

Recebido: 09 de setembro de 2015
Contato do autor: josemarcio@mpma.mp.br

Aceito: 16 de setembro de 2015

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A “INCUMBÊNCIA DE DEFESA” DOS DIREITOS SOCIAIS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS: UMA ANÁLISE DISCURSIVA

THE PUBLIC PROSECUTOR’S OFFICE AND THE “DEFENSE INCUMBENCY” OF SOCIAL AND UNAVAILABLE INDIVIDUAL RIGHTS: A DISCURSIVE ANALYSIS

Mônica Silva Cruz

Universidade Federal do Maranhão– São Luís – Maranhão - Brasil

José Márcio Maia Alves

Universidade Federal do Maranhão– São Luís – Maranhão - Brasil

Resumo: Este estudo tem a finalidade de proceder uma análise discursiva da legitimidade do Ministério Público brasileiro acerca da incumbência de defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis que lhe foi atribuída pelo art. 127, da Constituição Federal de 1988. Serão abordados elementos discursivos, cuja compreensão é importante para o objetivo do texto, e depois avaliados alguns efeitos de sentido que permeiam os signos “incumbência” e “defesa”, a fim de reafirmar que a legitimidade do Ministério Público é mais que um produto semântico do texto constitucional: é a materialização de uma formação discursiva que representou fortes anseios sociais e democráticos.

Palavras-chave: Análise discursiva. Direitos sociais. Direitos individuais indisponíveis. Incumbência de defesa. Ministério Público.

Abstract: The aim of this study is to produce a discursive analysis of the legitimacy of Brazilian Prosecutor’s Office when it comes to the incumbency of defending social and unavailable individual rights, which was imputed by the article 127 of the Federal Constitution. It will be approached some discursive elements, whose comprehension is too important to the goals of the text, and then, it will be analyzed some meaning effects for the signs “incumbency” and “defense”, in order to finally ratify that the legitimacy of Brazilian Prosecutor’s Office is more than a semantic result of the constitutional text: it’s the materialization of a discursive formation which represents strong social and democratic yearnings.

Keywords: Discursive analysis. Social rights. Unavailable individual rights. Defense incumbency. Public Prosecutor’s Office.

Introdução

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e de o Ministério Público dar os primeiros sinais de subsunção funcional ao modelo institucional que o texto constitucional lhe atribuiu, iniciaram-se os ataques à Instituição na tentativa de retundir o seu recrudescimento funcional. As

investidas são de toda sorte, tendo se sobressaído nos últimos tempos a campanha ostensiva contra o poder investigatório da Instituição através da PEC/37¹, que acabou sendo derrotada no Congresso Nacional em razão da conjuntura política anticorrupção, alavancada no país, principalmente pelas chamadas *manifestações de junho de 2013*, que reconheceram a postura austera que o Ministério Público vem mantendo desde a sua reformulação institucional com a Constituição Federal de 1988. São exemplos disso a atuação na Ação Penal 470, conhecida como o “processo do mensalão” e a recente investigação acerca da corrupção da Petrobrás que, só a título de repatriação de dinheiro, já restituiu à estatal o montante de 86 milhões de reais².

Os ataques à *Instituição Ministério Público*³ denotam posturas audaciosas e passionais daqueles que, em nome dos mais diversos

¹ A Proposta de Emenda Constitucional n. 37/2011, de autoria do Deputado Federal Lourival Mendes (PT do B/MA) visava incluir um parágrafo no art. 144, da Constituição Federal. Pela proposta original, o dispositivo seria acrescido do seguinte texto: “a apuração das infrações penais de que tratam os §§1º e 4º deste artigo, incumbe privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente”. A PEC/37 foi rejeitada no plenário da Câmara dos Deputados por 430 votos contrários, 9 favoráveis e 2 abstenções. Recentemente, em sessão plenária do Supremo Tribunal Federal, a Suprema Corte reafirmou o poder investigatório do Ministério Público considerando o atual ordenamento jurídico: “O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso extraordinário e reconheceu o poder de investigação do Ministério Público, nos termos dos votos dos Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Rosa Weber e Cármen Lúcia, vencidos os Ministros Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli, que davam provimento ao recurso extraordinário e reconheciam, em menor extensão, o poder de investigação do Ministério Público, e o Ministro Marco Aurélio, que dava provimento ao recurso extraordinário e negava ao Ministério Público o poder de investigação. Em seguida, o Tribunal afirmou a tese de que o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2641697&numeroProcesso=593727&classeProcesso=RE&numeroTema=184>. Acesso em: maio. 2015.

² Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso/todas-noticias>. Acesso em: outubro.2015

³ Outros exemplos de tentativas de arrefecer as atribuições e as forças políticas em prol do Ministério Público: o Projeto de Lei do Senado (PLS) 476/2015, de autoria do Senador Fernando Collor (PTB-AL), que instituía quarentena de oito anos para membros do Ministério Público se candidatarem a cargo eletivo após deixar a carreira por exoneração ou aposentadoria. O projeto sofreu emendas e foi aprovado no Senado com quarentena de dois anos; o Projeto de Lei 265/2007, de autoria do Deputado Paulo Maluf (PP-SP), que estabelece punições aos membros do Ministério Público que propuserem ações civis públicas motivadas por má-fé ou perseguição política, devendo ser apenados com multa; o Projeto de Lei 6.745/06, de autoria dos Deputados João Campos (PSDB-GO) e Vicente Chelotti (PMDB-DF) que impõe a supervisão judicial das investigações do Ministério Público realizadas através de Inquéritos Civis. Estes dois últimos projetos estão em tramitação.

interesses, nunca quiseram que ela alcançasse a identidade que a Constituição lhe conferiu, mas que têm sido vencidos pelo fato de que o novo formato da Instituição se tratava (e se trata) da sedimentação de um clamor social irrenunciável pela defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis solapados ao longo de décadas de regime militar e de governos reticentes à materialidade do regime democrático.

Não houve como evitar: o Ministério Público foi o órgão a que a Assembleia Nacional Constituinte pré-1988 elegeu como instituição a que atribuiu a “incumbência de defesa” dos interesses da sociedade, vilipendiados pelo Estado e que passariam a ser a base da socialdemocracia que se inaugurava, pelo menos formalmente.

Considerando que esse lugar conferido ao Ministério Público, além de representar o reconhecimento por um laborioso esforço material na defesa dos interesses sociais, foi também instaurado pelo discurso constitucional e por outras práticas discursivas, o objetivo deste artigo é exatamente proceder a uma análise discursiva de um recorte do enunciado do *caput* do art. 127 da Constituição Federal, que trata dessa deliberação do constituinte originário de atribuir ao Ministério Público uma nova identidade: *O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa [...] dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

Para esse intento, primeiramente, far-se-á uma incursão por alguns elementos da análise do discurso de vertente francesa que serão imprescindíveis para alcançar o objetivo do artigo e para entender como a formação discursiva que incumbe ao Ministério Público o papel primordial de salvaguardar as promessas de dignidade feitas ao povo brasileiro pela Constituição, fixou-se em 1988 e ainda se encontra fortalecida até os dias atuais.

Em seguida, o texto evoluirá para a análise do discurso propriamente dita, tomando-se três etapas de análise (ORLANDI, 2009, pp. 77-81): identificação da superfície linguística do *corpus*, procurando extrair dele significados que gravitem sobre a órbita do “dito”, “não-dito” e “do que poderia ser dito”; identificação de algumas formações discursivas que interagiram no

processo discursivo para justificar que emergissem efeitos de sentido que reafirmassem a magnitude do enunciado que convergiu com os interesses da sociedade brasileira; e, uma etapa final em que se observarão *deslizes* de signos do enunciado, com substituição por “outros possíveis”, para vislumbrar efeitos metafóricos que tendam a fortalecer ou arrefecer os efeitos de sentido que o enunciado agrega para atribuir ao Ministério Público a identidade que o contexto social e histórico demandava.

1 Elementos do discurso na formação da identidade institucional

Não há dúvidas que a sociedade brasileira atribui ao Ministério Público uma identidade institucional que, pelo menos no âmbito da provocação jurisdicional e administrativa para a garantia de direitos transindividuais⁴, aproxima-o de uma espécie de garantidor-mor da efetividade das promessas da Constituição Federal de 1988, sobretudo quanto aos direitos sociais e individuais indisponíveis⁵. Mas como essa identidade foi “fixada” coletivamente? Quais os elementos que foram determinantes para essa formação discursiva e como eles operaram diante do cenário que demandava uma instituição com o perfil que foi atribuído ao Ministério Público? Para responder a essas indagações, é preciso identificar preliminarmente os elementos do discurso que foram movimentados nesse processo de fixação

⁴ Interesses transindividuais, metaindividuais ou, ainda, supraindividuais, são aqueles que transcendem ao interesse meramente privado do indivíduo em que o sujeito de direito é estritamente identificável, cujo interesse é disponível, pois dele pode abrir mão dependendo apenas do seu alvedrio. Ao contrário, os interesses transindividuais não são disponíveis porque pertencem a uma massa de lesados, diferenciando-se de acordo com algumas características elencadas no art. 81, I, II e III da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Assim, são espécies de interesses transindividuais: os difusos, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; os coletivos [*stricto sensu*], de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base; e, individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum [muito embora possam ser divisíveis e com sujeitos determinados, o que os aproxima dos interesses privados].

⁵ Direitos sociais são tradicionalmente aqueles direitos básicos que implicam igualdade de recursos formal para que as pessoas desenvolvam as suas capacidades, tais como saúde e educação. Foram previstos no art. 6º, da Constituição Federal e geralmente reclamam uma prestação positiva do Estado. Direitos individuais indisponíveis são aqueles que mesmo que as pessoas, individualmente consideradas, queiram abrir mão deles, o Estado tem a obrigação de promovê-los. Confundem-se com direitos fundamentais como o direito à vida e, numa perspectiva macro, com direitos sociais, como o direito à saúde, à educação, e a assistência à maternidade e à infância.

da “incumbência de defesa”, para, depois, inter-relacioná-los no contexto da formação discursiva do art. 127, da Constituição Federal.

Nessa incursão preliminar, o que exsurge como premissa é entender que a identidade não pertence ao mundo natural e, por isso, não pode ser dele pinçada para ser atribuída a qualquer pessoa ou instituição. A identidade é uma construção do mundo performático, isto é, constitui uma criação da linguagem; ela não se resume a um fenômeno que pode ser reduzido ao âmbito da descrição e muito menos se pode ter a pretensão de fixá-la. Assim como a linguagem de que a identidade se serve para se revelar, a própria identidade é comumente movida por um influxo ilocucionário⁶ através do qual, descrevendo o seu alcance e contornos mutantes e eventualmente efêmeros, diz *no que se torna* e *o que faz* quando se anuncia. Nessa dimensão, Tomaz Tadeu da Silva explica que

Em geral, ao dizer algo sobre certas características identitárias de algum grupo cultural, achamos que estamos simplesmente descrevendo uma situação existente, um “fato” do mundo social. O que esquecemos é que aquilo que dizemos faz parte de uma rede mais ampla de atos linguísticos que, em seu conjunto, contribui para definir ou reforçar a identidade que supostamente apenas estamos descrevendo. (SILVA, 2000, p. 93)

Essa premissa do funcionamento da identidade articula-se com os estudos do discurso, especificamente, da Análise do Discurso de vertente francesa, campo do saber que entende a língua em sua relação com a história e os sujeitos. Nessa perspectiva, assumem um caráter volátil, ideias como as de sentido, enunciado e memória discursiva⁷.

⁶ J. L. Austin desenvolve a ideia de ato ilocucionário ao denunciar o que chamou de “falácia descritiva”. Ao desenvolver sua teoria dos “atos de fala”, Austin diferenciou os atos locucionários, dos quais se extrairia tão-somente uma pretensão descritiva de um significado determinado (ato rético), dos chamados atos ilocucionários, que são carregados de uma intenção ao serem expressados. “O ato *ilocucionário* é o que se faz dizendo algo” (ALEXY, 2013, p. 64).

⁷ Na Análise do Discurso, como expressa Cleudemar Fernandes (2008, p. 14), a noção de **sentido** é compreendida como um **efeito de sentido** entre os sujeitos de interlocução (sujeitos se manifestando por meio do uso da linguagem). [...] Assim, uma mesma palavra pode ter diferentes sentidos em conformidade com o lugar socioideológico daqueles que a empregam (FERNANDES, 2008, pp. 14-15). Da mesma forma, quanto ao *enunciado*, como explica Foucault, à primeira vista, aparece como um elemento último, indecomponível, suscetível de ser isolado em si mesmo e capaz de entrar em um jogo de relações com outros elementos semelhantes a ele (FOUCAULT, 1987, p. 90). Mas compreende vários atos ilocucionários possíveis, várias nuances do que quer dizer, não necessariamente identificadas com o que ocorreu antes ou depois do próprio enunciado, mas pelo que pode ser dele extraído enquanto uma variedade de não-ditos possíveis. Com base em Foucault, pode-se

Para a Análise do Discurso, os sujeitos falam sempre de um lugar social e estão, por esse motivo, sempre mobilizando vozes oriundas de diferentes espaços discursivos. O discurso, nessa dimensão, é formulado a partir de formações discursivas, isto é, de lugares que definem o que pode e o que deve ser dito por um sujeito, em certas circunstâncias.

Dessa forma, a “incumbência de defesa de direitos sociais e de direitos individuais indisponíveis” atribuída ao Ministério Público não corresponde apenas ao significado rético que esse conjunto de signos pode oferecer. “O que se diz” com essa expressão e o que compõe a nova identidade institucional do Ministério Público, a partir de 1988, vai muito além ao que possa remeter a *metafísica da presença*⁸ dos significados desses signos que pretendem descrever qual o novo papel da Instituição na defesa de direitos.

A formação dessa identidade institucional é extraída mais do que da semântica do enunciado que a contém, pois passa por um crivo performático próprio do *flaneur*⁹ que lhe é intrínseco como produto de construções discursivas. Por conseguinte, nas condições da produção discursiva do enunciado em que se atribui determinada função a uma instituição e que moldam sua respectiva identidade, inaugura-se uma formação discursiva invadida pela interpenetração de interdiscursos, memórias discursivas, efeitos de sentido e ideologias com funções integrativas e fortalecedoras, ou dissociativas e arrefecedoras da formação discursiva que quer se estabelecer. Como expressa Michel Pêcheux,

a noção de formação discursiva (FD) começa a fazer explodir a noção de máquina estrutural fechada na medida em que o dispositivo da FD está em relação paradoxal com seu “exterior”: uma FD não é um espaço estruturalmente fechado, pois é constitutivamente “invadido” por elementos que vêm de outro lugar (isto é, de outras FD) que se repetem nela,

dizer que alcança o que se produziu pelo próprio fato de ter sido enunciado. Além disso, o enunciado pode ser considerado uma frase, uma expressão, uma palavra, já que para Foucault, basta que haja *signos*. E a partir daí os significados estarão abertos aos efeitos de sentido. Por fim, a *memória discursiva* também não prescinde desse caráter volátil, pois não estão em questão as lembranças que cada sujeito tem do passado, mas sim a existência de um mundo sociocultural, com formas de trabalho, de lazer, etc, específicas (FERNANDES, 2008, p. 46).

⁸ Sobre a *metafísica da presença*, Jacques Derrida afirma que temos a ilusão de ver no signo a presença da coisa ou do conceito. Tomaz Tadeu completa que “essa ilusão é necessária para que o signo funcione como tal: afinal, o signo está no lugar de alguma coisa” (2000, p. 79)

⁹ A palavra francesa *flaneur*, significa andarilho, e foi cristalizada com o sentido de pessoa que anda pela cidade para experimentá-la, a partir da obra de Valter Benjamin. Em Análise do Discurso, remete à mobilidade da identidade, à infixidez de seu caráter performático.

fornecendo-lhe evidências discursivas fundamentais. ” (FERNANDES, 2008, p. 41).

Para a Análise do Discurso, o sujeito discursivo é sempre polifônico, representado pelas vozes sociais com as quais dialoga, produzindo, dessa forma, uma heterogeneidade¹⁰ constitutiva do discurso, na formação da identidade.

Mas é difícil ignorar o que salta aos sentidos. Por natureza, o homem tem uma tendência estabilizadora comumente estimulada pelo desejo de classificar as coisas, os conceitos, os papéis sociais e, conseqüentemente, as identidades institucionais. Há uma certa necessidade humana de convenção que leva ao fenômeno da normalização¹¹, servindo ao pretensioso papel de referencial para as construções binárias acerca das identidades atribuíveis: é-se o que não se é.

São atrativas e sedutoras o que Pêcheux chama de *aparências da coerção lógica disjuntiva*, que tornam impossível que as pessoas sejam uma coisa unicamente porque já são uma segunda coisa que representa a identidade binária em relação à primeira. Embora Pêcheux tenha articulado esse raciocínio para tratar da política e das ciências, ele se aplica perfeitamente no que se refere às identidades, já que o ponto a destacar é a faina por uma *homogeneidade lógica* – que neste trabalho está sendo tomada como extensiva ao âmbito das identidades – que, segundo Pêcheux, é, na verdade, atravessada por uma série de equívocos, pois

esta ‘cobertura’ lógica de regiões heterogêneas do real é um fenômeno bem mais maciço e sistemático para que possamos aí ver uma simples impostura construída na sua totalidade por algum Príncipe mistificado: tudo se passa como se, face a essa falsa-aparência de um real natural-social-histórico homogêneo coberto por uma rede de proposições lógicas, nenhuma pessoa tivesse o poder de escapar totalmente, mesmo, e talvez sobretudo, aqueles que se acreditam ‘não-simplórios’: como se esta

¹⁰ A heterogeneidade em Análise do Discurso é intrínseca ao conceito de polifonia (vários falantes) e corresponde à diversidade de presenças de diferentes vozes que constituem o sujeito no discurso. A heterogeneidade pode ser *mostrada*, em que as outras vozes são reveladas como no exemplo das citações, ou *não-mostrada*, em que outras vozes estão presentes de forma implícita no discurso.

¹¹ Normalização remete a tudo o que a aleatoriedade humana estabelece como normal, inclusive no campo das identidades. São referências a partir das quais se tende a distinguir os outros seres como diferentes e estranhos (*queer theory*). Assim, diz-se que é “normal” ser heterossexual e diferente ser a sua oposição binária homossexual, e, ainda, a identidade *queer* dos bissexuais ou pansexuais.

adesão de conjunto devesse, por imperiosas razões, vir a se realizar de um modo ou de outro. (PÉCHEUX, 2002, p. 32).

Entretanto, a formação das identidades não se rende a essa pretensão humana porque nenhuma identidade é estática, mas sim performática e atravessada por formações discursivas sujeitas a uma série de variantes, dentre as quais se destacam os interdiscursos, as memórias discursivas, os efeitos de sentido e as ideologias.

A premissa a partir da qual se desencadeia a análise do discurso – o fato replicado sobre o qual ela incide – é o *acontecimento*, ou seja, o que se estabelece como formação discursiva no tempo e no espaço. A partir dele (do *acontecimento*), o analista passa a investigar o que foi determinante para potencializar a força e a materialidade discursiva do enunciado que marca o discurso, e essa perquirição passa necessariamente pela *prefiguração discursiva do acontecimento*¹², que se situa nas *condições de produção* em sentidos estrito e amplo, que, segundo Eni Orlandi (2009), são, respectivamente, o contexto imediato, as circunstâncias da enunciação, e o contexto sócio-histórico, ideológico (ORLANDI, 2009, p. 30). Quanto a esta última, é nela que há o espectro em que eclodem os interdiscursos, que, ainda com Orlandi são o que:

é definido como aquilo que fala antes, em outro lugar, independentemente. Ou seja, é o que chamamos de memória discursiva: o saber discursivo que torna possível todo dizer e que retorna sob a forma do pré-construído, o já-dito que está na base do dizível, sustentando cada tomada da palavra. (ORLANDI, 2009, p. 31).

No caso da “incumbência de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis” atribuída ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, o interdiscurso envolve as formações discursivas pretéritas que apontaram as causas do *deficit* de efetividade de direitos de primeira, segunda e terceira dimensões, as falhas institucionais que permitiram a falta de garantias a esses direitos numa perspectiva supraindividual, a pesquisa por uma instituição que fosse vocacionada a essa função, tudo o que se desenvolveu acerca do perfil institucional do Ministério Público pré-1988 e o

¹² Fatos e discursos que dão forma e figura ao acontecimento que está por se efetivar. É composta pelos fundamentos que encontraram ressonância na comunidade para gerar a legitimidade do discurso.

que foi determinante para alocá-lo como legitimado a exercer essa responsabilidade, além também das forças pós-Constituição que ainda tentam relativizar essa legitimidade e arrefecer a atuação intransigente da Instituição quando, através de seus poderes investigatórios explícitos e implícitos, aciona com eficiência – judicialmente ou extrajudicialmente – o sistema de garantias de direitos.

A função estabilizadora sobre os direitos sociais pela via do Ministério Público exsurge com a atuação de um poder-dever que se reveste de poder de *accountability horizontal*¹³, que, “na sua esfera de estrutura analítica integra a *answerability* (necessidade de dar respostas) e *enforcement* (coação)”. (ROBL FILHO, 2013, p. 101)

Os signos, como objetos da análise discursiva, são constantemente confrontados por significados elaborados sob perspectivas divergentes, de acordo com os sujeitos de interlocução e do lugar socioideológico em que se situam os *sujeitos falando*¹⁴ e suas respectivas ideologias.

É nesse contexto que se atribuem os efeitos de sentido às palavras que compõem os enunciados sob análise. Na proposta deste artigo, isso significa investigar qual a carga valorativa adstrita ao verbo “incumbir” e ao substantivo “defesa” em meio ao contexto social em que estavam encravados os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que resultou na Carta de 1988, fazendo aflorar o que os brasileiros queriam e esperavam de seus representantes, quais as suas frustrações, medos e esperanças e como – e até que ponto – a ANC assimilou esses discursos.

Obviamente, o elemento volitivo da sociedade não haveria de se revelar de forma fidedigna nos trabalhos de elaboração da Constituição, até porque não se propunha no Brasil uma democracia direta, nem mesmo na composição do constituinte originário. Contudo, a representação popular deveria enveredar pelo que perseguisse um governo para os vivos, longe das amarras retrógradas que corroíam o ideal de libertação democrática, e que

¹³ A *accountability horizontal* consiste em relacionamentos formais dentro do próprio Estado e existe quando um ator do Estado tem uma autoridade formal para exigir explicações ou impor penalidades a outro ator estatal, o que pode ocorrer através de uma larga variedade de formas¹³. (GOETZ; JENKINS, 2002, p. 7)

¹⁴ Em Análise do Discurso, diz-se *sujeito falando* quando se quer referir a um sujeito inserido em uma conjuntura sócio-histórica-ideológica cuja voz é constituída de um conjunto de vozes sociais. (FERNANDES, 2008, p. 26)

representasse um salto para um sistema de garantia de direitos que consolidasse uma socialdemocracia aglutinadora de desenvolvimento com promoção de direitos de igualdade.

2 Uma análise discursiva da “incumbência de defesa” no artigo 127 da Constituição Federal

A formação discursiva que se pretende submeter à análise discursiva neste artigo poderia alcançar uma plêiade de interdiscursos que se interpenetraram no afã exitoso que estabeleceu como *acontecimento* a atribuição a uma instituição específica, de baluarte da defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis no Brasil quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. Dada essa heterogeneidade imanente aos interdiscursos, a pesquisa se restringirá a alguns deles que se fizeram marcantes para o discurso que se pretendeu fixar. Mas para o exercício da análise discursiva, é preciso que se parta do enunciado objeto da análise.

Em *A arqueologia do saber* (1987), Foucault reforça a tese, já delineada em obras anteriores, segundo a qual os discursos possibilitam a formação dos objetos, instauram, portanto, o que se considera realidade. Os objetos, nesse âmbito, não preexistem à fala (FOUCAULT, 1987, p.50) e, para explicar essa observação, propõe uma análise discursiva que parta do enunciado, uma espécie de núcleo elementar do discurso.

Para Michel Foucault, embora baste que haja signo(s) para que haja enunciado, não se ignora que é comum que os enunciados se apresentem na forma de frases gramaticalmente isoláveis, podendo-se, inclusive, reconhecer nelas a existência de um enunciado independente (1987, p. 92). Daí entender-se que para a análise pretendida, além da necessidade de se promover mesmo um recorte do texto constitucional, é importante não olvidar, como expressa Foucault, que o enunciado pode exsurgir sempre que se puder reconhecer e isolar um ato de formulação, muito embora se reconheça que dele ecloda o ato ilocucionário que não é o que se pôde produzir, depois do próprio enunciado, no sulco que deixou atrás de si e nas consequências que provocou; mas sim o que se produziu pelo próprio fato de ter enunciado”. (1987, p. 94)

Assim, a proposta inicial é definir o enunciado a ser objeto da análise sem se o pretender isolar de outros enunciados que possam agregar força à formação discursiva que representa, para depois tentar identificar o que a descrição desse enunciado “diz” em seu estado de acontecimento discursivo.

Estabelecidas essas premissas, pontua-se que o procedimento de análise discursiva que se mobiliza neste artigo é o sugerido por Eni Orlandi, o qual percorre três etapas: a primeira trata da superfície linguística (o texto que gera o discurso), procurando-se desfazer a ilusão de que aquilo que foi dito só poderia sê-lo daquela maneira. É nesta fase que emergem as paráfrases e sinonímias para rever a relação entre o “dito”, o “não-dito” e “o que poderia ser dito”; a segunda etapa se concentra em identificar e relacionar as formações discursivas e suas respectivas ideologias. Nessa fase, afloram dos processos discursivos, os efeitos de sentido produzidos no material simbólico em análise; por fim, na terceira fase, tem-se o processo discursivo em que afloram as formações ideológicas. Aqui, a análise se ocupará em trabalhar os efeitos metafóricos sobre os quais incidirão a interpretação, as ideologias e a historicidade. (2009, p. 77)

Inaugurando a análise pretendida, faz-se um recorte do texto constitucional para se perquirir por que se atribuiu ao Ministério Público a tarefa de defender os direitos sociais e individuais indisponíveis e em que extensão se fez isso. Tem-se, então, o seguinte enunciado extraído do *caput* do art. 127, da Constituição Federal: *O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa [...] dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

A primeira observação que emerge a pretexto da primeira fase do modelo de análise discursiva sugerido por Orlandi, é um exercício no âmbito da paráfrase e da sinonímia do adjetivo “permanente”. Veja-se que o texto constitucional suscitou efeitos de sentidos importantes, pois o “quis-dizer” da palavra estabeleceu uma ideia de peremptoriedade à existência da Instituição Ministério Público e negou qualquer possibilidade de se arguir uma eventual transitoriedade de sua constituição. Nesse âmbito, é mister destacar que na perspectiva discursiva de Michel Foucault, os discursos se constituem e circulam sempre a partir de relações de saber e poder, isto é, neles existe

uma indissociabilidade entre aquilo que é dito e o que é posto pelas instituições que constituem uma sociedade, em um dado momento.

Buscando sinonímias que possam fazer eclodir o “não-dito” do signo *permanente*, equivale dizer que o Ministério Público é *indissolúvel*, impossível de ser destruído porque faz parte de um núcleo duro mantenedor do Estado Democrático de Direito e da democracia. Desse modo, na superfície do que é dito na Constituição, e também em outros espaços (institucionais ou não), em dada época, é erigida uma identidade para o Ministério Público.

Deixando a *incumbência de defesa* para uma análise posterior, cabe avaliar o que constitui o “dito” e o “não-dito” também quanto aos nominados “direitos sociais e individuais indisponíveis”. Aqui, o enunciado resgata a memória discursiva do Estado de Bem-Estar Social. Quer-se dizer que o Estado brasileiro não se limitará a se abster de abusos que possam tolher as liberdades humanas, impedir que homens livres e iguais tenham o direito de ir e vir e de auferir o que os seus esforços lhes proporcionarem. Mais do que isso, quer-se dizer que há um comando implícito (ratificado pelo título II da mesma Constituição – Dos Direitos e Garantias Fundamentais) de que o Estado se compromete a prover a prestação de direitos materiais essenciais ao *status* de um mínimo existencial que proporcione um corte raso de igualdade de recursos para que cada brasileiro tenha condições de conquistar seus espaços para viver com dignidade.

Esses direitos sociais devem ser garantidos tanto em uma perspectiva supraindividual quanto personalizada. O Estado deve, antes de tudo, garantir os direitos indisponíveis à vida e ao não-perecimento precoce, além de, dentre outros, à educação de qualidade, à saúde, à moradia e à segurança. E são considerados indisponíveis porque a construção parafraseada a que o termo remete é a de que deles não se pode abrir mão. No entendimento de alguns, sequer o próprio titular do direito tem o poder de o renegar em níveis mínimos que garantam a sua dignidade. Contudo, essa interpretação não é pacífica, havendo quem acredite que por essa ótica instaura-se uma espécie de autoritarismo que, sob a égide da indisponibilidade dos direitos fundamentais, exclui a liberdade que os indivíduos têm sobre os referidos direitos. Esses são alguns dos “não-ditos” dos signos *direitos sociais e individuais indisponíveis*.

Nesse ponto, porém, reside um problema que o próprio enunciado dirime: para cumprir com esmero a função provedora de direitos, o Estado deve ser extremamente eficaz, pondo a sua máquina administrativa à disposição de um necessário equilíbrio do binômio interesse público primário/secundário¹⁵. É preciso que o Estado concilie o interesse-administração (interesse público secundário) com o interesse-coletividade (interesse público primário).

Todavia, é notório que o Estado brasileiro é vezeiro em negligenciar a promoção dos direitos à prestação material porque, principalmente os de segunda dimensão, implicam custos que comumente não são contemplados pelos orçamentos públicos, seja na previsão ou na execução orçamentária.

Acrescente-se que, nesse ponto, é importante destacar ainda a problemática dos custos dos direitos. É que há duas concepções distintas de se conceber a questão da promoção suficiente dos direitos diante da escassez de recursos: a primeira delas, a *moral*, associa o direito com princípios e ideais morais, pois não se volta para a concepção de direito segundo as leis, mas para o que se extrai do mundo da vida, como natureza valorativa atribuída ao ser humano. Já na *concepção descritiva*, os direitos são o que uma sociedade politicamente organizada estabelece como tal, o que autoriza que recursos públicos sejam mobilizados para defendê-los: “os direitos são filhos da lei”. Os direitos são poderes atribuídos aos membros da comunidade e que podem ser bem ou mal usados. É preciso, para se encontrar equilíbrio na sua utilização, resguardar-se dele e restringi-lo, ao mesmo tempo que se o protege de forma escrupulosa.

¹⁵ José Marcelo Menezes Vigliar expõe que o administrativista italiano Renato Alessi classificou o interesse público em primário e secundário. Enquanto neste o interesse público é tratado sob o prisma da Administração, naquele a tônica que o rege é o interesse autônomo da coletividade que, dependendo do grau de pulverização do objeto da demanda, dos seus titulares e da forma de agregação desses sujeitos de direito, pode se dividir em interesse difuso, coletivo e individual homogêneo. Referindo-se à citação de Alessi, por Mazzilli (Interesses coletivos e difusos *in* Revista *Justitia*), Vigliar situa bem a dicotomia público/privado no âmbito do interesse: “[...] em um artigo inserto na Revista *Justitia*, Hugo Nigro Mazzilli já lembrava, citando o administrativista Renato Alessi, que a tradicional divisão interesse público/interesse privado, com as concepções limitadoras já mencionadas, ou sejam aquelas que os definem apenas por seus titulares, não atingiriam a noção mais abrangente de interesse público, pois este alcança também os interesses da coletividade como um todo: os interesses individuais indisponíveis, os interesses homogêneos, os coletivos e os difusos que não se identificam em nenhuma das duas categorias, sobretudo se se buscar identificá-los a partir de seus titulares.” (VIGLIAR, 1997, p. 36)

Com efeito, direitos “morais” obrigam a consciência, mas não geram obrigações legais: “faltam-lhes dentes”. Só podem reclamar custos para sua exigibilidade se estipulados/reconhecidos por lei. Mas não se pode deixar de considerar que os gastos são limitados em razão da escassez de recursos e, por isso, não há como ignorar possíveis incongruências com a pretensão de assegurar “direitos morais” com uma justiça distributiva coerentes de verbas. (Sustein, 2012, pp. 34-35)

Daí a necessidade de uma instituição que assuma o papel de provocador-mor da promoção desses direitos, inclusive no ciclo de formação das políticas públicas que se pretendam eficazes. É aqui que reside a necessidade de atentar para o fragmento do enunciado em estudo, quando afirma que ao Ministério Público “incumbe a defesa” daqueles direitos.

Ainda laborando pela primeira fase da análise discursiva proposta por Eni Orlandi, a paráfrase que se extrai do verbo *incumbir* é a de que caberá a alguém a *tarefa* ou *obrigação* de algo. Mais do que isso, trata-se de uma competência atribuída da qual não se pode escusar, sobretudo quando o objeto dessa incumbência trata de algo tão precioso para a reafirmação de um Estado Democrático de Direito.

Essa interpretação se fortalece quando se vê que essa incumbência se projeta para algo que denota garantia de efetividade de direitos: sua *defesa*. O “não-dito” que esse signo projeta no enunciado é o de que os eventuais abusos do Estado, comissivos ou omissivos contra o interesse público primário, desafiarão severa intervenção por parte de uma instituição que atuará como representante dos titulares desses interesses, ainda que não sejam eles sequer individualizáveis (direitos difusos). O “não-dito” aqui alcança mais do que o significado rético do termo *defesa*: remete ao ataque, à ação, a um comportamento comissivo que vise a proteção e garantia desses direitos que o texto constitucional assegurou aos brasileiros. Fazendo uma antecipação necessária da última etapa da análise discursiva proposta por Orlandi, o efeito metafórico desse substantivo se projeta para uma infinita gama de atividades atribuíveis ao Ministério Público no âmbito da legalidade e do controle da Administração Pública, que colimarão por um estado de coisas em que o abuso estatal sequer tangencie esses direitos.

Nesse momento é que surge a pergunta acerca do campo operacional: como o Ministério Público fará isso? E a resposta – sem incursionar pelas duas outras etapas da análise discursiva – o Poder Constituinte originário ofertou no próprio enunciado sob análise quando disse que o Ministério Público é instituição *essencial à função Jurisdicional*. Aqui o “não-dito” aciona a memória discursiva da tripartição de poderes cunhada por Montesquieu em que se atribuiu ao Poder Judiciário a aplicação da lei, desde que seja provocado. Entretanto, mais do que isso, aciona também um anseio pela discussão em torno de um novo paradigma que contemple uma “nova separação de poderes” que reconheça o papel de outras forças democráticas no cenário governamental, obedecendo a algumas condições, como sugere Bruce Ackerman quando trata da aptidão das Comissões Eleitorais Independentes à essa nova concepção:

Usando a Comissão Eleitoral como um exemplo, consideremos o seguinte modelo analítico, em quatro etapas, que permite diagnosticar a legítima posição de uma dada instituição na nova separação de poderes. A primeira etapa envolve a identificação de um valor governamental fundamental: nesse caso, os proponentes de Comissões Eleitorais invocam a *democracia* como o valor justificador da independência institucional. A próxima etapa demanda que proponentes expliquem por que tal valor fundamental requer que a instituição receba proteção constitucional especial em relação a forças externas [...]. A terceira etapa identifica técnicas de isolamento institucional que dão ao “novo poder” um incentivo para fazer um trabalho melhor. Por sua vez, tal ênfase no desenho institucional leva à quarta e última etapa: análise empírica comparada. (ACKERMAN, 2010, p.14)

A Instituição do Ministério Público se serve a esse propósito. Mas ainda no campo da *essencialidade à Justiça*, o que se quer dizer é que a prestação jurisdicional não é proativa, não é autônoma; ela é acionada, é solicitada, e só depois que assim o for da maneira formalmente adequada, poderá impingir a clava forte da Justiça para compelir os particulares e o Estado ao cumprimento de suas decisões.

No âmbito da função institucional do Ministério Público, isso significa que ele não promove por si só os direitos sociais e individuais indisponíveis, mas sim o faz através do Poder Judiciário, que é constituído de poder de coerção. E aqui um ponto crucial: esses direitos à prestação material numa perspectiva transindividual não eram comumente exigidos porque, embora

importantes, são pulverizados em parcelas visivelmente turvas e indivisíveis entre os sujeitos de direito. Por isso, com Cappelletti e Garth, diz-se que ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. (1988, p. 26)

Para colmatar esse vácuo, é que o efeito ilocucionário do signo *essencial* remete à assertiva de que, para que o Judiciário (instituição inerte) se ocupe da promoção desses direitos sociais e individuais indisponíveis, é necessário que *essencialmente* haja uma instituição a quem se incumba o dever/obrigação de provocar a *função jurisdicional do Estado* para essa *defesa*. Além disso, o discurso “não-dito” atribuído a essa essencialidade permite observar que esse *essencial* não “quer dizer” que a única forma de defesa desses direitos seja a via do Judiciário; quer dizer sim que se for por essa via, a atuação do Ministério Público é essencial. Mas, além disso, essa expressão remete para um “não-dito” que implica outras formas de defesa comissiva que, de qualquer sorte, promoverão esses direitos. É exemplo disso uma perspectiva de atuação pedagógico-propositiva do Ministério Público para a formação de políticas públicas, quando fomenta a participação da comunidade pela via de processos de racionalização comunicativa, cujas relações são consideradas racionais na medida em que as decisões sim/não portadoras de um consenso decorrem de processos de interpretação pelos envolvidos. (HABERMAS, 2012, p. 586)

No que toca à segunda fase do modelo de análise discursiva, cabe apontar e relacionar as formações discursivas que convergiram para o novo perfil institucional do Ministério Público, de assumir a “incumbência de defesa” de que trata o art. 127, da Constituição Federal. Aqui devem aflorar os efeitos de sentido que são conduzidos por outras formações e memórias discursivas impelidas pelo componente sócio-histórico, que se amalgamam na prática discursiva¹⁶ situada no tempo e no espaço – no presente estudo, no momento dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que antecederam a

¹⁶ Segundo Michel Foucault, tem-se por prática discursiva “um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram, em uma dada época e para uma determinada área social, econômica, geográfica ou linguística, as condições de exercício da função enunciativa”. (1987, p. 136)

Constituição de 1988 – mas que não prescindem de interdiscursividades atemporais.

Os efeitos de sentido do enunciado proposto exigem que os discursos que esse enunciado acolhe sejam confrontados com o elemento performático que atenta contra uma certa imanência de significados. Daí surge a pergunta que remete a uma pesquisa ontológica: por que atribuir essa “incumbência” ao Ministério Público? Uma resposta coerente a essa pergunta deve buscar supedâneo na mutação que o Ministério Público sofreu ao longo dos tempos e que se consolidou com a Constituição de 1988, quando a atuação sob seu novo formato passou a incomodar os adeptos do fisiologismo nas relações com o poder. Sobre essa mutação, fala-se mesmo de uma transposição institucional do campo político para o social, do papel de defensor dos interesses do soberano para o de defensor dos interesses da coletividade perante o Estado, numa espécie de *ombudsman* à brasileira¹⁷. Nessa transição que se aperfeiçoa com a atual identidade institucional do Ministério Público, várias formações discursivas perpassam entre si no jogo de razões dessa fluidez do poder político para o social. Pedro Rui da Fontoura Porto pontua essas razões, em cujo âmbito o presente trabalho entende alocarem-se referidas formações discursivas ao longo do tempo:

A transposição institucional do Ministério Público da esfera do poder político para a do poder social assenta-se em um tripé de razões. De início, há uma *razão social*: a antiga vocação institucional para a defesa dos interesses da sociedade. Posteriormente, uma *razão política*: a instituição, ao longo da sua história, foi assumindo um compromisso com a tutela do regime democrático e suas instituições. Por fim, uma *razão jurídica*, defluente das conquistas legislativas do Ministério Público, culminantes no texto constitucional de 1988, que lhe concederam

¹⁷ Definindo *ombudsman*, de origem escandinava (Suécia), FERRAZ, MILARÉ e NERY JR o situam como “um órgão criado para administrar a justiça. Não tem jurisdição, mas, tão-somente, administração da justiça. A sua função é de exercer uma espécie de controle da atividade de administração, ao mesmo tempo que vai decidir a respeito de interesses difusos. Existem umas certas regras para que se tenha acesso ao órgão, variando de país a país, e basta que o interessado alegue “razões de interesse da comunidade” para que seja provocada a atividade do *ombudsman*. Caracteriza o órgão a absoluta informalidade: não é preciso comparecer acompanhado de procurador ou advogado, tampouco deduzir a reclamação por escrito”. [...] Diz-se aqui *ombudsman* à brasileira porque embora tenha características semelhantes com o *Parquet* brasileiro, “o *ombudsman* ou seus assemelhados não se confundem com a Instituição do Ministério Público, a quem cabe, tradicionalmente, a tutela jurisdicional dos interesses indisponíveis da sociedade” (1984, p. 50-53). E mais: ao Ministério Público é permitida também a intervenção através das vias da resolução pactuada de conflitos com o uso de toda sorte de poderes implícitos legalmente admitidos ou não vedados, desde que para atingir seus fins institucionais constitucionais.

autogestão administrativa, independência funcional, garantias idênticas às da magistratura, e conferiram-lhe várias atribuições para a defesa dos interesses sociais. (PORTO, 2006, p. 162)

A razão social para essa transição é de fato a base dessa transformação da identidade institucional do Ministério Público. Com efeito, desde o Estado Moderno, ainda que de forma incipiente, o Ministério Público já tomava uma nova feição que o desatrelaria paulatinamente da função eminentemente de “procurador do rei”, típica do período em que foi concebido, para assumir a função de defensor do interesse público, numa espécie de posição firmada contra a concentração de poder do soberano. Tratando da origem lusitana do Ministério Público no Brasil, José Henrique Pierangeli trata dessa característica:

O Ministério Público tem sua origem próxima no direito lusitano, em que, mesmo antes da Ordenança de Felipe, o Belo, já se definiam as atribuições do procurador da coroa, a quem se atribuía funções de promotor de justiça, tudo dentro da própria estrutura do Estado português, onde o procurador não defendia interesses particulares do soberano, mas sim interesse público. (PIERANGELI 2004, p. 176)

Hugo Nigro Mazzilli afirma que a primeira Constituição que previu a Instituição foi a de 1934. Antes disso, a Constituição do Império (25-3-1824) dispôs no art. 48: “No juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o procurador da Coroa e Soberania Nacional”; e a primeira Constituição republicana (de 24-2-1891) dispôs sobre a escolha do procurador-geral da República, pelo presidente da República, dentre ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 58, §2º) (1998, p. 4).

Embora ainda com previsões muito modestas, a Constituição Federal de 1934 já ensaiava a garantia da admissão de membros via concurso público e perda do cargo por sentença judicial ou processo administrativo em que fosse garantida a ampla defesa. Não foi muito diferente com a Constituição de 1937, que, tendo sido outorgada, imprimiu a marca totalitária de inibição de qualquer possibilidade de controle de abusos de poder, e de campo hostil contra quaisquer investidas institucionais para a promoção de direitos sociais. O que marcou a formação discursiva até então foram eminentemente os discursos que faziam ressonância ao medo, à submissão, em uma conjuntura em que o grito democrático mudo era abafado pela força de um Estado

potencialmente repressor, numa sociedade jurídica em que imperava a dicotomia interesse público/privado e em que direitos coletivos eram mitos longínquos como as vozes inatingíveis dos sonhos. O interesse público primário se confundia com o que pudesse ser auferido do que ditava o interesse público secundário (interesse-administração). Não havia uma postura cidadã frente ao Estado, muito menos pela via institucional. A memória discursiva remonta que até esse momento havia uma leniência coletiva com a responsabilidade pelo próprio destino democrático, tocada pelo medo e pela falta de mobilização de uma sociedade civil organizada. O lugar do sujeito falando, aqui, era um ambiente extremamente insípido, onde os doces sonhos democráticos não vingavam. De positivo, só a inquieta sensação de que algo estava errado.

Com uma nova ascensão do Ministério Público promovida pela Constituição democrática de 1946, ficou clara a característica mais imanente da instituição: era um órgão que se alimentava da democracia, servindo inclusive de referência para se aferir o nível de densidade democrática da sociedade e dos governos. Embora os textos da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional n. 1/69 reafirmassem as garantias institucionais dos membros do Ministério Público, seu perfil atual ainda não era visto raiar do horizonte: continuava a ser um órgão adstrito ao Estado, inclusive representando os seus interesses. Mas o interesse-coletividade era latente diante da realidade social e da falta de instrumentos para o controle do abuso de poder.

Além das razões políticas para o surgimento de uma instituição que pudesse ser mobilizadora da garantia de um regime democrático no Brasil, os discursos da degradação dos níveis de dignidade e de uma situação econômica caótica com pífio desenvolvimento, aliados à elevação da pobreza, foram remetidos à formação discursiva que se estabeleceria nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, cujos trabalhos não ignoraram essa conjuntura, como se vê dos anais da então Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público:

Sob esse pano de fundo de pobreza e de desigualdades econômicas, dois processos socioeconômicos de grande envergadura têm contribuído para agravar o problema da distribuição da Justiça no País: a urbanização

acelerada e a transformação da agricultura. Processos entrelaçados e independentes, indicadores da complexidade crescente das relações sociais em nosso País provocam, ambos, a multiplicação acelerada e o agravamento das tensões sociais geradoras de litígios aos quais a Justiça deveria dar resposta. Enquanto não se impuser uma nova concepção de desenvolvimento econômico e social que os racionalize, os humanize, os subordine a valores sociais, dificilmente o aparelho de distribuição da Justiça poderá cumprir satisfatoriamente sua função de dizer o direito.¹⁸

Pedro Rui da Fontoura Porto, citando João Lopes Guimarães Júnior, que corroborou esse diagnóstico da subcomissão, informa que

Tomando-se a sociedade brasileira no período de 1940 e 1980, ver-se-á a drástica mudança. Nesse período, sua população cresceu de 41 milhões para 119 milhões de habitantes. Outra diferenciação foi a evolução de uma sociedade agrária para outra sociedade urbana e industrial, pois, se, em 1940, a população urbana era de 31,2% contra 68,8% que vivia no meio rural; em 1980, o quadro inverteu-se completamente, passando as cidades a abrigar 67,6% da população. Em 1991, a população urbana chegou a 76% [...] O desenvolvimento precipitado de metrópoles sem infraestrutura para o recebimento abrupto de todo o contingente que para lá migrou e a concentração de terras no campo ocasionou uma deterioração da qualidade de vida do brasileiro, evidenciada pelos péssimos indicadores sociais. A participação da renda nacional dos 50% mais pobres caiu, entre 1960 e 1990, de 18% para 12%, enquanto, no mesmo período, os 20% mais ricos elevaram de 50% para 65% seu controle sobre a renda do país. Nas áreas de saúde e educação ainda os dados são alarmantes estando o Brasil entre as nações com maior número de analfabetos e acidentes de trabalho em toda a América. (PORTO, 2006, p. 164)

Esse estado de inanição econômica e de decrépito desenvolvimento humano caminhou naturalmente para a agregação dos protagonistas dos infortúnios e de seus representantes para encontrarem uma solução para evitar um holocausto civil iminente. Rodolfo de Camargo Mancuso define bem o movimento de desapego e revolta pelo interesse privado que remete as forças sociais para o fim de defesa de interesses coletivos que promovam o bem comum imprescindível:

Dado que o homem é gregário, os interesses individuais tendem, naturalmente, a aproximar-se de outros interesses individuais compatíveis, com vista à proteção mútua e melhoria das possibilidades de sucesso para todos. Quer dizer, o processo de formação de interesses coletivos é constante e inevitável. Seria mesmo, um instinto ou uma tendência do homem. (MANCUSO, 2000, p. 39)

¹⁸ Relatório e anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/copy_of_comissao-da-organizacao-dos-poderes-e-sistemas-de/subcomissao3c

O que se viu foi que a conjuntura político-social do Brasil pré-1988 construiu uma formação discursiva forte e coesa em torno da atenção que se deveria dar aos interesses metaindividuais. É sintomático, como alude Fontoura Porto, que “essas mudanças sociológicas observáveis no Brasil, obrigatoriamente, repercutem na esfera do Direito, forçando a proteção legal de direitos difusos e coletivos, ou seja, direitos supraindividuais” (2006, p. 164). Mas além de criar a lógica de priorizar a defesa de interesses coletivos *lato sensu*, faltava atribuir a uma instituição/órgão a “incumbência” de defesa desse modelo.

É nesse momento que emergem discursos que darão forma à vocação institucional do Ministério Público para assumir esse mister, pois pelo viés foucaultiano, os discursos estão enredados “em um feixe complexo de relações, estabelecidas entre instituições, processos econômicos e sociais, formas de comportamentos, sistemas de normas, técnicas”, não constituindo os objetos de que falam internamente, mas possibilitando o seu aparecimento (1987, p.51).

Assim, discursos em prol das atribuições do Ministério Público emergem, fazendo coro com o sujeito polifônico e a positividade¹⁹ de outras instituições e formações discursivas cujos discursos se traduziam pela ânsia da defesa desses interesses. Essa polifonia se fazia a partir de muitos lugares, a exemplo dos movimentos sociais, sindicais e das igrejas.

Os próprios membros do *Parquet* brasileiro já arvoravam a instituição para moldar sua identidade de forma a assumir essa incumbência. Aqui, sobressaem as razões jurídicas que demonstram essa aptidão, ao se acionar a memória discursiva de legislações infraconstitucionais que já atribuíam à Instituição a defesa de interesses transindividuais: a alteração do Código de Processo Civil pela Lei n. 5.869/73, que conferia ao Ministério Público a

¹⁹ Quando trata do fenômeno da *positividade*, Foucault a define como toda a massa de textos que pertencem a uma mesma formação discursiva (pouco importa que os autores se conheçam ou não, se pertencem à trama que os enreda) que se comunica pela forma de positividade de seus discursos. A positividade desenvolve um campo em que podem ser estabelecidas identidades formais, continuidades temáticas, translações de conceitos, jogos polêmicos. Assim, a positividade desempenha o papel do que se poderia chamar de um *a priori histórico* (1987, p. 146): as condições de emergência dos enunciados, a lei de sua coexistência com outros, a forma específica de seu modo de ser, os princípios segundo os quais subsistem, se transformam e desaparecem.

intervenção como *custus legis* em causas em que houvesse interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte [embrião da reafirmação da dicotomia interesse administração/interesse coletividade na legislação brasileira]; a Lei Complementar 40/81, que já previa, mesmo que de forma tímida, a sua legitimidade para a propositura da ação civil pública (ACP) “nos termos da lei”; a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei n. 6.938/81), que conferiu legitimidade à Instituição para propor ações cíveis e penais para a reparação de danos ao meio ambiente; e, a Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) que previu a legitimidade do Ministério Público para intentar ACP para buscar a reparação de danos causados ao meio ambiente, consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como a “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” (este último, por inciso inserido por lei posterior à CF/1988 – Código de Defesa do Consumidor – Lei n. 8.078/90).

Toda essa vocação institucional fortaleceu o interdiscurso que logrou êxito na Assembleia Nacional Constituinte, que consagrou a formação discursiva de atribuir ao Ministério Público a *incumbência de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis*.

Por fim, na terceira fase do modelo de análise discursiva proposta por Eni Orlandi, cuidam-se dos efeitos metafóricos sobre os quais pode incidir a interpretação e que pretendem revelar a completude dos significados das formações discursivas temporais. Esse exercício faz-se através do que Orlandi chama de *deslizes* de signos do enunciado por “outros possíveis” para resgatar a historicidade que funda a formação discursiva. Com Orlandi, vemos aí a historicidade representada pelos deslizes produzidos nas relações de paráfrase que instalam o *dizer* na articulação de diferentes formações discursivas, submetendo-os às metáforas (transferências) e aos deslocamentos (possíveis “outros”). (2009, p. 79)

Para esse exercício, este artigo propõe dois *deslizes* que se entendem centrais na análise proposta: do verbo *incumbir* para o verbo *atribuir*, e, na sequência, do signo *defesa* para a expressão *legitimidade para propor ação visando a reparação* (sentido de termos usados nos textos infraconstitucionais anteriores mais importantes – Lei n. 6.938/81 (PNMA) e Lei 7.347/85 (ACP). Assim, incursionando pelos “outros possíveis”, o texto constitucional do art.

127, *caput*, poderia ser: *O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, ficando-lhe atribuída a defesa [...] dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

Como já visto, o texto constitucional que “fixou” a nova identidade institucional do Ministério Público operou sob a influência de interdiscursos que a memória discursiva remonta a um cenário de repressão e de medo, em que apenas pulsavam tímidos lampejos pelo desejo democrático, e em que a reversão dos abusos de poder e de autoridade sequer era admitida como iniciativa popular ou de qualquer instituição que representasse seus interesses. Tratava-se do império do interesse-administração em detrimento do interesse-coletividade. Daí porque *atribuir* a defesa dos interesses sociais a uma instituição que desafiasse esse estado de coisas, talvez significasse um efeito de sentido menor do que aquele que se necessitava. Quer-se dizer que mais do que *atribuir* vagamente um *munus*, o que a sociedade precisava era de uma instituição que pudesse, junto com outros atores democráticos, auxiliá-la para conduzir-se por uma rota de liberdade, por onde pudesse esvair o desejo contido de uma igualdade de recursos que estabelecesse um ponto de partida comum a todos para alcançarem a felicidade.

Ainda que outros enunciados da Constituição²⁰ vaticinassem as garantias dos membros do Ministério Público para exercerem essa *atribuição*, poderia soar como se essas garantias fossem um *plus* desarrazoado. É como se (como de fato foi) elas fossem justificáveis apenas se realmente a defesa desses interesses sociais e individuais indisponíveis tivesse que ser exercida por uma instituição que se apresentasse, em legitimação, com a mesma força que supedaneou o discurso da mudança, uma instituição que realmente fosse, com todas as ditas garantias, *incumbida* dessa defesa.

Como resultado de outro deslize metafórico, poder-se-ia aventar ainda como “outro possível” o texto: *O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, ficando-lhe atribuída a legitimidade para propor ação visando a reparação [...] dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

²⁰ Conferir, v.g., Constituição Federal, art. 127, §2º, 128, §5º, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”. (CURIA; CÉSPEDES; NICOLETTI, 2013, p. 48)

Aqui, a expressão que se propõe metafórica certamente diria menos ainda do que disse o enunciado que foi consagrado no texto constitucional. É que a historicidade e a ideologia que formaram o novo perfil do Ministério Público brasileiro dão margem a efeitos de sentido transcendentais ao efeito semântico que se possa atribuir à unidade linguística *defesa*.

Não se ignora aqui que “*propor ação para reparar*” seja um ato comissivo que supera a mera postura omissiva que se extrai da semântica atribuída ao signo *defesa*. Contudo, essa expressão remete a uma única ação comissiva com um único escopo. Seu efeito de sentido sugere um membro do Ministério Público engessado, limitado a um único *modus operandi*, ainda que tenha ferramentas preparatórias eficazes para o deslinde da potencial lesão aos interesses transindividuais²¹.

A *contrario sensu*, a *incumbência de defesa* alcança uma extensa plêiade acerca do “como-fazer”, que é tocada pela teoria dos poderes implícitos do Ministério Público, segundo a qual a Instituição poderá lançar mão dos instrumentos jurídicos que estiverem à sua disposição, inclusive no âmbito extrajudicial, para atingir – no que toca ao objeto deste trabalho – a defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis tanto sob o viés demandista, quanto pelo resolutivo-intermediador²² de políticas públicas (ALMEIDA, 2012).

Portanto, o efeito metafórico do signo *defesa* alcança uma extensão ilocucionária (o que se faz, dizendo) que atinge as raias, inclusive, da provocação originária de políticas públicas, se o membro do Ministério Público pautar sua atuação eminentemente sob o paradigma do giro linguístico para, através da ação comunicativa dos atores sociais, fazer com que a comunidade seja copartícipe na busca pelo seu melhor destino na seara da promoção dos interesses sociais e individuais indisponíveis que se

²¹ Exemplo dessas ferramentas é o Inquérito Civil, cuja presidência foi conferida com exclusividade ao *Parquet* pelo art. 8º, §1º, da Lei n. 7.347/85, e que tem status de função institucional do Ministério Público conforme o art. 129, II, da CF.

²² Gregório Assaga Almeida categoriza a atuação ministerial sob duas perspectivas: na primeira, que chama de *demandista*, situa-se a atuação perante o Judiciário em que exerce a legitimação extraordinária para representar o interesse-coletividade; e, na segunda, que chama de *resolutiva*, situa-se a atuação no plano extrajudicial em que a instituição pode interagir nos ciclos das políticas públicas, de que trata Leonardo Silva Reis (2003) em artigo acerca das políticas públicas sob a ótica no novo gestor à luz do *Public Policy-Cycle* de Howlett e Ramesh.

materializarão através das políticas públicas. Como expressa Luís Roberto Proença, significa

fazer o Ministério Público tomar parte no debate público sobre os serviços públicos e de relevância pública [...] na tentativa de influir administrativamente na gestão dos mesmos, isto é, extrajudicialmente, de preferência de maneira preventiva, relegando para uma segunda etapa a adoção de medidas de responsabilização pelo desrespeito ao direito assegurado pela Constituição. (2001, p. 93)

Esse desiderato certamente não seria atingido com o efeito de sentido que pudesse gerar o texto restritivo do “outro possível” *legitimidade para propor ação visando a reparação*.

Dessa última etapa da proposta de análise discursiva a partir do modelo de Eni Orlandi, o que se extrai é que os signos usados na construção do enunciado do *caput* do art. 127, da Constituição Federal, sobretudo o verbo *incumbir* e o substantivo *defesa*, são os que alcançam efeitos metafóricos bastantes a garantir a dimensão do clamor pela mudança que a sociedade brasileira almejava no âmbito da promoção de direitos à prestação material, fomentadora de um corte raso de igualdade de recursos para uma sobrevivência digna. Somente com uma Instituição com garantias funcionais aos seus membros – também estabelecidas constitucionalmente – e com um amplo espectro de atuação extraído a partir de efeitos de sentido que transcendessem à pretensão semântica do texto, poder-se-ia contemplar a expectativa do sujeito polifônico dos discursos que se agregaram para instituir e fortalecer a *incumbência de defesa* dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Esse é o legado de confiança deixado ao Ministério Público pelo constituinte de 1988.

3 Conclusões

A análise discursiva proposta neste artigo, embora não contemple de forma exaustiva os interdiscursos e as formações discursivas potencialmente interagentes e importantes para a instituição e o fortalecimento dos efeitos de sentido democráticos do enunciado do *caput* do art. 127 da Constituição Federal, demonstra que a *incumbência de defesa* de interesses sociais e

individuais indisponíveis atribuída ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, mais do que significar a escolha dessa Instituição para que funcionasse como principal catalizador e legitimado extraordinário para a resolução dessas demandas, moldou a sua identidade para que convergisse com o que a sociedade clamava enquanto mudança de um paradigma social de leniência e submissão aos abusos de poder, para o de liberdade e exigência de níveis mínimos de dignidade.

O que se vê é que o Ministério Público goza de uma legitimidade que, apesar de sofrer constantes tentativas de relativização de atribuições, passa por constantes influxos de reafirmação do seu novo papel institucional porque sua posição de baluarte da defesa de direitos fundamentais, sobretudo numa perspectiva supraindividual, representa a segurança da população contra os abusos de poder e para a intransigente promoção de direitos que a cada dia mais colima por suprimir as desigualdades – objetivo da socialdemocracia.

Os efeitos de sentido dos signos *incumbindo-lhe* e *defesa* mostram que além da imanente e indevassável responsabilidade que foi atribuída ao Ministério Público, a Instituição tende a enveredar por toda a sorte de alcances funcionais possíveis para atingir o seu fim institucional.

Evidente que esse processo passa por uma atuação demandista em defesa dos interesses coletivos *lato sensu*, para a qual a própria Constituição impõe que a Instituição é essencial à função jurisdicional. Mas os significados do signo *defesa* transcendem essa postura, cotejando efeitos metafóricos que permitem também uma atuação mais resolutiva do Ministério Público desde a sua atuação extrajudicial, com uma participação cada vez mais atuante dos seus membros nos ciclos de formação das políticas públicas²³ que garantam os direitos fundamentais que foram previstos no texto constitucional.

Os membros do Ministério Público têm consciência do crédito de confiança que a sociedade lhes deu e têm se interessado cada dia mais na assunção dessa responsabilidade. Pesquisa de Maria Tereza Sadek, de 1997 – nove anos após a promulgação da Constituição Federal – já mostrava que

²³ De acordo com o que dispõe a teoria *Public Policy-Cycle* de Howlett e Ramesh, há cinco etapas no ciclo da política pública: definição da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação (BORBA FILHO, 2012, p.82-85). A intervenção resolutiva do Ministério Público permite que a Instituição intervenha em todas essas etapas em nome da melhor fruição do interesse público primário.

integrantes do Ministério Público da União reconheciam que a Instituição deveria ser um canal de demandas sociais com vista ao alargamento de acesso à justiça, transformando o Judiciário em lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos: 53% concordaram totalmente com essa assertiva, enquanto 35,5% concordaram em termos (1998, p. 27). Esse resultado demonstrou já naquela ocasião a sintonia dos membros do Ministério Público com o seu novo perfil institucional e com o desejo da sociedade materializado na Constituição, de tê-lo como Instituição legitimada para assumir essa *incumbência de defesa*.

Por fim, este artigo sugere que a identidade institucional que o Ministério Público adquiriu não é fruto de mera e ocasional deliberação da Assembleia Nacional Constituinte que antecedeu à Carta de 1988. Longe disso, é um conjunto de movimentos de uma formação discursiva que congregou vários discursos, de sujeitos cuja polifonia constitutiva interagiu em uma extensa positividade dentro de um processo discursivo ímpar ocorrido na história do Brasil.

Mas não há como ignorar o caráter performático das identidades institucionais, isto é, a sua plasticidade diante de alguns discursos proferidos por certos sujeitos, em determinados momentos. Pensando-se inclusive nessa plasticidade atribuída ao Ministério Público, e considerando as constantes investidas deletérias de setores da classe política menos comprometidos com o ideal democrático, tudo leva a crer que essa coesão gerada pela confiança da sociedade em relação ao Ministério Público só poderá ser abalada em razão de dois motivos, o primeiro absolutamente improvável, e o segundo que merece vigilância severa: ou a sociedade renuncia ao regime democrático; ou ocorre uma certa acomodação funcional que torne o Ministério Público autofágico.

No último caso, é preciso intermitente vigilância dos seus membros porque como a Instituição não é um Poder da República, é admissível que sempre corra o risco de ter suas atribuições e garantias arrefecidas pelo legislador em razão da possibilidade de a sociedade permitir relativizações do seu poder. Isso pode ocorrer se a sociedade eventualmente reconhecer que o Ministério Público, como uma das instituições funcionalmente voltadas para a defesa dos interesses socialdemocratas trazidos pela Constituição de 1988,

tornou-se menos importante na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, a ponto de visualizar um quadro de letargia institucional que demonstre que não esteja exercendo a contento o *munus* que lhe foi confiado através do art. 127 da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ALMEIDA, Gregório Assaga. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimidade social. In: ALVES, Leonardo Barreto Moreira. FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson (Org.). *Temas atuais do Ministério Público*. Salvador: Juspodivm, 2012, pp. 41-92.

ACKERMAN, Bruce. *Adeus Montesquieu*. Tradução de Diego Werneck Arguelles. *Revista de Direito Administrativo*. v. 265. pp. 13-23, jan./abr. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18909/17652> Acesso em: setembro. 2015.

BORBA FILHO, Moisés Ferreira. O Papel do Ministério Público no Ciclo das Políticas Públicas. In: *Gestão Pública Democrática II*. Brasília: Publicações da Escola da AGU, n. 23, p. 67-88, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Anais da assembleia nacional constituinte. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade/legislativa/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/copy_of_comissao-da-organizacao-dos-poderes-e-sistemas-de/subcomissao3c. Acesso em: maio. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 593727. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgado em 18 de maio de 2015. Diário da Justiça de 25 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2641697&numeroProcesso=593727&lasseProcesso=RE&numeroTema=184>. Acesso em: maio. 2015.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. SADEK, Maria Tereza. *O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil*. Água Branca: Editora Sumaré, 1998.

CURIA, Luiz Roberto. CÉSPEDES, Livia. NICOLETTI, Juliana. Constituição da República Federativa do Brasil In _____. (Org.) *Vade Mecum*. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERNANDES, Cleudemar Alves. *Análise do Discurso: reflexões introdutórias*. 2ª ed. São Carlos: Claraluz, 2008.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. MILARÉ, Édis. NERY JÚNIOR, Nelson. *A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos*. São Paulo: Saraiva, 1984.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do Discurso*. São Paulo: Loyola, 1999.

_____. *A Arqueologia do Saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

GOETZ, Anne Marie. JENKINS, Rob. *Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda in HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/voice-accountability-and-human-development> . Acesso em: jun. 2015.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo. Racionalidade da ação e racionalização social*. v.1, São Paulo: Martins Fontes, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: conceito e legitimação para agir*. 5ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

ORLANDI, Eni Puccinelli. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. 8ª edição. Campinas: Pontes, 2009.

PÊCHEUX, Michel. *O Discurso: estrutura ou acontecimento*. Tradução: Eni Puccinelli Orlandi. 3ª edição. Campinas: Pontes, 2002.

PIERANGELI, José Henrique. *Processo Penal: evolução histórica e fontes legislativas*. 2ª edição. São Paulo: IOB Thomson, 2004.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. *Direitos Fundamentais Sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

PROENÇA, Luís Roberto. *Inquérito Civil. Atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Conselho Nacional de Justiça. Estado Democrático de Direito e Accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. In _____. (Org.) *Identidade e Diferença. A perspectiva dos Estudos Culturais*. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2000, pp. 73-102.

SUSTEIN, Cass R. HOLMES, Stephen. *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Ação Civil Pública*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 1998.