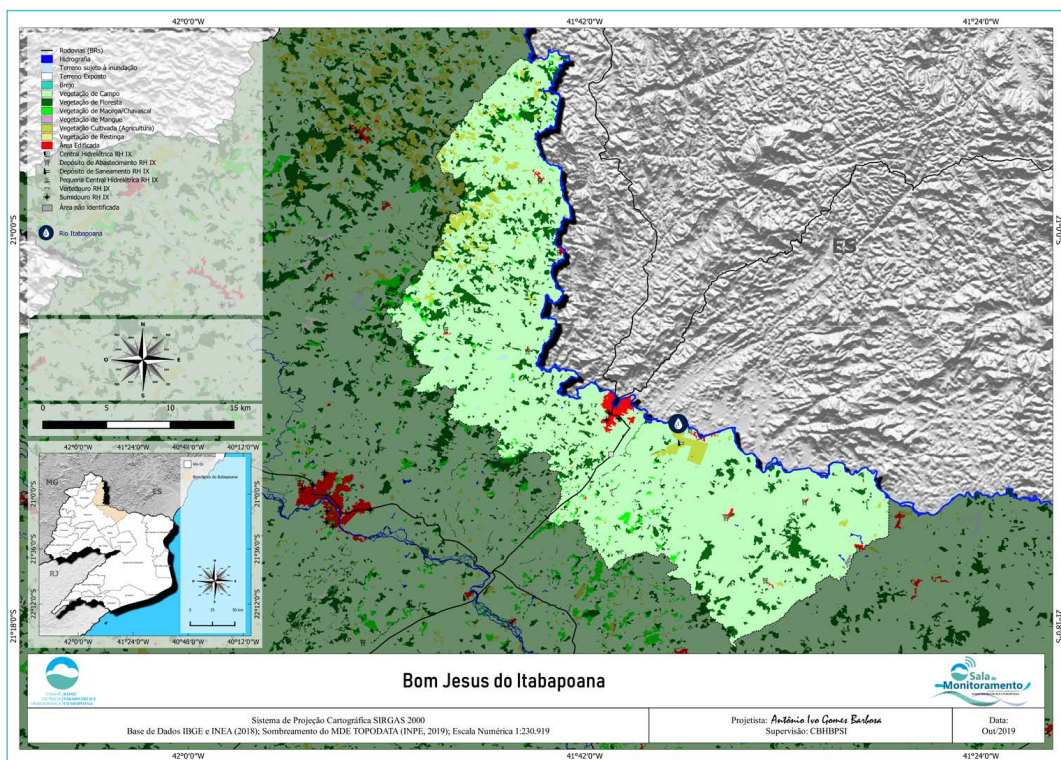
Cabe enfatizar que, como apontado por Milaré (2011), o SNUC estabelece a existência de três momentos operacionais para que determinada área se concretize enquanto Unidade de Conservação, são elas: criação, implantação e gestão. Neste trabalho, será abordado apenas o processo de criação do MoNa, tendo como recorte temporal o período de 2020/2021, anos em que ocorreram as ações que serão narradas a seguir, a janeiro de 2022, mês em que a lei de criação do Monumento Natural foi promulgada. Apesar do recorte temporal estabelecido, fatos históricos ocorridos nos anos anteriores serão mencionados, dada a importância para o entendimento do caso. A descrição da área de estudo será feita a seguir.

3.1 Área de Estudo

O município de Bom Jesus do Itabapoana está localizado na região Noroeste Fluminense, fazendo divisa com o estado do Espírito Santo por meio do Rio Itabapoana (Figura 1). Possui população de 35.173 habitantes, densidade demográfica de 58,95 hab/km² e 596,659 km² de área territorial, segundo dados do IBGE (2023). Sua economia está baseada, principalmente, em serviços públicos, pequenas indústrias e setor agropecuário (TCERJ, 2021).

¹ Para mais informações sobre a ONG, consultar <https://www.reditabapoana.org/>.

Figura 1 – Mapa de Localização do Município de Bom Jesus do Itabapoana



Fonte: Comitê de Bacia Hidrográfica Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (2020)

No âmbito dos recursos hídricos, o município está localizado na Bacia Hidrográfica do Rio Itabapoana, que abrange, além do Rio de Janeiro, municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. Além do Itabapoana, principal curso d'água da bacia e cujas nascentes estão localizadas na região do Caparaó, possui outros rios relevantes, como Caparaó, Preto, São João, Veado, Calçado e Muqui do Sul (Souza Jr., 2021a).

O município possui uma das piores coberturas vegetais da região, com apenas 3,96% de Mata Atlântica preservada (SOS Mata Atlântica, 2023). Segundo dados do Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (CBHBPSI), 82,97% do uso e da cobertura do solo são pastos, enquanto 3,71% correspondem à agricultura (CBHBPSI, 2020). Além disso, há outros problemas ambientais, como a falta de coleta e tratamento de esgoto, o descarte inadequado dos resíduos sólidos em um lixão², localizado quase às margens do Rio Itabapoana, as queimadas de pastos, muitas vezes próximo à área urbanizada, o uso intensivo de agrotóxicos e o assoreamento do Rio Itabapoana (Souza Jr., 2021a, 2021b).

Porém, embora os problemas sejam muitos, a exploração hidrelétrica figura entre as maiores causadoras de impactos na região. Atualmente, existem cinco empreendimentos hidrelétricos em operação no Rio Itabapoana, sendo quatro deles localizados no território bonjesuense: Usina de Rosal, PCH Calheiros, PCH Franca Amaral e PCH Pirapetinga, e a PCH Pedra do Garrão, localizada no trecho final do Itabapoana, entre Campos dos Goytacazes/RJ e Mimoso do Sul/ES. Além destas, existem ainda as usinas CGH São João, no Rio São João, e PCH Fumaça, no Rio Preto, ambos formadores do Rio Itabapoana (Souza Jr., 2021a).

A intensa exploração do Rio Itabapoana culminou na destruição de suas inúmeras cachoeiras, formação de extensos trechos de vazão reduzida (entre as barragens e as casas de força das usinas), mortandade e redução nas espécies de peixes e, conseqüentemente, impactos no ofício da pesca, realizada por centenas de famílias ao longo do rio. Muitas destas famílias sequer foram consideradas como atingidas e não tiveram acesso a qualquer tipo de compensação financeira. Como se não bastasse, existem outras

² No dia 7 de novembro de 2023, após mais de 30 anos de funcionamento, o município de Bom Jesus do Itabapoana encerrou as atividades do lixão.

quatro usinas hidrelétricas em fase de planejamento/licenciamento junto ao Ibama: CGH Itabapoana, PCH Saltinho do Itabapoana, PCH Bom Jesus e PCH Nova Franca Amaral (Souza Jr., 2021c, 2021a). Neste artigo, trabalharemos exclusivamente com a PCH Santinho do Itabapoana, com previsão de ser instalada na Cachoeira da Fumaça, e a PCH Bom Jesus, prevista para ocupar o território das corredeiras do Santa Rosa e Alceste.

Por conta de tantos impactos, a proteção da última cachoeira vertical do rio, a Cachoeira da Fumaça, além de outras corredeiras de grande beleza cênica e importância ambiental, tornou-se um tema fortemente debatido pela população de Bom Jesus do Itabapoana e pelos municípios vizinhos capixabas, Bom Jesus do Norte e São José do Calçado. Cabe ressaltar que, especificamente, a Cachoeira da Fumaça está fortemente vinculada à fé católica dos moradores do distrito bonjesuense de Calheiros, que acreditam que no local ocorreu um milagre atribuído ao Padre João Mendes, conhecido como Padre Preto, no ano de 1867 (Souza Jr.; Teixeira, 2021).

4. Resultados e Discussão

Bom Jesus do Itabapoana, assim como diversos outros municípios do Brasil, seguiu um modelo de desenvolvimento econômico pautado na exploração e no esgotamento dos recursos naturais, com a supressão da maior parte da vegetação e da fauna e com a degradação do Rio Itabapoana. Assim, de 1966 a 2009, cinco das maiores cachoeiras do rio foram utilizadas para a produção de energia hidrelétrica. Além dos já mencionados impactos ambientais, também se observa o apagamento histórico e cultural da relação das comunidades com os ambientes naturais em detrimento do uso econômico exploratório desses espaços.

Entretanto, nos últimos anos, diferentes atores sociais se mobilizaram para preservar os espaços naturais remanescentes do Rio Itabapoana no município, principalmente a Cachoeira da Fumaça e as corredeiras do Santa Rosa e Alcestes (Figura 2), ameaçadas pela construção de duas novas hidrelétricas.

Figura 2 – Cachoeira da Fumaça (esquerda) e Corredeiras do Alcestes (direita)



Fotos: ONG REDI (2022)

As primeiras articulações datam de 2006, tendo como atores envolvidos o poder público municipal e os moradores de Calheiros, organizados por meio da Associação de Desenvolvimento Rural e Urbano de Calheiros (ADRUC), resultando na criação das Leis nº 885/2009, que instituiu a Área de Preservação Ambiental (APA) da Cachoeira da Fumaça, e nº 896/2009, que instituiu a APA da Cachoeira Santa Rosa (Bom Jesus do Itabapoana, 2009a, 2009b).

Ainda em 2009, a empresa IMF Participações e Administração, responsável pelas PCHs Saltinho do Itabapoana e Bom Jesus, realizou a abertura do processo de licenciamento ambiental junto ao Ibama. Em 2011, foram entregues os estudos ambientais e a titularidade dos processos passaram a pertencer à empresa Wenergy Participações. Dois anos depois, em 2013, a empresa foi informada pela Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente de Bom Jesus do Itabapoana sobre a existência das APAs.

Em resposta, a Wenergy Participações enviou um comunicado à então prefeita Branca Motta (2008-2016) informando que a APA não representaria uma interferência no licenciamento das PCHs, já que são consideradas empreendimentos de baixo impacto e, portanto, podem ser instalados em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, de acordo com o SNUC (Ibama, 2017). Além disso, a Wenergy se comprometeu a elaborar ações que atendam aos interesses da comunidade e fomentem impactos positivos gerados pelas PCHs.

Ao longo de 2013, ocorreram as reuniões públicas de apresentação do projeto à população dos municípios atingidos. Cabe destacar que, devido à simplificação do licenciamento ambiental de PCHs, as audiências públicas, de caráter consultivo, foram substituídas por reuniões públicas, de caráter puramente informativo. Logo, retomando as categorias de participação pública de Arnstein (1969), percebe-se que este novo formato pode ser classificado como “não-participação”, considerando que a população possui participação passiva, apenas como ouvinte, sem poder para influenciar nas decisões.

Dando continuidade, em setembro de 2015, a Superintendência do Ibama enviou um comunicado à prefeitura de Bom Jesus de Itabapoana solicitando com urgência que a então prefeita Branca Motta se manifestasse a respeito da instalação da PCH Saltinho na APA Cachoeira da Fumaça. Em resposta, a prefeita se posicionou de forma favorável ao empreendimento e à emissão das licenças necessárias, afirmando que a PCH proporcionaria “em relação à economia local, fatores e impactos positivos, diretos e indiretos, gerando, em especial, um aumento significativo na arrecadação de impostos e tributos municipais” (Ibama, 2017).

Após a manifestação favorável, um grupo de analistas do Ibama elaborou uma Nota Técnica com considerações sobre o processo de licenciamento ambiental da PCH Saltinho, apontando uma contradição sobre a construção da PCH em área de APA. Os analistas começam a nota destacando que a Cachoeira da Fumaça, caso a PCH fosse construída, ficaria no meio do Trecho de Vazão Reduzida (TVR) do empreendimento, e esta vazão reduzida seria insuficiente para a subsistência da fauna e da flora locais. Por isso, ao constatar que este seria um impacto significativo para uma cachoeira “que foi foco de discussão pelo poder público local, que se preocupou em preservá-la em algum momento com uma Lei Municipal”, os analistas apontaram que existia uma contradição entre o que propunha o empreendimento e a lei municipal. A saída, nesse caso, seria a criação de uma nova lei “que certificará que o assunto foi discutido e a participação coletiva (representantes da população) na destinação do uso do recurso ambiental foi realizada” (Ibama, 2017, p. 119).

Os questionamentos foram enviados à Procuradoria Federal Especializada do Ibama no Rio de Janeiro, em busca de esclarecimentos para a continuidade do processo. A resposta da Procuradoria apontou a “necessidade expressa de lei para desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação, tendo em vista que ao final a implantação do empreendimento descaracterizará a cachoeira e causará a desafetação tácita ou fática da Unidade de Conservação” (Ibama, 2018a).

Com as eleições municipais de 2016, a cidade passou a ser governada por Roberto Elias Figueiredo Salim Filho, conhecido como Roberto Tatu (2017-2020). Em abril de 2018, a Wenergy Participações entrou em contato com a prefeitura para solicitar informações sobre a Lei nº 885/2009. Em resposta, o prefeito comunicou que a lei que instituiu a APA da Cachoeira da Fumaça havia sido revogada pela Lei nº 1.317/2018, que dispunha sobre a Política Municipal de Turismo e dava outras providências correlatas, e que não existia referência à Cachoeira da Fumaça, já que, curiosamente, as revogações em seu artigo 23º mencionavam apenas o número das leis, sem detalhar seu conteúdo (Ibama, 2018a; Bom Jesus do Itabapoana, 2018).

As leis, criadas com o objetivo de preservar, foram revogadas de maneira velada e deixaram o caminho livre para a construção das novas usinas. Com isso, em 30 de maio de 2018, o empreendedor finalmente solicitou a emissão da Licença Prévia da PCH Saltinho do Itabapoana, que foi emitida em 18 de junho do mesmo ano (Ibama, 2018b).

Nos anos seguintes, o licenciamento das referidas usinas seguiu normalmente, até que, em 2020, durante um cenário pandêmico e de enfraquecimento das políticas ambientais, um novo ator social surgiu na região e começou a promover um intenso debate sobre a pauta socioambiental. Trata-se da ONG REDI, organização que atuou como um ímã, atraindo e aproximando ambientalistas e interessados na causa, que, por falta de articulação, atuavam de maneira isolada na região (Souza Jr., 2021).

A criação da ONG está diretamente ligada à luta contra a construção de novas PCHs no rio Itabapoana. Apesar disso, com o passar do tempo, sua pauta foi ampliada e hoje a organização promove debates sobre diversos temas ligados ao meio ambiente, como falta de saneamento básico, uso de agrotóxicos, agroecologia, turismo sustentável e conservação de fauna e flora, por exemplo. Atualmente, a ONG é composta por diversos segmentos da sociedade, tais quais funcionários públicos, representantes de instituições religiosas, estudantes secundaristas e universitários, professores e pesquisadores ligados a universidades da região (Instituto Federal Fluminense – IFF, Universidade Federal Fluminense – UFF e Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF), além de qualquer cidadão interessado na causa ambiental.

Deste modo, diante da possível instalação de novos projetos hidrelétricos, a REDI utilizou redes sociais, ruas, escolas, igrejas, rádios e jornais locais para informar e sensibilizar a população. Promoveu visitas guiadas à Cachoeira da Fumaça e a outros pontos relevantes nas margens do Rio Itabapoana e incentivou a prática de rafting nas corredeiras do rio, em consonância com o objetivo do SNUC de “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”. Dentre outras ações, pode-se destacar a mobilização social por meio de abaixo-assinado, limpeza e reflorestamento das margens do Rio Itabapoana, práticas de ecoturismo e palestras sobre educação ambiental. Estas ações buscaram mostrar que a população almeja um novo modelo de desenvolvimento econômico que respeite o rio, a biodiversidade e as comunidades mais vulneráveis.

Estas manifestações resultaram em ações da prefeitura de Bom Jesus do Itabapoana, como a revogação da Lei nº 1.317, de 2018, que anulou a criação da APA Cachoeira da Fumaça, que foi, então, novamente implementada por meio da Lei nº 1.422, de 2020. Ademais, houve o envio do Ofício nº 560/2020 ao Núcleo de Licenciamento Ambiental do Ibama, no qual o prefeito Roberto Tatu solicita o cancelamento de “todo e qualquer parecer favorável à construção da PCH Saltinho do Itabapoana”, anexando ao ofício todas as atividades em prol do meio ambiente acima descritas (Bom Jesus do Itabapoana, 2020a). Já nos últimos dias da administração, Roberto Tatu sancionou a Lei nº 1.448, de 2020, tombando a Cachoeira da Fumaça e seu entorno como Patrimônio Histórico, Cultural, Turístico, Paisagístico e Natural, o que impossibilita ações que descaracterizem a área (Bom Jesus do Itabapoana, 2020b; Ibama, 2020).

Já no caso da PCH Bom Jesus, no momento em que publicamos este artigo, o processo de licenciamento está em fase mais avançada, sugerindo que em breve a Licença de Instalação possa ser emitida. O fato de a área da construção ser antropizada e não estar ligada a aspectos religiosos pode ter sido responsável por uma menor mobilização, se comparada à PCH Saltinho. Apesar disso, cabe destacar que, no local, existe uma construção hidráulica que data do início do século XX (1915-1919), conhecida como Solar do Minotauro. Embora não existam documentos que expliquem seu funcionamento, acredita-se que servia como uma galeria de captação de água. Em dezembro de 2020, o prefeito Roberto Tatu, que não foi reeleito, sancionou a Lei nº 1.447, instituindo o Solar do Minotauro como Patrimônio Histórico, Cultural, Turístico e Material do município (Bom Jesus do Itabapoana, 2020c).

Em 2021, a ONG se institucionalizou e deu continuidade às suas ações de forma ainda mais intensa. Vale a pena destacar a mobilização que concentrou centenas de ciclistas no centro da cidade, convocados a realizar um percurso que simbolizava um abraço no Rio Itabapoana em protesto contra novas hidrelétricas. No mesmo dia, atletas da canoagem se apresentaram para a população no trecho do rio abaixo da principal ponte da cidade, estendendo a faixa “Não queremos novas hidrelétricas” (Figura 3). Na ocasião, os prefeitos de Bom Jesus do Norte e São José do Calçado, no Espírito Santo, comprometeram-

se a suspender as anuências dadas à novas PCHs, fato que se comprovou futuramente, quando ambas as prefeituras realmente enviaram os pedidos de suspensão ao Ibama.

Em Bom Jesus do Itabapoana, a ONG encontrou grande dificuldade para dialogar com o prefeito recém-eleito, Paulo Sérgio Cyrillo (2021-2024), fato que motivou a realização de um acampamento na frente da Prefeitura (Figura 3), com o objetivo de pressioná-lo a seguir o exemplo dos prefeitos capixabas e suspender as anuências das PCHs Saltinho do Itabapoana e Bom Jesus. Em março de 2021, membros da ONG fizeram uma reunião *on-line* para dialogar com os prefeitos dos três municípios atingidos. Em seguida, após muitas solicitações, a ONG também se reuniu com vereadores da Câmara Municipal de Bom Jesus do Itabapoana.

Figura 3 – Ações da ONG REDI e da população contra a construção de mais PCHs no Rio Itabapoana



Fotos: ONG REDI (2021)

Em setembro de 2021, após meses de mobilização e pressão sobre o poder público municipal, foi finalmente publicado o Decreto nº 1.829, em que o prefeito Paulo Sérgio Cyrillo declarou nula a anuência que conferia direito de intervenção no meio ambiente e no ecossistema da Cachoeira da Fumaça.

A intensa mobilização chamou a atenção do deputado estadual Carlos Minc, ex-ministro do Meio Ambiente (2008-2010) do Governo Lula e reconhecido militante da causa ambiental, que se dispôs a contribuir com a luta. Com o apoio da assessoria técnica do deputado, membros da ONG e da ADRUC desenvolveram um estudo técnico para subsidiar a criação de uma Unidade de Conservação na região,

de forma a proteger a Cachoeira da Fumaça, as Corredeiras do Santa Rosa e Alcestes e o espaço territorial às margens do Rio Itabapoana. O procedimento está em acordo com o artigo 4º do SNUC, cujos objetivos preconizam a criação de Unidades de Conservação para

[...]

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; [...] (Brasil, 2000, n. p.).

Além disso, a criação desta UC também almejava impedir a construção de novas usinas hidrelétricas no Rio Itabapoana, possibilidade garantida no artigo 22-A do SNUC, incluído pela Lei federal nº 11.132/2005, que afirma que

O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes (Brasil, 2000, art. 22-A).

A criação de uma Unidade de Conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a UC, conforme se dispuser em regulamento. Desse modo, com o apoio da assessoria técnica do deputado estadual Carlos Minc, os membros da ONG desenvolveram um estudo técnico para subsidiar a criação da referida UC, intitulado *Estudo Técnico para a criação do Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana* (Freitas et al., 2021).

A categoria escolhida foi o Monumento Natural (MoNa), caracterizado como uma UC de proteção integral e com o objetivo básico de preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Sobre esta categoria, o artigo 12º do SNUC define, ainda, que

§ 1º O Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

§ 2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º A visitação pública está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento (Brasil, 2000, n. p.).

Após sua conclusão, o estudo técnico foi apresentado à Câmara de Vereadores de Bom Jesus do Itabapoana como o Projeto de Lei nº 1.514 de 2021, que propõe a criação do Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana. Na Câmara, o movimento ambientalista obteve apoio do vereador Léo Xambão, que liderou uma articulação com outros vereadores em apoio ao projeto. Posteriormente, atendendo ao previsto na lei, uma audiência foi convocada para apresentar a proposta e garantir a consulta pública.

A Audiência Pública para votação do Projeto de Lei (PL) ocorreu no dia 17 de novembro de 2021, na Câmara Municipal de Bom Jesus do Itabapoana, e foi conduzida pelo vereador Xambão, que reafirmou a importância do PL para garantir os usos múltiplos e a conservação do rio e da biodiversidade, além

de defender a legitimidade da Câmara Municipal para criação de Unidades de Conservação, citando exemplos de outros municípios. A apresentação do PL foi feita pelo professor Carlos Freitas, do Instituto Federal Fluminense de Bom Jesus do Itabapoana, membro do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Vice-Coordenador Geral da ONG REDI. Transmitida ao vivo pelo Facebook e pelo Youtube, a audiência somou 1.208 participantes virtuais (Câmara Municipal de Bom Jesus do Itabapoana, 2021)

Presencialmente, a audiência contou com a participação do prefeito de São José do Calçado (ES), da Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Urbanismo e da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente de Bom Jesus do Itabapoana, do Tiro de Guerra³, do Sindicato dos Servidores Públicos, do Conselho de Meio Ambiente e de representantes da imprensa local, da sociedade civil, como a Associação de Pescadores, de estudantes e de organizações religiosas. De forma *on-line*, com *link* disponibilizado via inscrição, estiveram presentes representantes da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), responsável pela Usina de Rosal; Monex Geração e Bom Jesus Energia, responsáveis pelas PCHs Bom Jesus e Saltinho do Itabapoana; Brasil PCH, controladora da PCH Calheiros; Associação Brasileira de Investidores em Autoprodução de Energia; Ministério de Minas e Energia; e Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa (ABRAGEL), além de representantes de universidades, como a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

Representantes do setor elétrico se posicionaram contra o Projeto de Lei e alegaram inconsistência no projeto por vedar a construção de novas barragens para qualquer fim, o que entraria em conflito com a competência privativa da União para legislar sobre a geração de energia. Além disso, apontaram impactos econômicos positivos e negaram os impactos negativos ao meio biótico causados pelas PCHs.

Em contrapartida, especialistas, ambientalistas e moradores da região defenderam o projeto e ressaltaram a importância de proteger a Cachoeira da Fumaça. Promessas não cumpridas, violência contra as mulheres, degradação ambiental, longos trechos de vazão reduzida, miséria para os pescadores, intensificação dos processos de inundação pela sedimentação do leito dos rios e a superlotação dos reservatórios nos períodos de chuva, bem como o conflito pela água represada no período de seca, foram alguns dos problemas apontados por representantes da ONG REDI, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, da Universidade Federal Fluminense e do Instituto Federal Fluminense.

Após a audiência, a mobilização popular se manteve intensa, assim como a cobrança para que o poder público sancionasse a lei de criação do Monumento Natural. Com isso, em janeiro de 2022, o prefeito finalmente sancionou a Lei nº 1.514/2022, que criou o Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana. Por se tratar de uma ação muito recente, o MoNa ainda está em fase de estruturação, e, até a publicação deste artigo, não tinha um Plano de Manejo estruturado ou um Conselho Gestor instituído.

Antes de analisar as ações descritas acima à luz do debate sobre participação pública, é preciso destacar que, ao contrário do que é comumente encontrado na literatura, onde as análises se detêm aos espaços formais já estabelecidos de participação, como audiências públicas ou conselhos municipais, a atuação da população bonjesuense não se deu nestes espaços, mas surgiu e se fortaleceu a partir de um conflito socioambiental, quando foi preciso criar espaços de diálogo onde as demandas pudessem ser ouvidas. Como apontado por Brombal *et al.* (2017), o sentimento de desilusão em relação às formas institucionalizadas de participação pública, muitas vezes percebidas como onerosas e ineficientes, podem levar a formas disruptivas de participação, como manifestações em massa.

Ao contrário do observado nos casos de São José do Calçado e Bom Jesus do Norte, onde a manifestação popular teve efeito com rapidez, o poder público de Bom Jesus do Itabapoana, especificamente na atual

³ As Seções de Tiro de Guerra são órgãos do Serviço Militar Brasileiro responsáveis pela formação de reservistas de segunda categoria, denominados atiradores.

administração de Paulo Sérgio Cirylo, mostrou-se fechado ao diálogo. Como reação, o movimento ambientalista aprofundou as ações de pressão política, mostrando que a população não aceitaria pacificamente a construção das novas hidrelétricas. A criação do MoNa, sem dúvidas, é resultado desta pressão popular.

Neste cenário, diante da capacidade de interferir nas decisões políticas municipais, o movimento ambientalista bonjesuense alcançou o que Arnstein (1968) chama de "controle popular", categoria de análise onde a população é capaz de interferir nas decisões daqueles que detêm o poder. Reiterando que este controle não surgiu do entendimento por parte do Poder Público de que a participação popular na gestão ambiental pública é importante, mas, sim, a partir da reivindicação da própria sociedade.

Já segundo o Espectro da Participação Pública (IAP2, 2019), o grau máximo de participação é definido como "delegar", quando a decisão final é colocada nas mãos do público. No caso bonjesuense, observa-se que as "mãos do público" não receberam, passivamente, um convite para participar dos processos decisórios, mas tiveram que lutar ativamente para garantir sua participação e diálogo com os tomadores de decisão.

Por fim, é importante frisar que, apesar do cancelamento das anuências e da lei que instituiu o Monumento Natural, a instalação das novas PCHs não depende da vontade municipal, embora esta deva ser consultada. O licenciamento ambiental no Rio Itabapoana é conduzido pelo Ibama e a construção de empreendimentos hidrelétricos atende a interesses nacionais, logo, existem outros interesses e forças atuando neste embate.

5. Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo analisar a mobilização e participação pública da população de Bom Jesus do Itabapoana na criação do Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do Rio Itabapoana. Os fatos narrados até aqui, quando analisados sob a ótica das tipologias apresentadas no item "Participação Pública: o que é e como pode ser aferida?", permitem concluir que a mobilização popular dos moradores de Bom Jesus do Itabapoana e municípios vizinhos foi capaz de influenciar a tomada de decisão da gestão ambiental municipal. Todas as estratégias adotadas, sejam as mais pacíficas, como ações de educação ambiental e fomento ao ecoturismo, até as mais incisivas, como o acampamento na frente da sede da prefeitura, resultaram no alcance do "controle cidadão", definido por Arnstein (1969) como o degrau mais alto da Escada da Participação Cidadã.

O acompanhamento da mobilização popular em prol da criação da UC permite compreender como a participação da sociedade é importante na gestão ambiental pública. Por meio de organização e mobilização, a ONG REDI e a ADRUC conseguiram influenciar as políticas públicas municipais, mostrando ao poder público que a vontade da sociedade deve ser respeitada e que esta tem um papel de suma importância na defesa das questões ambientais. A experiência aqui relatada mostra como é fundamental ampliar ainda mais as esferas participativas e garantir que a população tenha voz ativa e seja capaz de influenciar as tomadas de decisão.

Na luta contra o aumento da exploração hidrelétrica do Rio Itabapoana, o movimento ambientalista organizado tem pautado um importante e necessário debate sobre desenvolvimento regional, buscando alternativas que sejam ambientalmente sustentáveis e responsáveis com a sociedade. Na visão dos participantes da ONG, o crescimento econômico deve ocorrer de forma que as riquezas geradas na região fiquem na região, ao contrário do que acontece com as usinas hidrelétricas, cujos lucros são privatizados e direcionados para grandes multinacionais.

Apesar disso, uma análise crítica e minuciosa do processo aponta que, embora a ONG REDI e a ADRUC

sejam legítimas representantes de parte da sociedade civil e que o debate tenha sido feito de maneira pública e com ampla visibilidade, parece ter havido pouco ou nenhum diálogo com os proprietários de terras às margens do Rio Itabapoana, onde está sendo implementado o Monumento Natural. Esta ausência pode desencadear conflitos no futuro e dificultar a efetiva implementação da Unidade de Conservação. Por isso, é fundamental que a fase de implementação, que envolve a construção do plano de manejo e do conselho gestor, seja capaz de promover os diálogos necessários, buscando suprir as ausências observadas na fase de criação.

Por fim, sabendo que o recorte deste artigo se concentrou no processo de criação do Monumento Natural, pesquisas futuras poderão acompanhar a implementação e gestão desta Unidade de Conservação, buscando identificar se a população continuará tendo voz ativa dentro do processo.

Referências

ANDRÉ, P.; ENSERINK, B.; CONNOR, D.; CROAL, P. **Public participation internacional best practice principle**. Fargo, USA: IAIA, 2006. (Special Publication Series, n. 4). Disponível em: https://www.iaia.org/uploads/pdf/SP4_pt.pdf. Acesso em: 30 mai. 2023.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969. Disponível em: <https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>. Acesso em: 30 maio 2023

BISHOP, P.; DAVIS, G. Mapping public participation in policy choices. **Australian Journal of Public Administration**, v. 61, n. 1, p. 14-29, mar. 2002. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-8500.00255>. Acesso em: 29 mai. 2023.

BOM JESUS DO ITABAPOANA (RJ). Prefeitura. **Lei nº 1317, de 27 de março de 2018**. Dispõe sobre a política municipal de turismo e dá outras providências correlatas. Bom Jesus do Itabapoana, RJ: Prefeitura, 2018. Disponível: https://bomjesus.rj.gov.br/arquivos/legislacao/1317_2018_lei-n1.317.pdf. Acesso em: 25 mai. 2023.

BOM JESUS DO ITABAPOANA (RJ). Prefeitura. **Lei nº 1448, de 23 de dezembro de 2020**. Institui como patrimônio histórico, cultural, turístico, paisagístico e natural, a "Cachoeira da Fumaça" e seu entorno, localizado no 2º Distrito de Calheiros. Bom Jesus do Itabapoana, RJ: Prefeitura, 2020b. Disponível em: https://bomjesus.rj.gov.br/arquivos/legislacao/1448_2020_lei-1448.pdf. Acesso em: 26 mai. 2023.

BOM JESUS DO ITABAPOANA (RJ). Prefeitura. **Ofício nº 560/2020**. Bom Jesus do Itabapoana, RJ: Prefeitura, 2020a.

BOM JESUS DO ITABAPOANA (RJ). Prefeitura. **Lei de nº 885, de 06 de março 2009**. Cria área de proteção ambiental na faixa de oitocentos metros acima e oitocentos metros abaixo da Cachoeira da Fumaça, localizada no Rio Itabapoana, abaixo da Vila de Calheiros, 2º distrito deste município. Bom Jesus do Itabapoana, RJ: Prefeitura, 2009a.

BOM JESUS DO ITABAPOANA (RJ). Prefeitura. **Lei nº 1447, de 23 de dezembro de 2020**. Institui como patrimônio histórico, cultural, turístico e material, as "Ruínas Hidráulicas, localizadas na margem do rio Itabapoana, próximo à rodovia RJ230, no bairro Santa Rosa, popularmente conhecido como "Solar do Minotauro". Bom Jesus do Itabapoana, RJ: Prefeitura, 2020c. Disponível em: https://bomjesus.rj.gov.br/arquivos/legislacao/1447_2020_lei-1447.pdf. Acesso em: 26 mai. 2023.

BOM JESUS DO ITABAPOANA (RJ). Prefeitura. **Lei nº 896, de 1 de abril de 2009**. Cria área de proteção ambiental na faixa de oitocentos metros acima e oitocentos metros abaixo da cachoeira Santa Rosa, localizada no rio Itabapoana, abaixo da vila de Barra do Pirapetinga. Bom Jesus do Itabapoana, RJ: Prefeitura, 2009b.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jun. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Painel de unidades de conservação brasileiras**. [Brasília, DF]: MMA, 2023. Disponível em: <https://abrir.link/OmyWj> Acesso em: 29 abr. 2023.

BROMBAL, D.; MORIGGI, A.; MARCOMINI, A. Evaluating public participation in Chinese EIA: an integrated Public Participation Index and its application to the case of the New Beijing Airport. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 62, p. 49-60, jan. 2017.

CARPENTIER, N. Beyond the ladder of participation: an analytical toolkit for the critical analysis of participatory media processes. **Revista Mídia e Cotidiano**, v. 23, n. 1, p. 70-88, mar. 2016.

COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO BAIXO PARAÍBA DO SUL E ITABAPOANA (Rio de Janeiro). **Atlas da Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana**. Campos de Goytacazes, RJ: CBHBPSI, 2020. Disponível em: https://www.cbhbaixoparaiba.org.br/conteudo/Atlas_Agevap_Digital.pdf. Acesso em: 18 mai. 2023.

CONSULTA pública "criação do monumento natural municipal das cachoeiras do rio Itabapoana". [S. l.: s. n.], 2021. 1 vídeo (1 hora, 11 min). Publicado pelo canal Câmara Municipal de Bom Jesus do Itabapoana. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VUdY84KTEM8>. Acesso em: 28 mai. 2023.

DAGNINO, R. S.; EL SAIFI, S.; LOMBARDI, T. T. N.; CARMO, R.; D'ANTONA, A. A ação dos atores envolvidos no processo de criação de Unidades de Conservação na região da Terra do Meio (Estado do Pará). In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 5., 2010, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: [s. n.], 2010.

DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 6, n. 15, p. 153-159, ago. 1992. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000200013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/szzGBPjxPqnTsHsnMSxFWPL/?lang=pt>. Acesso em: 6 dez. 2023.

DIAS, M.; GOMES, R.; BATISTA, S.; CAMPIOLO, S.; SCHIAVETTI, A. participação popular na criação de unidades de conservação marinha: o caso da reserva extrativista de canavieiras. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 912-936, set./dez. 2018.

DIZ, J. B. M.; DISCACCIATI, A. C. G. O acesso à informação no direito ambiental e a Convenção de Aarhus: a efetivação do direito fundamental à participação. **Pensar**, Fortaleza, v. 22, n. 2, p. 581-601, 2017. Disponível: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/3786>. Acesso em: 30 mai. 2023.

FREITAS, C.; FRANÇA, A. P.; SOUZA JUNIOR, E. G.; REZENDE, E. S.; SANTANA, P. C. F.; LOPES, L. F.; SILVA, I. B.; CARVALHO, L. D.; BIDEGAIN, P. **Estudo Técnico para a criação do Monumento Natural Municipal das Cachoeiras e Corredeiras do rio Itabapoana (PL nº 46 de 2021)**. [Bom Jesus do Itabapoana, RJ: s. n.], 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/355422948_Estudo_Tecnico_para_a_criacao_do_Monumento_Natural_Municipal_das_Cachoeiras_e_Corredeiras_do_rio_Itabapoana_PL_n_46_de_2021?_sg%5B0%5D=eggJlnuH8ntdEYqZs4hw6cnaRJZ4kcX7DxnJuoQpgXE4AdJA_DH6nJrNKYxiew7najo-aFeICGq0dxbXjtmh08YVSzblxKcU6kQ1aoH6.CiBqYVwQG1g78VRxw3X3TtunYPqxQhtpc0wXAW98fRfIZE9tiFNLPTyvryPiG4clfz-FynVBYkFjlpnchRNCnw. Acesso em: 29 mai. 2023.

FRY, J.; MAXWELL, A. M.; APERE, S.; McAWEEENEYM, P.; MCSHARRY, L. **Non-Technical Summaries: due care and attention?**. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.567.8444&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 30 mai. 2023.

GLUCKER, A. N.; DRIESSEN, P. P. J.; KOLHOFF, A.; RUNHAARM H. A. C. Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? **Environmental Impact Assessment Review**, v. 43, p. 104-111, nov. 2013. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195925513000711>. Acesso em: 30 mai. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados do Brasil**. 2023. Disponível: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 5 mai. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Processo nº 02001.001943/2009-11**: Licenciamento da PCH Saltinho do Itabapoana. Brasília, DF: IBAMA, 2017. v. 3.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Parecer técnico nº 30/2018-NLA-RJ/DITEC-RJ/SUPES-RJ**. Brasília, DF: IBAMA, 2018a.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Licença Prévia nº 575/2018**: PCH Saltinho do Itabapoana. Brasília, DF: IBAMA, 2018b.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Processo nº 02001.001943/2009-11**: licenciamento da PCH Saltinho de Itabapoana. Brasília: IBAMA, 2020.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION. **IAP2 spectrum of public participation**. Louisville, KY: IAP2, 2019

KUOK HO, D. T. Public participation in the malaysian environmental impact assessment. **Environmental Study and Toxicology Journal**, v. 1, n. 1, jul. 2019. Disponível em: <https://researchopenworld.com/public-participation-in-the-malaysian-environmental-impact-assessment/>. Acesso em: 30 mai. 2023.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para as ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina: jurisprudência e glossário. 7. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

O'FAIRCHEALLAIGH, C. Environmental agreements, EIA follow-up and aboriginal participation in environmental management: the canadian experience. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 27, n. 4, p. 319-342, may 2007. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S019592550600134X>. Acesso em: 30 maio 2023.

QUINTAS, J. S. **Introdução à gestão ambiental pública**. 2. ed. rev. Brasília, DF: IBAMA, 2006.

ROWE, G.; FREWER, L. J. Evaluating public participation exercises: a research agenda. **Science, Technology, & Human Values**, v. 29, n. 4, p. 512-556, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/40124921_Evaluating_Public_Participation_Exercises_A_Research_Agenda. Acesso em: 30 mai. 2023.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SOS MATA ATLÂNTICA. **Aqui tem mata?**: Bom Jesus do Itabapoana. 2023. Disponível em: <https://www.aquitemmata.org.br/>. Acesso em: 12 abr. 2023.

SOUZA JUNIOR, E. G. Agrotóxicos na água potável: considerações sobre os municípios da bacia hidrográfica do rio Itabapoana. **Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego**, Campos dos Goytacazes, RJ, v. 15, n. 2, p. 60-74, 2021b.

SOUZA JUNIOR, E. G. **O grande negócio das pequenas hidrelétricas: quem controla as PCHs no Brasil?**. Tese (Doutorado em Políticas Sociais) – Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, RJ, 2021a.

SOUZA JUNIOR, E. G. Quem decide quem é atingido? Considerações iniciais sobre a PCH Pedra do Garrafão e a Colônia Z-14, em Presidente Kennedy/ES. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO, 5., 2021, Vitória, SP. **Anais [...]**. [S. l.]: ABAI, 2021c. p. 319-326. v. 4. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/358716835_Quem_decide_quem_e_atingido_Consideracoes_iniciais_sobre_a_PCH_Pedra_do_Garrafo_e_a_Colonia_Z-14_em_Presidente_KennedyES. Acesso em: 30 mai. 2023.

SOUZA JUNIOR, E. G.; TEIXEIRA, S. Patrimônio imaterial no licenciamento: estudo de caso da PCH Saltinho do Itabapoana, em Bom Jesus de Itabapoana/ RJ. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO, 5., 2021, Vitória, SP. **Anais [...]**. [S. l.]: ABAI, 2021d. p. 311-318. v. 4. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/358716822_Patrimonio_Imaterial_no_Licenciamento_Estudo_de_caso_da_PCH_Saltinho_do_Itabapoana. Acesso em: 30 mai. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro**: Bom Jesus do Itabapoana. [Rio de Janeiro]: TCERJ, 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. **Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters**. Aarhus, Denmark: UNECE, 1998. Disponível em: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2023.

Sobre os autores

Ednilson Gomes de Souza Junior

Doutor em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) e mestre em Engenharia Ambiental pelo Instituto Federal Fluminense (IFF). Pesquisador de Pós-doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da UENF. Gestor Ambiental e Diretor Científico da ONG REDI (Restauração e Ecodesenvolvimento da Bacia Hidrográfica do Rio Itabapoana). <http://lattes.cnpq.br/1029607858204820>

Isabela Pacheco Narde

Graduanda em Ciências Biológicas na Universidade Federal de Viçosa e técnica em Meio Ambiente pelo Instituto Federal Fluminense. Diretora de Estratégias da ONG REDI (Restauração e Ecodesenvolvimento da Bacia Hidrográfica do Rio Itabapoana). <http://lattes.cnpq.br/9077284409684862>