

A DISCURSIVIDADE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO GOVERNO LULA: uma análise da conciliação entre crescimento econômico e sustentabilidade ambiental

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento regional no Brasil constitui um campo de disputas históricas, onde os próprios conceitos de “desenvolvimento” e “sustentabilidade” são objetos de embate discursivo. A forma como as políticas públicas são formuladas, disputadas e legitimadas depende de como esses temas são enquadrados na arena pública, pois o discurso não apenas reflete a realidade, mas atua na sua construção e transformação (Feindt; Oels, 2005). Conforme apontam estudos recentes, o significante “desenvolvimento” é polissêmico e seu sentido é disputado para legitimar projetos de nação, particularmente no setor energético, onde narrativas de progresso são mobilizadas para justificar decisões que concentram poder e podem excluir a participação pública efetiva (Bridge; Özkaynak; Ttuhan, 2018). No terceiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, essa tensão ganha novos contornos, marcada pela promessa de retomada de grandes obras de infraestrutura e, simultaneamente, por um compromisso renovado com a agenda climática, reconfigurando a governança ambiental após um período de desmonte (Nader, 2022; Sampaio, 2022).

É nesse cenário que este trabalho se debruça sobre um objeto discursivo específico: a fala do Presidente Lula sobre a suposta morosidade do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) no licenciamento ambiental brasileiro. O enunciado presidencial, no qual se atribui a lentidão não à "má-fé", mas à "falta de especialistas", constitui um gesto de interpretação (Orlandi, 2009) que produz efeitos de sentido específicos. Para a Análise de Discurso de linha materialista, a linguagem nunca é neutra ou transparente, sendo o lugar por excelência onde a ideologia se materializa e os sentidos são disputados (Pêcheux, 1990).

A problemática central que norteia esta pesquisa, portanto, reside em compreender como o discurso oficial, entendido como uma prática social que constitui a realidade (Leipold, 2019), constrói e legitima políticas de desenvolvimento regional em um contexto de crise climática. Para tanto, partimos da seguinte questão de pesquisa: Como o discurso presidencial sobre o licenciamento ambiental opera na construção de sentidos sobre desenvolvimento regional, conciliando as tensões entre crescimento econômico e sustentabilidade?

O pressuposto é que o discurso presidencial mobiliza diferentes formações ideológicas para produzir um efeito de equilíbrio e pragmatismo, despolitizando o debate ao reduzi-lo a uma questão de eficiência administrativa. Essa operação discursiva visa legitimar um modelo de desenvolvimento que, embora incorpore a retórica da sustentabilidade, mantém a primazia do crescimento econômico. Para investigar essa questão, o artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução: fundamentação teórica, que aprofunda os conceitos da Análise de Discurso; metodologia, que detalha os procedimentos de análise; resultados e discussão, que expõe e interpreta os achados; e, por fim, a conclusão, que sintetiza as contribuições do estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este estudo ancora-se na Análise de Discurso (AD) de orientação materialista, também conhecida como Análise de Discurso Francesa, cujos principais expoentes são Michel Pêcheux e, no Brasil, Eni Orlandi. Para a AD, a linguagem não é um instrumento transparente de comunicação, mas um lugar de opacidade, onde a ideologia se materializa e os sentidos são produzidos (Pêcheux, 1990).

Dois conceitos são fundamentais para esta análise. O primeiro é o de formação discursiva (FD), definida como aquilo que, em uma dada formação ideológica, determina o que pode e deve ser dito (Pêcheux, 1990). As FDs regulam os dizeres, estabelecendo uma relação de paráfrase (o mesmo sentido) e polissemia (a ruptura de sentidos). O segundo conceito é o de formação ideológica (FI), que representa o conjunto de atitudes e representações de mundo que se materializam na linguagem (Orlandi, 2009). A ideologia, nessa perspectiva, interpela os indivíduos em sujeitos de seu discurso, dando-lhes a impressão de serem a origem do que dizem, quando, na verdade, seus dizeres são atravessados por uma memória discursiva ou interdiscurso.

Orlandi (2009) aprofunda a noção de condições de produção do discurso, que englobam o contexto histórico-social, os participantes e o lugar social a partir do qual falam. A autora também destaca a importância do silenciamento, que não é apenas o não-dito, mas uma estratégia discursiva que pode ser constitutiva (aquilo que é preciso calar para poder dizer) ou local (a censura, o interdito).

No campo das políticas ambientais, a AD tem se mostrado uma ferramenta capaz de revelar como os discursos moldam políticas e práticas (Leipold, 2019). Conforme argumentam Feindt e Oels (2005), essa abordagem permite uma compreensão mais profunda da formulação de políticas ao focar na construção de sentidos e nas dinâmicas de poder. Um exemplo central desse processo é a própria noção de “sustentabilidade”, um conceito discursivamente disputado (Okrožnik; Kopic; Vodeb, 2024), cujo sentido é objeto de embate entre diferentes projetos de sociedade. Tal disputa fica evidente quando o termo é mobilizado como uma retórica conciliatória por setores econômicos para legitimar suas práticas, como aponta a análise de Santos, Oliveira e Gualberto (2019) sobre o discurso midiático do agronegócio.

Nesse sentido, o interdiscurso que atravessa o debate ambiental brasileiro contemporâneo é profundamente marcado pelo que a literatura especializada denomina “desmonte” das políticas e órgãos ambientais. Este processo, intensificado a partir de 2016 e aprofundado nos anos seguintes, não foi um mero acaso administrativo, mas uma ação política deliberada, caracterizada pelo enfraquecimento institucional do IBAMA e ICMBio, cortes orçamentários, flexibilização de normas e uma drástica redução da participação social em conselhos como o CONAMA (Abers, 2019; Deutsch, 2021; Menezes; Barbosa, 2021). Portanto, analisar um discurso sobre a “falta de especialistas” exige compreender que ele emerge sobre as ruínas de um projeto de enfraquecimento estatal, tornando o silenciamento sobre este contexto um gesto discursivo de grande significado político (Milhorange, 2022).

3 METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso qualitativo, de natureza documental e interpretativista. O arcabouço teórico-metodológico adotado é o da Análise de Discurso Francesa, que orienta a análise do *corpus*.

3.1 CORPUS DA PESQUISA

O *corpus* é composto pelo excerto da fala do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, proferida em entrevista coletiva em 3 de junho de 2025 e disponibilizada em canais oficiais do governo. O enunciado central para a análise é: “Muitas vezes, a morosidade do Ibama não é por má-fé, mas por falta de especialistas ou por exigências de capacitação técnica para fazer as coisas”. A análise considerará também o contexto enunciativo mais amplo da entrevista para compreender as condições de produção do discurso.

3.2 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE

A análise seguirá as três etapas do dispositivo analítico da AD, conforme proposto por Orlandi (2009). O processo está detalhado no Quadro 1, que descreve o objetivo de cada fase e os elementos específicos a serem observados para garantir o rigor e a sistematicidade da investigação.

Quadro 1 - Etapas do Dispositivo de Análise Discursiva

Etapas do Dispositivo Analítico	Objetivo / Processo	Foco da Análise / Elementos Observados
Descrição	Passagem da superfície linguística para o objeto discursivo. Mapeamento da materialidade linguística do <i>corpus</i> sem interpretação prévia.	Marcas lexicais: Análise de termos-chave como “morosidade”, “má-fé”, “especialistas”, “capacitação técnica”. Estruturas sintáticas: Foco na construção adversativa (“não é por X, mas por Y”). Modalizadores: Uso de expressões como “muitas vezes”.
Interpretação	Passagem do objeto discursivo para o processo discursivo. Relacionamento das marcas linguísticas com suas condições de produção.	O lugar social do enunciador: Chefe de Estado e gestor. Os interlocutores: Jornalistas, empresários, ambientalistas, servidores, etc. O interdiscurso: A memória discursiva sobre os embates entre desenvolvimentismo e ambientalismo no Brasil.
Compreensão	Passagem do processo discursivo para o funcionamento ideológico. Aprofundamento da análise para compreender como o discurso funciona ideologicamente.	As formações ideológicas que sustentam o dizer. As posições-sujeito assumidas pelo enunciador (Presidente-Gestor, Presidente-Conciliador). As estratégias de silenciamento e os efeitos de sentido produzidos (e.g., despolitização do debate)

Fonte: Elaborado pelos autores (2025), com base em Orlandi (2009).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise do enunciado presidencial revela um complexo funcionamento discursivo, no qual diferentes formações ideológicas são articuladas para produzir um efeito de sentido de equilíbrio e racionalidade. Identificamos três formações ideológicas principais que se entrecruzam no discurso, conforme detalhado no Quadro 2.

Quadro 2 - Formações Ideológicas no Discurso Presidencial

Formação Ideológica (FI)	Características Principais	Marcas Discursivas no Corpus	Efeitos de Sentido
Desenvolvimentismo Inclusivo	Valoriza o crescimento econômico (infraestrutura, indústria) como vetor de progresso e justiça social. A pauta ambiental é vista como um elemento a ser integrado, mas não como um impeditivo ao desenvolvimento.	Ênfase implícita na necessidade de “fazer as coisas” (obras, projetos) para o bem do país. A “morosidade” é apresentada como um obstáculo a esse progresso.	Legitimação da urgência de projetos de desenvolvimento; a burocracia ambiental é construída como um entrave.
Pragmatismo na Gestão Pública	Enfatiza a eficiência, a técnica e a	Atribuição da morosidade à “falta de especialistas” e	Despolitização do conflito. A questão

	desburocratização do Estado. Problemas complexos são reduzidos a falhas de gestão, que podem ser corrigidas com mais recursos e “capacitação”.	“exigências de capacitação técnica”. Negação da “má-fé” (intencionalidade política).	ambiental deixa de ser um embate de visões de mundo e passa a ser um problema gerencial, técnico.
Sustentabilidade Conciliatória	Busca harmonizar os interesses do capital e do meio ambiente, promovendo um “desenvolvimento sustentável”. Apropria-se da retórica da sustentabilidade para apaziguar tensões.	A própria negação da “má-fé” funciona como um aceno aos órgãos ambientais, reconhecendo sua importância, mas demandando celeridade. O discurso busca um “meio-termo”.	Produção de um consenso aparente. O discurso se posiciona como mediador e razoável, interpelando tanto setores produtivos quanto ambientalistas moderados.

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A articulação dessas três formações ideológicas é o que permite ao discurso presidencial seu principal efeito: a despolitização do debate sobre o licenciamento ambiental. A expressão “falta de especialistas” enquadra a questão como uma lacuna administrativa pontual. No entanto, essa formulação opera um silenciamento estratégico de profundo alcance político, através do apagamento do histórico de enfraquecimento dos órgãos ambientais. Embora pressões desenvolvimentistas e contradições orçamentárias tenham tensionado a área ambiental em governos de diferentes matizes ideológicas, a literatura aponta que a dificuldade operacional atual do IBAMA é resultado direto de um processo recente e programático de desmonte. Esse processo, intensificado em governos anteriores envolveu cortes drásticos, esvaziamento de quadros e flexibilização de normas (Abers, 2019; Deutsch, 2021; Menezes; Barbosa, 2021). Assim, o discurso presidencial, ao ignorar essa distinção e a gravidade do desmonte recente, transforma um sintoma político estrutural em uma falha gerencial neutra.

Nessa operação, o Presidente assume a posição-sujeito de um gestor pragmático e um estadista conciliador. Ao oferecer uma solução aparentemente técnica (“dotar o Ibama da capacidade”) para um problema que ele mesmo enquadrava como técnico, ele se posiciona como um administrador eficiente, que está acima do conflito ideológico. Essa performance de pragmatismo, contudo, permite-lhe evitar o confronto com a questão estrutural: a pressão de setores do agronegócio e da indústria que se beneficiam de um licenciamento fragilizado. A “sustentabilidade conciliatória” funciona, assim, como uma retórica que, conforme apontado por Santos, Oliveira e Gualberto (2019), cria um consenso superficial que não altera as relações de poder, mas as mascara sob um véu de razoabilidade.

O funcionamento discursivo analisado é o dispositivo que torna essa contradição administrável. Ao reduzir a capacidade de fiscalização e regulação do Estado, que constitui o principal obstáculo, a uma falha técnica passível de correção, ele constrói uma narrativa de que é possível conciliar o inconciliável, legitimando um projeto de desenvolvimento que, na prática, mantém a subordinação da pauta ambiental aos imperativos do crescimento econômico (Milhorce, 2022).

3 CONCLUSÃO

A análise discursiva da fala do Presidente Lula sobre a suposta morosidade do IBAMA demonstrou que um enunciado aparentemente simples é, na verdade, um campo denso de produção de sentidos e de funcionamento ideológico. A pesquisa respondeu à questão central ao revelar que o funcionamento discursivo presidencial opera na conciliação das tensões entre

crescimento e sustentabilidade por meio de uma sofisticada estratégia de despolitização, ancorada na articulação de formações ideológicas do desenvolvimentismo, do pragmatismo gerencial e da sustentabilidade conciliatória.

A principal contribuição deste estudo é revelar os mecanismos discursivos pelos quais o poder executivo constrói a legitimidade de suas políticas de desenvolvimento regional. O trabalho demonstra como o discurso oficial transforma o conflito político estrutural do desmonte dos órgãos ambientais em um problema técnico e gerencial. Com essa operação, o discurso não apenas gerencia crises, mas também molda a própria percepção pública sobre o que é o desenvolvimento e qual o lugar do meio ambiente nesse processo.

Como limitação, o estudo se concentrou em um único enunciado. Pesquisas futuras poderiam ampliar o corpus, analisando um conjunto de discursos presidenciais, documentos de políticas públicas (como o PAC 1, 2 e 3) ou comparando a discursividade do governo atual com a de administrações anteriores, a fim de aprofundar a compreensão sobre as continuidades e rupturas na relação entre Estado, desenvolvimento e meio ambiente no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. **Latin American politics and society**, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/lap.2018.75>. Acesso em: 21 ago. 2025

BRIDGE, G.; ÖZKAYNAK, B.; TURHAN, E. Energy infrastructure and the fate of the nation: Introduction to special issue. **Energy research & social science**, v. 41, p. 1-11, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.04.029>. Acesso em: 21 ago. 2025

DEUTSCH, S. Populist authoritarian neoliberalism in Brazil: making sense of Bolsonaro's anti-environment agenda. **Journal of Political Ecology**, v. 28, n. 1, p. 823-844, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.2458/JPE.2994>. Acesso em: 21 ago. 2025

FEINDT, P. H.; OELS, A. Does discourse matter? Discourse analysis in environmental policy making. **Journal of Environmental Policy & Planning**, v. 7, n. 3, p. 161-173, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15239080500339638>. Acesso em: 21 ago. 2025

LEIPOLD, S. Discourse analysis of environmental policy revisited. **Journal of Environmental Policy & Planning**, v. 21, n. 5, p. 505-512, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1660462>. Acesso em: 21 ago. 2025

MENEZES, R. G.; BARBOSA Júnior, R. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. **Zeitschrift für vergleichende politikwissenschaft**, v. 15, n. 2, p. 229-247, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12286-021-00491-8>. Acesso em: 21 ago. 2025

MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, v. 39, n. 6, p. 752-770, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ropr.12502>. Acesso em: 21 ago. 2025

NADER, H. Science urgencies for Brazil. **Science**, v. 378, p. 931-931, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.adf9526>. Acesso em: 21 ago. 2025

OKROŽNIK, D.; KOPIC, P.; VODEB, K. Social sustainability discourse in cohesion policy: A critical review of Interreg Europe 2021–2027. **Development Policy Review**, v. 42, n. 5, p. e12801, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/dpr.12801>. Acesso em: 21 ago. 2025

ORLANDI, E. P. **Discurso e Texto**: Formulação e Circulação dos Sentidos. Campinas, SP: Pontes, 2001.

PÊCHEUX, M. **Semântica e Discurso**: Uma Crítica à Afirmação do Óbvio. Tradução de Eni P. Orlandi et al. 1. ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1990.

SAMPAIO, D. Brazil's return to the global environmental sphere and the hope for the dawn of a new day. **Biodiversity**, v. 23, p. 152-155, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14888386.2022.2151511>. Acesso em: 21 ago. 2025

SANTOS, Z. B. dos; OLIVEIRA, U. J. de; GUALBERTO, C. L. O discurso midiático do agronegócio no Brasil sob um olhar da Análise Discursiva Crítica e da Semiótica Social. **Diálogo das Letras**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 159–178, 2019. Disponível em: <https://periodicos.apps.uern.br/index.php/DDL/article/view/560>. Acesso em: 21 ago. 2025