

(DES)REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL E A LÓGICA NEOLIBERAL: UMA ANÁLISE DE DISCURSO DO PROJETO DE LEI 2159/2021

1 INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental se configura como um processo administrativo obrigatório para atividades que se utilizam de recursos naturais ou geram impactos ambientais significativos, autorizando a localização, instalação, ampliação e operação desses empreendimentos e atividades. A condução desse processo é de responsabilidade do órgão ambiental competente, contando com a participação de vários atores como empresários, políticos, instituições de ensino e organizações da sociedade civil, além de outros órgãos governamentais. Por essa heterogeneidade de atores com interesses distintos e, por vezes, conflitantes, o processo de licenciamento ambiental se torna uma arena onde se desenvolvem tensões sociais, econômicas, ambientais e territoriais (Pontes *et al.*, 2022).

Essa batalha discursiva se reflete nos contextos político e jurídico (Orlandi, 2022). No âmbito político, o agronegócio tem exercido forte influência nas eleições. Entretanto, os interesses econômicos do agronegócio divergem entre os grandes exportadores e os que abastecem o mercado interno, de modo que aqueles costumam se inserir em formações discursivas mais alinhadas à preocupação ambiental, por imposições do mercado internacional (Duarte *et al.*, 2023). Por outro lado, o agronegócio também tem sido apontado como responsável por pressionar legisladores em decisões que afetam a agenda ambiental, contribuindo para a aprovação de leis que envolvem a demarcação de territórios e o desmatamento (Dowbor, 2017; Duarte *et al.*, 2023). Além de capturar o poder político, a adoção dessa ideologia neoliberal se utiliza do jurídico para a sustentação do Estado e para a materialização das relações de força (Dowbor, 2017; Orlandi, 2022).

A crença neoliberal na autorregulação do mercado demanda a simplificação de processos, favorecendo a especulação financeira e o lucro em curto prazo, em detrimento da proteção ambiental (Dowbor, 2017, 2021). Essa lógica se manifesta na flexibilização do licenciamento ambiental no Brasil. Em resposta à pressão de setores como o agronegócio, a mineração e a indústria, o Projeto de Lei N°. 2159/2021, atualmente em tramitação no Senado Federal, propõe a flexibilização das normas jurídicas relacionadas ao licenciamento ambiental. Essa proposta, que se apresenta como um instrumento jurídico de (des)regulamentação do licenciamento ambiental, materializa relações de poder (Athayde *et al.*, 2022).

Nesse contexto, a análise de discurso, pautada na compreensão de Orlandi (2015) sobre a constituição do sujeito por meio de gestos de interpretação vinculados a uma posição ideológica, oferece uma ferramenta adequada para compreender o funcionamento da ideologia. Orlandi argumenta que a linguagem não é um mero instrumento neutro, mas sim um espaço de disputa e construção de sentidos, onde as posições ideológicas se manifestam e se confrontam. Assim, este trabalho se propõe a analisar o discurso de flexibilização do licenciamento ambiental presente no PL 2159/2021, buscando responder à seguinte questão: “como o discurso de flexibilização do licenciamento ambiental presente no PL 2159/2021 reforça a lógica neoliberal, analisada sob a ótica de Dowbor?”

Para responder essa questão, esta pesquisa se propõe a investigar como o PL 2159/2021, através da (des)regulamentação e flexibilização do licenciamento ambiental, reforça a lógica neoliberal de priorização do mercado em detrimento da proteção ambiental e da justiça social, utilizando a análise de Dowbor. Nesta busca, pretende-se, ainda, revelar como as relações de força entre os setores econômicos e o Estado se materializam na linguagem do PL 2159/2021.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A LÓGICA NEOLIBERAL E SEUS EFEITOS PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL E A JUSTIÇA SOCIAL, SOB A ÓTICA DE LADISLAU DOWBOR

A lógica do mercado e do capital, calcada no poder econômico e no consumo, tem gerado um grande desafio à humanidade, que dificulta o equilíbrio entre viabilidade econômica, justiça social e sustentabilidade ambiental (Calgaro; Pilau Sobrinho, 2020; Dowbor, 2021). Com vistas ao bem comum, Dowbor (2021) propõe uma reorganização do sistema, no sentido de reduzir a apropriação individual, responsabilizar grandes grupos econômicos e articular diferentes entes sociais e políticos. Dessa maneira, para que a sociedade se torne economicamente viável, mas também socialmente justa e ambientalmente sustentável, é preciso envolver a humanidade em uma dimensão ética (Dowbor, 2016, 2017, 2021).

A dimensão econômica atravessa diversos setores e atividades, profundamente comprometida por ideologias e preconceitos (Dowbor, 2021). A manutenção do modelo econômico, que impõe um alto custo social e ambiental, se faz pelo neoliberalismo, ao assegurar que a ‘mão invisível’ do mercado é capaz de gerir e construir o mundo, e pela perspectiva estatizante de que a centralização do planejamento e do poder de decisão são capazes de resolver os problemas das nações (Dowbor, 2016). Neste processo, os interesses de grupos econômicos avançam cada vez mais na esfera pública, atuando sobre o judiciário por meio de acordos que substituem responsabilidades por multas (Dowbor, 2017).

Outra estratégia de captura de poder se dá através do financiamento de campanhas políticas e da expansão dos *lobbies*, permitindo que grandes grupos econômicos influenciem as ações do Poder Legislativo. A construção dessa arquitetura de poder atinge também o controle da mídia e da publicidade, estimulando o comportamento de consumo e controlando a distribuição de informações para atrair uma atenção pontual e fragmentada, garantindo que a imagem das corporações não seja atingida (Dowbor, 2017). Em sua análise, Dowbor (2017) enumera, ainda, o controle do ensino e das publicações acadêmicas e o acesso de empresas a informações pessoais como parte desse mecanismo de construção de poder.

Nesse contexto, alcançar uma economia socialmente inclusiva e reverter a destruição ambiental requer mecanismos ativos de intervenção, que envolvam todos os atores sociais: Estado, empresas e sociedade civil (Dowbor, 2016, 2017). Não se trata de aumentar a produção ou de racionar os recursos, mas de agir sobre o processo de decisão que orienta a sua utilização. Para que se alie viabilidade econômica, sustentabilidade ambiental e justiça social é preciso que as decisões sobre a utilidade dos recursos possam corresponder às necessidades da população. Isto requer a descentralização do processo decisório, o fortalecimento do poder local, o uso dos mecanismos de controle social e de consulta à comunidade permitindo, assim, a autoridade do cidadão sobre a atividade econômica (Dowbor, 2016).

2.2 O DISCURSO E AS FORMAS DO SILÊNCIO

O discurso equivale a uma prática de linguagem, cuja análise almeja entender como um determinado objeto simbólico produz sentidos (Orlandi, 2015; 2022). O discurso se dá em três momentos: na sua constituição, a partir da memória, que é atravessada pelo contexto histórico e ideológico; na sua formulação, por meio das condições de produção e circunstâncias em que é enunciado; e na sua circulação, que está sujeita a condições determinadas (Orlandi, 2022).

Todo texto é atravessado por várias formações discursivas (Orlandi, 2015; 2022). A formação discursiva é quem determina o que pode ser dito a partir de uma posição, dada dentro de um contexto sócio-histórico. Essa formação discursiva representa no discurso as formações ideológicas, o que faz com que os sentidos sejam sempre determinados ideologicamente. O discurso se constitui em sentidos na medida em que o sujeito que o enuncia se inscreve em uma

formação discursiva. Nesse ponto, destaca-se a metáfora, uma transferência de sentido, já que é no efeito metafórico – lugar de deslize de sentidos – que o trabalho ideológico é definido (Orlandi, 2015).

Para além do dito, Orlandi (2007, 2015, 2022) destaca a importância do silêncio como fator essencial do significar. Para tanto, a autora diferencia as formas do silêncio em silêncio fundador, silenciamento ou política do silêncio e silêncio constitutivo. O silêncio fundador não se trata de um vazio, mas de um horizonte, uma iminência do sentido. Por sua vez, o silenciamento não é se colocar em silêncio, é ser colocado em silêncio. Diferentemente do silêncio fundador, o silenciamento produz uma divisão entre o dito e o não-dito, determinando, assim, os limites do dizer e apagando os sentidos que se quer evitar (Orlandi, 2007). O silêncio constitutivo indica que o dizer e o silenciamento não se separam, enquanto o silêncio local - ou censura - se trata de uma estratégia para silenciar o que é proibido dizer em determinada conjuntura (Orlandi, 2007, 2022).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa crítica (Merriam; Grenier, 2019). Para alcançar os objetivos propostos, foi realizada uma análise de discurso (AD) do Projeto de Lei Nº. 2159/2021 (PL 2159/2021), com foco na crítica ao neoliberalismo, especialmente nos estudos de Dowbor. O percurso metodológico se baseou em um dispositivo de análise, elaborado conforme os estudos de Orlandi (2015; 2022). A montagem discursiva foi estruturada com base no problema de pesquisa, nos objetivos do estudo e nos princípios teóricos da AD de Orlandi (2015; 2022), tendo como *corpus* o documento oficial do PL 2159/2021 (Brasil, 2021). O acesso ao *corpus* proporcionou a análise da materialidade linguística, elucidando as relações entre as formações discursivas e as formações ideológicas que as regem (Orlandi, 2015). No decorrer da análise, foram observados os efeitos metafóricos, cujas transferências de sentido afetam a maneira de se conceber a ideologia (Orlandi, 2015).

Tendo em vista a proposta deste estudo, o acontecimento do PL 2159/2021 como discurso foi submetido à análise sob a ótica dos principais temas enfatizados nos estudos de Dowbor (2021), sendo eles: crítica ao neoliberalismo; busca por alternativas ao modelo econômico vigente; sustentabilidade ambiental; e democracia e participação. A análise revelou como as relações de força se materializam na linguagem. O esforço em relacionar o discurso do PL 2159/2021 aos temas enfatizados nos estudos de Dowbor (2016, 2017, 2021) permitiu a análise do funcionamento do discurso quanto à lógica neoliberal de priorização do mercado.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O PL 2159/2021 se direciona a diferentes atores, como o Senado Federal, o Poder Executivo e a sociedade civil. Seu texto original foi assinado em 2004 pelo Deputado Federal Luciano Zica, do Partido dos Trabalhadores (PT) de São Paulo. Juntam-se a ele, como autores, outros 24 Deputados Federais, sendo 22 deles do PT, 01 do Partido Verde (PV) e 01 que se declara sem partido. À época, o PT também era o partido que ocupava a presidência da república, na figura do presidente Lula, que exercia seu primeiro mandato (2003-2006) e incorporava, em seu discurso de candidatura, a preocupação com o meio ambiente, o desenvolvimento econômico e a justiça social.

Apesar de manifestar comprometimento com a questão ambiental, logo no início do mandato, o presidente manifestou publicamente seu descontentamento com a demora no processo de licenciamento ambiental para construção de usinas hidrelétricas no Rio Madeira (Zarpelon; Grisotti, 2013). Em sua fala, o presidente enfatizou a importância do desenvolvimento econômico ao defender a exploração do potencial hidrelétrico na região

Amazônica, contrariando recomendações técnicas que apontavam os impactos ambientais e sociais das obras, o que gerou críticas de pesquisadores e ambientalistas (Costa; Oliveira; Ravena, 2017).

Um discurso sempre aponta para outros que o sustentam (Orlandi, 2015). Desse modo, o texto do PL 2159/2021, cuja autoria se atribui majoritariamente a deputados do PT, se alinha ao discurso do presidente a respeito do licenciamento ambiental, em uma relação intertextual. De maneira que a divergência entre o discurso político do presidente e suas ações de governo em relação ao licenciamento ambiental (Zarpelon; Grisotti, 2013), também pode ser observada quando se confrontam os princípios do PT com o texto do PL 2159/2021.

O PT se define como um partido que denuncia o modelo econômico vigente, defende trabalhadores e interesses populares e luta “por efetivas liberdades democráticas e por participação política” (Partido dos Trabalhadores, 1979). Entretanto, embora o texto do PL 2159/2021 preveja a participação popular através de quatro modalidades, preconiza-se que a audiência pública seja realizada prioritariamente em um único evento, o que pode cercear a representação de grupos sociais. Também sujeita a critérios específicos, a consulta pública prevista no PL 2159/2021 se restringe à coleta de subsídios para a análise de alguns fatores do licenciamento ambiental, o que limita a participação popular, contrariando a proposta de Dowbor (2016), que preconiza a ampliação dos instrumentos de consulta à comunidade.

Com base nos conceitos de Orlandi (2015), percebe-se que, a partir de cada lugar de onde o sujeito-autor se pronuncia – durante a candidatura, enquanto oposição; ou durante o mandato, enquanto governo – seu dizer é ajustado aos objetivos políticos que ele deseja alcançar naquele momento, o que ele faz considerando a imagem que se tem dele e a imagem que se tem do que ele vai dizer (Orlandi, 2015, 2022).

Todo dizer materializa uma ideologia que refere o fato de que a língua não é transparente, o que aponta para a necessidade de interpretação (Orlandi, 2015, 2022). Embora estabeleça, em seu texto, que o licenciamento ambiental deve prezar pela preponderância do interesse público e pela participação pública, o PL 2159/2021 define alguns órgãos como ‘autoridades envolvidas’, conferindo-lhes o poder de apenas manifestar-se acerca dos impactos sobre terras indígenas ou quilombolas, sobre o patrimônio cultural acautelado ou sobre as unidades de conservação sem, no entanto, proporcionar-lhes o poder de veto (Brasil, 2021).

Neste caso, a palavra ‘autoridade’ – frequentemente usada para significar o sujeito que detém o poder de decisão – passa a significar um sujeito que, embora tenha direito à voz, não se faz obedecer, caracterizando-se, assim, um efeito metafórico. No PL 2159/2021, a manifestação da autoridade envolvida não vincula a decisão da autoridade licenciadora ou sequer interrompe o processo de licenciamento ambiental. Esta estratégia minimiza a participação pública e a interferência de diversos atores relevantes na tomada de decisões, implicando em um silenciamento que se faz por meio da imposição dos limites do dizer (Orlandi, 2007).

Com o apagamento das vozes que representam as comunidades, a preponderância do interesse público, descrita PL 2159/2021 como valor central para o licenciamento ambiental, se constitui no que Orlandi (2022) descreve como palavras para uso estratégico, que são tudo e não são coisa alguma. Ainda mais, há que se questionar ‘como’ e ‘quem’ definirá esse interesse público, visto que o PL 2159/2021, ao invés de amplificar a participação das comunidades no processo de licenciamento ambiental, silencia-lhes.

Em uma afirmação de valores, o PL 2159/2021 afirma que o licenciamento ambiental deve prezar, entre outros, “pela preponderância do interesse público, pela celeridade e economia processual, pela prevenção do dano ambiental, pelo desenvolvimento sustentável” (Brasil, 2021). A decisão de incluir os termos ‘celeridade’ e ‘economia processual’ entre as proposições ‘preponderância do interesse público’ e ‘prevenção do dano ambiental’, conduz à perspectiva de equilíbrio entre esses valores durante o processo de licenciamento ambiental.

Para atender à celeridade e economia processual, o PL 2159/2021 prevê alguns dispositivos, tais como: dispensa de análise de impacto para setores potencialmente poluidores e simplificação dos processos de licenciamento por meio de autodeclaração. Estes dispositivos enfraquecem o papel fiscalizatório das agências ambientais brasileiras e são, de acordo com Athayde *et al.* (2022), potencialmente capazes de provocar danos ao meio ambiente e à sociedade, demonstrando um desnivelamento entre os valores mencionados, de modo a priorizar a economia processual em relação à prevenção do dano ambiental.

Na relação de forças que atuam sobre a formulação do PL, grupos econômicos, apoiados por declarações públicas de membros do governo, buscam aprovar leis convenientes ou, ainda, eliminar as que regulamentam as suas atividades (Barcelos, 2020; Dowbor, 2021). Revela-se, pois, no deslizamento de sentidos, em nome da agilidade na execução dos projetos, um alinhamento do discurso presente no PL 2159/2021 com o padrão neoliberal de economia e de regulação, indo de encontro ao sentido preventivo e cautelar do licenciamento defendido por ambientalistas, analistas ambientais e pesquisadores (Barcelos, 2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, por meio da análise de discurso do Projeto de Lei nº 2159/2021 sob a ótica de Ladislau Dowbor, desvelou como o discurso de flexibilização do licenciamento ambiental presente nesse projeto de lei reforça a lógica neoliberal, priorizando o mercado em detrimento da proteção ambiental e da justiça social. A análise do discurso, pautada nos estudos de Eni Orlandi, revelou como as relações de força entre os setores econômicos e o Estado se materializam na linguagem do PL 2159/2021, silenciando as vozes das comunidades e priorizando a "celeridade" e "economia processual" em detrimento da "prevenção do dano ambiental".

A pesquisa demonstra que o PL 2159/2021, ao flexibilizar o licenciamento ambiental, contribui para a fragilização da legislação ambiental brasileira e para a intensificação dos impactos socioambientais, especialmente em áreas de grande relevância ecológica e cultural, como terras indígenas e quilombolas. A priorização da "celeridade" e "economia processual" em detrimento da "prevenção do dano ambiental" evidencia a influência da lógica neoliberal no processo de tomada de decisão, colocando em risco a sustentabilidade ambiental e a justiça social.

Embora a pesquisa tenha se concentrado na análise do discurso presente no PL 2159/2021, reconhece-se a limitação de não ter ampliado o corpus para além do texto do projeto de lei, o que poderia ter enriquecido o debate com a inclusão das percepções dos atores envolvidos no licenciamento ambiental. Sugere-se, portanto, que pesquisas futuras possam envolver entrevistas com esses atores, aprofundando a análise da temática.

Apesar dessa limitação, a pesquisa contribui para o debate público sobre a necessidade de fortalecer a legislação ambiental e garantir a participação popular na tomada de decisões que afetam o meio ambiente. A pesquisa também oferece uma contribuição teórica importante, pois a aplicação da análise de discurso de Orlandi, em conjunto com a perspectiva crítica de Dowbor, aprofunda a análise crítica do neoliberalismo, demonstrando como essa ideologia se manifesta na linguagem e nas práticas políticas, impactando a proteção ambiental e a justiça social. Essa combinação de métodos e teorias oferece uma nova lente para a compreensão das relações de poder e das disputas discursivas que permeiam a política ambiental brasileira.

REFERÊNCIAS

ATHAYDE, S.; FONSECA, A.; ARAÚJO, S. M. V. G.; GALLARDO, A. L. C. F.; MORETTO, E. M.; SÁNCHEZ, L. E. Viewpoint: The far-reaching dangers of rolling back

environmental licensing and impact assessment legislation in Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 94, p. 10, p. 106742, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2022.106742>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BARCELOS, E. A. S. Desregulação ambiental e disputas políticas: Uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil. **AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 278, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.48075/amb.v2i2.26589>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de lei nº 2159, de 2021**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 07 jun. de 2024.

CALGARO, C.; PILAU SOBRINHO, L. L. Sustentabilidade e os problemas socioambientais na sociedade consumocentrista. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 76, p. 155-181, 2020. Disponível em: <https://web.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/2083>. Acesso em: 19 jun. 2024.

COSTA, A. C.; OLIVEIRA, I. C.; RAVENA, N. Vozes institucionais e os discursos de dominação: análise dos grandes projetos hidrelétricos na Amazônia. **Revista FAMECOS**, v. 24, n. 2, p. ID24880, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1980-3729.2017.2.24880>. Acesso em: 24 jun. 2024.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo**. São Paulo - SP: Autonomia Literária, 2017.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. Imperatriz - MA: Ética, 2016.

DOWBOR, L. **Pão nosso de cada dia: opções econômicas para sair da crise**. São Paulo - SP: Autonomia Literária, 2021.

DUARTE, R. G.; FERREIRA-QUILICE, T.; ASSIS, N. R.; MACHADO, R. C.; OLIVEIRA, R. S. G. Transition to sustainability: Assessing the challenges of the Brazilian environmental agenda and policy. **Forest Policy and Economics**, v. 157, p. 103094, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2023.103094>. Acesso em: 26 jun. 2024.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. 12. ed., Campinas - SP: Pontes Editores, 2015.

ORLANDI, E. P. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos**. 6. ed., Campinas - SP: Editora da Unicamp, 2007.

ORLANDI, E. P. **Discurso e texto: formulação e circulação dos sentidos**. 5. ed., Campinas - SP: Pontes Editores, 2022.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Carta de princípios do Partido dos Trabalhadores**. 1 mai. 1979. Disponível em: <https://pt.org.br/carta-de-principios-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

PONTES, S. R. S.; GUIMARÃES, C. C.; CORNWELL, T. O.; KRELLING, A. P. Perceptions on the effectiveness of environmental education programs as environmental licensing tools for port-related enterprise in Brazil. **Environmental Management**, v. 70, p. 565-580, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s00267-022-01682-z>. Acesso em: 26 jun. 2024.

ZARPELON, J.; GRISOTTI, M. Entre discursos e práticas: análise do discurso do Governo Lula (2003-2010) no contexto da construção da usina Belo Monte. **Estudos de Sociologia**, v. 18, n. 35, 2013. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/6460>. Acesso em: 23 jun. 2024.

MERRIAM, S. B.; GRENIER, R. S. **Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis**. 2. ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2019.