

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 48 • nº 189  
Janeiro/março – 2011

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

# A inelegibilidade do analfabeto segundo uma perspectiva concretista

Adriano Sant'Ana Pedra

## Sumário

1. Introdução. 2. A elegibilidade como direito fundamental político. 3. A situação do analfabeto no Brasil. 4. A importância do contexto social para determinar a inelegibilidade do analfabeto. 5. Conclusões.

*O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem de decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que da sua ignorância política nasce a prostituta, o menor abandonado e o pior de todos os bandidos que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaios dos exploradores do povo. (BRECHT, Bertolt, 2010)*

## 1. Introdução

A eleição dos representantes políticos é um tema muito caro na democracia representativa. Por meio das eleições, o povo, titular do poder, designa aquelas pessoas que tomarão as decisões em seu nome. Todavia, nem todas as pessoas estão aptas para serem eleitas, pois, para tanto, precisam preencher certas condições estabelecidas pela Constituição.

O texto constitucional brasileiro prescreve que os analfabetos são inelegíveis (artigo 14, § 4º). Percebe-se aí uma restrição a um direito fundamental, que só será legítimo se

Adriano Sant'Ana Pedra é Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professor da Faculdade de Direito de Vitória (FDV) nos cursos de graduação, especialização e mestrado. Professor da Escola da Magistratura do Espírito Santo (EMES). Procurador Federal.

demonstrada a sua razoabilidade. O tema assume uma dimensão ampla na medida em que o Brasil, infelizmente, ainda apresenta altos índices de analfabetismo.

A questão também apresenta muitas divergências, pois não é possível definir com precisão o grau de instrução que um candidato deve ter para ser considerado alfabetizado, e, portanto, elegível, principalmente levando em consideração a realidade social de cada uma das milhares de circunscrições eleitorais no Brasil e tendo em vista ainda a exigência de conhecimento para desempenhar as atribuições dos diversos cargos eletivos existentes.

A análise da inelegibilidade do analfabeto será feita a partir da teoria da concretização constitucional. A fim de se emancipar de uma hermenêutica tradicional, são adotados neste trabalho algumas das proposições da metódica estruturante de Friedrich Müller. Neste contexto, toma-se o ordenamento constitucional como um sistema normativo aberto, e a teoria concretista de Friedrich Müller propõe-se a atender as demandas da sociedade contemporânea, que tem como características a diferenciação social e o pluralismo político.

Neste contexto, é imprescindível fazer a distinção entre texto normativo e norma. A estrutura da norma constitucional apresenta-se determinada pelo programa normativo e pelo âmbito normativo, e a conexão entre ambos vai resultar na norma de decisão. Toda essa análise permitirá verificar em que medida a inelegibilidade do analfabeto dependerá do contexto experimentado.

## 2. A elegibilidade como direito fundamental político

Os direitos políticos constituem o poder que os cidadãos ativos têm de participar direta ou indiretamente das decisões do seu Estado (PEDRA; PEDRA, 2010, p. 10). Os direitos políticos são direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no *status*

*civitatis*, constituídos de instrumentos que visam disciplinar as formas de atuação da soberania popular, permitindo o exercício da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007, p. 664),

“os direitos políticos (ou de participação política) são *direitos de cidadania*, ou seja, direitos dos indivíduos enquanto *cidadãos*, enquanto membros da ‘república’, que o mesmo é dizer, da coletividade politicamente organizada e são simultaneamente parte integrante e garantia do princípio democrático, constitucionalmente garantido.”

Conforme preceitua a Constituição brasileira de 1988, em seu art. 14, *caput*, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Nos termos da Constituição brasileira, é possível elencar como direitos políticos: o direito de sufrágio; o direito de votar em eleições, plebiscitos e referendos; a iniciativa popular; a ação popular; a organização e participação de partidos políticos; bem como a elegibilidade.

A elegibilidade é o direito subjetivo público que detém o cidadão para submeter o seu nome à apreciação dos seus pares, postulando a designação para um mandato político no Legislativo ou no Executivo, mediante a sufragação popular.

Na lição de Luís Pinto Ferreira (1983, p. 364),

“a elegibilidade é a capacidade de ser eleito, a qualidade de uma pessoa que é elegível nas condições permitidas pela legislação. A elegibilidade é, na restrita precisão legal, o direito do cidadão de ser escolhido mediante votação direta ou indireta para representante do povo ou da comunidade, segundo as condições estabelecidas pela Constituição e pela legislação eleitoral.”

A verificação da elegibilidade de um cidadão é *conditio sine qua non* para a efetivação de uma candidatura, sendo necessária ainda a conveniência pessoal do cidadão e do partido político ao qual se ache filiado, que deverá submetê-lo à convenção partidária para a escolha dos seus candidatos.

Todavia, como não existem direitos absolutos, a elegibilidade também não o será. Pode-se afirmar que a inelegibilidade é a ausência de capacidade eleitoral passiva, ou seja, a inexistência do direito de ser votado, constituindo assim uma restrição ao *status* de cidadania.

Nas palavras de Luís Pinto Ferreira (Idem), “a inelegibilidade é o contrário da elegibilidade”. A inelegibilidade<sup>1</sup> se configura pela inaptidão jurídica para receber voto, obstando, dessa forma, a existência da candidatura. Segundo a lição de Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra (2009, p. 56), a “inelegibilidade é a impossibilidade de o cidadão ser eleito para cargo público, em razão de não poder ser votado, impedindo-o de exercer seus direitos políticos de forma passiva”, não obstante permanecer intacta sua cidadania ativa, ou seja, o direito de votar nas eleições.

Nos termos do texto constitucional brasileiro (art. 14, § 4º), os analfabetos<sup>2</sup> são inelegíveis, ou seja, estão impossibilitados de exercer um cargo eletivo<sup>3</sup>. Todavia, embora seja estabelecida essa prescrição, a Constituição não traz o conceito de analfabeto nem os critérios que devem ser verificados

<sup>1</sup> Não se deve confundir *inelegibilidade* com *incompatibilidade*. A primeira impede alguém de ser candidato; a segunda permite a candidatura, mas impõe a escolha entre o mandato eletivo e a atividade tida por incompatível.

<sup>2</sup> Para estes o voto é facultativo, nos termos do artigo 14, § 1º, II, “a”, CF.

<sup>3</sup> O texto constitucional chileno também faz exigência de instrução mínima para o exercício de cargo eletivo. De acordo com a Constituição do Chile (artigo 46), para ser eleito senador requer-se ser cidadão com direito a sufrágio, ter cursado o ensino médio ou equivalente e contar com trinta e cinco anos completos no dia da eleição (Cf. MARINKOVIC; URQUIAGA; ALCALÁ, 2005, p. 229).

para que o candidato ao cargo eletivo possa ou não ser considerado como tal.

### 3. A situação do analfabeto no Brasil

As restrições por deficiência de instrução, embora mereçam críticas, geralmente são justificadas em razão da necessidade de um grau mínimo de instrução para o exercício consciente do direito de sufrágio (PEDRA, 2005, p. 208). No Brasil, os analfabetos não podem eleger-se (artigo 14, § 4º, Constituição brasileira de 1988) e, para eles, o alistamento eleitoral e o voto são facultativos (artigo 14, § 1º, II, “a”, Constituição brasileira de 1988). Convém dizer que o direito de sufrágio não era reconhecido aos analfabetos<sup>4</sup>, no Brasil, até a Emenda Constitucional nº 25/1985, que modificou o texto constitucional anterior (1967/1969).

Em um país com elevado número de adultos analfabetos, restringi-los pura e simplesmente do pleno exercício dos direitos políticos é esquecer que a educação é direito de todos e dever do Estado<sup>5</sup>, visando a preparar as pessoas para o exercício da cidadania (artigo 205, CF).

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a situação da educação no Brasil apresentou melhorias significativas nas últimas décadas. Houve uma substancial queda da taxa de analfabetismo de pessoas de mais de 15 (quinze) anos de idade<sup>6</sup>, nos seguintes

<sup>4</sup> Contudo, os analfabetos permaneceram privados da capacidade eleitoral passiva.

<sup>5</sup> O analfabetismo é um problema histórico do nosso país, e também era preocupação do legislador constituinte. Em discurso na ocasião da promulgação da Constituição brasileira, o presidente da Assembleia Nacional Constituinte lembrou que, “num país de 30.401.000 analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir: a cidadania começa com o analfabeto” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 921).

<sup>6</sup> Convém anotar que, no Brasil, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos (artigo 14, § 1º, I, CF) e facultativos para “a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (artigo 14, § 1º, II, CF). Além disso, é condição de elegibilidade “a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para

números: 33,6% no ano de 1970; 25,5% no ano de 1980; 20,1% no ano de 1991; 13,6% no ano de 2000; e 11,8% no ano de 2002. Todavia, apesar da redução apresentada, o Brasil ainda possui um total de 14,6 milhões de pessoas analfabetas<sup>7</sup>, uma quantidade absoluta alarmante.

O esforço para melhorar a educação dos brasileiros não é recente. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”, no Mapa do Analfabetismo no Brasil, a história mostra que “tão antigas quanto o analfabetismo no País, são as tentativas de erradicá-lo”<sup>8</sup>. Entre essas tentativas, estão as seguintes propostas de alfabetização: Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (1947, Governo Eurico Gaspar Dutra); Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (1958, Governo Juscelino Kubitschek); Movimento de Educação de Base (1961, criado pela Conferência Nacional de Bispos do Brasil – CNBB); Programa Nacional de Alfabetização, valendo-se do método Paulo Freire (1964, Governo João Goulart); Movimento Brasileiro de Alfabetização – Mobral (1968-1978, Governos da Ditadura Militar); Fundação Nacional de Educação de Jovens e Adultos – Educar (1985, Governo José Sarney); Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC (1990, Governo Fernando Collor de Mello); Declaração Mundial de Educação para Todos (assinada, em 1993, pelo Brasil em Jomtien, Tailândia); Plano Decenal de Educação para

---

Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador” (artigo 14, § 3º, VI, CF).

<sup>7</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/educacao.html>>. Acesso em: 10 out. 2010. Se forem consideradas aquelas pessoas que não concluíram o processo de alfabetização, que dura quatro anos, o Brasil apresentava em 2002 um total de 32,1 milhões de pessoas nesta situação, o que representava 26% da população de 15 anos ou mais de idade.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/estatisticas/analfabetismo>>. Acesso em: 10 out. 2010.

Todos (1993, Governo Itamar Franco) e o Programa de Alfabetização Solidária (1997, Governo Fernando Henrique Cardoso). Tais programas salvacionistas objetivaram combater o analfabetismo. Embora alguns tenham deixado relevantes contribuições, outros foram marcados pela seletividade, exclusão social, dominação e imposição cultural, e, por isso, não conseguiram atingir o seu objetivo.

É preocupante essa grande quantidade de pessoas analfabetas, o que exige a implantação de políticas públicas que melhorem as condições educacionais do brasileiro. A alfabetização proporciona possibilidades de inserção social, como instrumento para uma sociedade mais justa e igualitária. O indivíduo, ao se tornar um leitor, adquire mais autonomia em relação à sua própria vida. Nesse sentido, é oportuna a citação de Paulo Freire (1987, p. 120), para quem não existe transformação social sem a contribuição da educação:

“O importante do ponto de vista de uma educação libertadora, e não ‘bancária’, é que, em qualquer dos casos, os homens se sintam sujeitos de seu pensar, discutindo o seu pensar, sua própria visão do mundo, manifestada implícita ou explicitamente, nas suas sugestões e nas de seus companheiros.”

A alfabetização, assim como a aquisição do conhecimento que ela proporciona, tem significado historicamente um privilégio que permite a detenção do poder pelas classes dominantes<sup>9</sup>. Luiz Carlos Cagliari (1989, p. 10) afirma que a diminuição do analfabetismo representaria o

---

<sup>9</sup> Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP), os índices de analfabetismo estão diretamente relacionadas à renda familiar. Nos domicílios que possuem renda inferior a um salário mínimo (o equivalente atualmente a cerca de trezentos dólares), o índice alcança 29%, enquanto nas famílias que possuem renda superior a dez salários mínimos, o índice é de apenas 1,4%. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03\\_19.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03_19.htm)>. Acesso em: 10 out. 2010.

“compartilhamento do saber do poder e do poder do saber. A igualdade de chances tornar-se-ia perigosa demais para os que quisessem mandar e ter quem lhes obedecesse. Nada melhor do que a ignorância para gerar a obediência cega, a subserviência e o conformismo, como destino irrevogável da condição humana.”

No entanto, para que uma norma jurídica seja válida para todos, deve ser posta por todos. A igualdade política “é talvez o aspecto mais importante sob o qual podemos abordar a questão da igualdade. Ela exige que qualquer pessoa, desde que possa decidir livremente, possa participar do poder do Estado pelo voto, ainda que analfabeto” (SALGADO, 1996, p. 35). E só garantindo a igualdade é que uma sociedade pluralista pode ser considerada uma sociedade democrática<sup>10</sup>.

Em verdade, se o povo é incapaz<sup>11</sup> de compreender os problemas do Estado, isto se deve única e exclusivamente ao próprio Estado. Neste limiar de século XXI, apesar de todos os avanços que a Humanidade conquistou, muitos países ainda se encontram em um universo de repressão intelectual.

---

<sup>10</sup> Marcelo Campos Galuppo explica que uma sociedade pluralista precisa ser também uma sociedade democrática. “Caso contrário, sua existência como sociedade pluralista também estaria ameaçada. Pois só numa sociedade democrática o pluralismo pode ser exercitado e, assim, deixar de ser uma mera existência de concepções divergentes para se tornar a convivência de projetos realizados na medida do possível” (GALUPPO, 2002, p. 210).

<sup>11</sup> A este respeito, comenta Maria Victoria de Mesquita Benevides (2003, p. 80): “O povo é incapaz, segundo tais crenças, porque, entre suas múltiplas carências, costuma-se destacar que: o povo é incompetente para votar em questões que ‘não pode entender’; é incoerente em suas opiniões (quando as tem) e é, ainda, politicamente irresponsável, nada lhe sendo cobrado; o povo tende a votar de forma mais ‘conservadora’ e, quando muito solicitado, torna-se ‘apático’ para a participação política; o povo é mais vulnerável, do que seus representantes, às pressões do poder econômico e dos grupos ‘superorganizados’; o povo é dirigido pela ‘tirania da maioria’ e dominado pelas ‘paixões’”.

O direito à educação é um dos direitos humanos fundamentais mais importantes, e está diretamente relacionado à participação política dos cidadãos. Entretanto, infelizmente, no Brasil, “dela estão excluídos os analfabetos, o que na verdade importa praticamente na exclusão de metade da população brasileira, em condições pela idade, da participação desse processo político” (FERREIRA FILHO, 1999, p. 31).

Existem muitos municípios no Brasil onde mais da metade da população adulta é analfabeta. Nestes casos, como impedir que um analfabeto seja o representante político dessa comunidade? Fazer uma interpretação literal do artigo 14, § 4º, da Constituição brasileira é deixar toda essa multidão de analfabetos sem representação.

Outro problema que se tem é na identificação de quem é analfabeto nos termos da Constituição. Todas as pessoas nascem analfabetas, evidentemente, e, quanto aos recém-nascidos, é possível ter certeza quanto ao seu absoluto desconhecimento da leitura e da escrita. Mas o que dizer de uma pessoa que já completou dezoito anos de idade (idade mínima para se eleger no Brasil), ainda que nunca haja tido acesso à escola? Não se pode desprezar que essa pessoa tenha conhecimentos mínimos de letras e números, por exemplo, o que lhe permite tomar o ônibus certo para ir para o trabalho ou ainda apertar o botão correto do elevador para ser conduzido ao pavimento que deseja.

Convém dizer que, mesmo para aquelas pessoas que tiveram acesso à escola e nela permaneceram por mais de três anos, não há garantia de um acesso autônomo às práticas sociais de leitura e escrita. Muitas dessas pessoas não são capazes de ler textos longos ou ainda localizar e relacionar suas informações.

Nas estatísticas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é considerada analfabeta aquela pessoa que declara não saber ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece, além da-

quela que relata que aprendeu a ler, mas esqueceu<sup>12</sup>. Até o ano de 1940, os formulários dos censos definiam a pessoa como analfabeta ou alfabetizada perguntando-lhe se sabia assinar o nome. A partir do censo de 1950, até o de 2000, a pergunta passou a ser: “sabe ler e escrever um bilhete simples?”<sup>13</sup>. A mudança na pergunta reflete a preocupação com o uso social da escrita e não uma mera confirmação acerca de saber escrever – ou até mesmo desenhar – o próprio nome.

É possível identificar uma gradação do nível de alfabetização de uma pessoa, que parte desde (1) aqueles que não conseguem realizar tarefas simples que envolvem a decodificação de palavras e frases, passando por (2) aqueles que possuem capacidade de localizar informações explícitas em textos curtos, seguindo-se (3) aqueles que possuem capacidade de localizar informações em textos um pouco mais extensos, podendo realizar pequenas inferências, indo até (4) aqueles que possuem capacidade de ler textos longos, relacionando partes de um texto, realizando inferências e sínteses.

Adriano Soares da Costa (2009, p. 105) escreve que “não existe – nem existirá – um critério seguro e definitivo de decidibilidade da aplicação do signo *analfabetismo*”. E acrescenta que há situações em que

“poderá o leitor recitar algumas palavras, ou frases, ou o texto inteiro, mesmo com alguma dificuldade. Ao término da leitura, indagado sobre o que leu, não expressar qualquer entendimento. Seria ele um analfabeto, ou um semi-analfabeto, ou como classificá-lo? Ressalta, à evidência, a vaguidade do termo *analfabetismo*, que não pode ser aplicado com inte-

gral tranquilidade sem alguns critérios que auxiliem o seu uso” (COSTA, 2009, p. 104).

É possível dizer, assim, que o termo “analfabetismo” é vago. Uma palavra é vaga quando não se pode dizer, em certos casos, se ela se aplica ou não ao objeto. Nesse sentido, a *vagueza* ou *vaguidade* refere-se à *extensão*.

Nos termos vagos, não há uma regra definida para a sua aplicação. Existe um estado de indeterminação da palavra. A vagueza pode ser considerada como “a incapacidade de determinarmos se a linguagem da realidade social está abrangida pelo conceito de uma palavra. Por outro giro: é a impossibilidade de aplicarmos determinada palavra à linguagem da realidade social” (MOUSSALEM, 2001, p. 55).

Os critérios pelos quais se pretende explicar o significado de um termo da linguagem natural não permitem decidir, em todos os casos, “os limites precisos para sua denotação, devendo os usuários decidirem pragmaticamente se incluem ou não determinadas situações, objetos ou subclasses de termos dentro da denotação” (WARAT, 1995, p. 76).

Existem zonas de *certeza positiva*, zonas de *certeza negativa* e zonas de *incerteza*. Há situações em que as palavras aplicam-se perfeitamente à linguagem constitutiva do real (zonas de certeza positiva) e há outras situações em que a inaplicabilidade é manifesta (zonas de certeza negativa). Todavia, em determinados casos, a aplicabilidade da palavra é incerta (zonas de incerteza).

“Há um foco de intensidade luminosa onde se agrupam os exemplos típicos, aqueles diante dos quais não se duvida que a palavra seja aplicável. Há uma zona de obscuridade em torno, onde estão situados todos os casos em que não se duvida que a palavra não seja aplicável. O trânsito de uma zona para a outra é gradual; entre a luminosidade total e a obscuridade total há uma zona de penumbra sem limites preci-

<sup>12</sup> Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2001, 35% dos analfabetos já frequentaram a escola. Cf. o “Mapa do Analfabetismo no Brasil”, disponível em: <[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03\\_19.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03_19.htm)>. Acesso em: 10 out. 2010.

<sup>13</sup> Cf. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. MEC/INEP. Censo escolar (2001). Disponível em <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>. Acesso em: 10 out. 2010.

sos. Ela não começa nem termina em nenhum lugar, mas, paradoxalmente, existe. As palavras que usamos diariamente para aludir ao mundo em que vivemos e a nós mesmos carregam consigo esta imprecisa aura de imprecisão” (CARRIÓ, 2006, p. 34).

Muitas palavras não são consideradas vagas porque não suscitam dúvidas na nossa mente. Todavia, “todas as palavras que usamos para falar do mundo que nos rodeia, e de nós mesmos, são, ao menos, *potencialmente vagas*” (Idem), pois suas condições de aplicação não estão determinadas em todas as direções possíveis.

Sempre é possível imaginar circunstâncias, suposições ou casos diante dos quais o uso não dita nem a aplicação nem a não aplicação do termo. Além disso, “um texto que na sua letra ou à luz da experiência parecia claro pode obscurecer-se face à provocação de um caso novo” (QUEIROZ, 2000, p. 105). É o que ocorre com a palavra “analfabeto”. Por isso Herbert L. A. Hart (2001, p. 141) afirma que as línguas naturais têm irredutivelmente uma *textura aberta*.

#### 4. A importância do contexto social para determinar a ineligibilidade do analfabeto

A Constituição aberta é uma característica das sociedades complexas, porque, diante da multiplicidade dos problemas que podem surgir, a Constituição necessita de soluções para acompanhar esse casuismo problemático, e, por isso, o conteúdo dessas normas necessita ser objeto de *concretização*.

Enquanto, na hermenêutica tradicional, “a interpretação era compreendida apenas como a *descoberta* do sentido do texto normativo”, na *concretização* “o processo interpretativo não é apenas cognitivo, mas fundamentalmente volitivo, criativo” (TAVARES, 2006, p. 60). Nesse sentido, “o direito é essencialmente voluntarista, vale dizer, necessita da vontade do intérprete” (BASTOS, 2002, p. 47). Em virtude disso, é possível dizer que “toda concretização

constitucional é aperfeiçoadora e criativa” (BONAVIDES, 2003, p. 504) e que “a norma é *construída*, pelo intérprete, no decorrer do processo de *concretização* do direito” (GRAU, 2006, p. 77).

Isto faz Friedrich Müller dizer que a *teoria estruturante do direito* não é apenas uma nova concepção, mas também uma concepção inovadora da teoria do direito. Ela “resulta, pela primeira vez, de um *conceito pós-positivista de norma jurídica*” (MÜLLER, 2007, p. 161). A norma jurídica não mais se encontra pronta nos textos normativos, mas somente será produzida em cada processo particular de solução jurídica de um caso. Desse modo, escreve Friedrich Müller (2007, p. 150):

“‘Concretizar’ não significa aqui, portanto, à maneira do positivismo antigo, interpretar, aplicar, subsumir silogisticamente e concluir. E também não, como no positivismo sistematizado da última fase de Kelsen, ‘individualizar’ uma norma jurídica genérica codificada na direção do caso individual ‘mais restrito’. Muito pelo contrário, ‘concretizar’ significa: *produzir* diante da provocação pelo caso de conflito social, que exige uma solução jurídica, a norma jurídica defensável para esse caso no quadro de uma democracia e de um Estado de Direito.”

A *metódica estruturante* de Friedrich Müller é formada por três elementos, quais sejam, (i) o *programa normativo*, (ii) o *âmbito normativo* e (iii) a *norma de decisão*. Segundo o *método concretista*<sup>14</sup> de Friedrich Müller<sup>15</sup>,

<sup>14</sup> Nas palavras do próprio autor, “pode-se dizer, caso queiram, ‘concretista’. Isso exprime, creio eu, o mesmo que quando chamei minha *Teoria e metódica do direito* de ‘realista’” (MÜLLER, 2007, p. 271).

<sup>15</sup> Paulo Bonavides (2003, p. 498) escreve que o método concretista de Friedrich Müller “tem sua base medular ou inspiração maior na tópica”. Porém, o próprio Friedrich Müller (2007, p. 272) contesta esta visão: “não estou de acordo com Paulo Bonavides quando ele afirma possuir minha posição uma ‘inspiração tópica’”.

não há identidade entre a norma e o texto normativo.

“Quando juristas falam e escrevem sobre ‘a’ constituição, referem-se ao texto da constituição; quando falam ‘da’ lei, referem-se ao seu teor literal. Mas um novo enfoque da hermenêutica jurídica desentranhou o fundamental conjunto de fatos (*Grundsachverhalt*) de uma não-identidade de texto da norma e norma. Entre dois aspectos principais o teor literal de uma prescrição juspositiva é apenas a ‘ponta do iceberg’” (MÜLLER, 2000, p. 53).

A teoria estruturante do direito considera normativos aqueles elementos que conferem uma direção rumo ao processo decisório, ou seja, elementos sem os quais o caso seria decidido de maneira diferente. Esses elementos constituem o *programa normativo* (dados da linguagem) e o *âmbito normativo* (dados reais).

O *programa normativo* representa a análise do texto normativo (elemento linguístico). O programa da norma é o resultado da interpretação do texto normativo, ou seja, o que é expresso pelo teor literal bem como todos os recursos interpretativos auxiliares, sendo formado a partir dos dados da linguagem. Como se trata de um dos elementos que se destinam a alcançar a norma de decisão, o programa normativo constitui um resultado intermediário e provisório da interpretação de todos os dados linguísticos (Idem, 2007, p. 162).

O *âmbito normativo* (ou *domínio normativo*) abrange as interferências provocadas na norma pela realidade (elemento empírico). Trata-se de um conceito a ser determinado estruturalmente e se refere às partes integrantes da normatividade que são co-constitutivas da norma. Esclarece ainda Friedrich Müller (2007, p. 30) que o âmbito normativo não é um conglomerado de fatos materiais, mas uma conexão de elementos estruturais extraídos da realidade social a partir da perspectiva seletiva e valorativa do programa normativo.

Saber até que ponto a interpretação e a aplicação do direito podem apoiar-se na facticidade social e em resultados da pesquisa sociológica – sem errar o alvo da normatividade do direito – deve ser visto como um problema de metodologia jurídica. Friedrich Müller (2008, p. 35) adverte que “aspectos da realidade social só podem entrar na dogmática e metódica jurídicas no interesse da normatividade jurídica, a serviço da racionalidade especificamente jurídica em vinculação à norma”.

O método normativo-estruturante pressupõe a existência de uma implicação necessária entre o programa da norma e o âmbito da norma, ou seja, um nexo entre os preceitos jurídicos e a realidade que eles intentam regular, uma vinculação tão estreita que “a própria normatividade, tradicionalmente vista como atributo essencial dos comandos jurídicos, parece ter-se evadido dos textos para buscar apoio fora do ordenamento” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 106). A estrutura da norma assinala a conexão entre o programa da norma e o âmbito da norma e, por isso, “a norma só pode compreender-se como uma articulação destas duas dimensões” (CANOTILHO, 2002, p. 1200).

Na decisão sempre se tem a possibilidade de optar entre alternativas semânticas distintas, mas essa possibilidade necessita satisfazer as particularidades e as exigências normativas de cada caso concreto. A norma objeto da interpretação não se confunde com o texto, mas se apresenta como resultado de um trabalho de construção.

A *norma de decisão* constitui a solução do problema concreto apresentado, dentro dos parâmetros jurídicos. Nas palavras de Friedrich Müller (2008, p. 148), “a norma de decisão é o estado de agregação mais individualizado da norma jurídica, e não uma entidade autônoma situada ao lado dela”. E ainda acrescenta:

“A concretização é, realisticamente considerada, a *construção* da norma jurídica no caso concreto. A norma

jurídica não existe, como vimos, *ante casum*, mas só se constrói *in casu*. A norma é a formulação geral da decisão jurídica; a formulação individual (isto é, o teor da decisão) chama-se *norma de decisão*" (MÜLLER, 2007, p. 162).

Dessa forma, a norma que estabelece a ineligibilidade do analfabeto deve ser construída a partir do texto constitucional, fazendo-se uma interpretação sistemática do § 4º do artigo 14, e também levando em consideração os dados da realidade social brasileira.

O Brasil é um país plural, com diferenças regionais e intrarregionais, onde o sistema educacional está organizado de forma descentralizado, com responsabilidades da União, dos Estados e dos Municípios. Toda essa complexidade faz com que o país tenha Municípios como Jordão, no Estado do Acre, com uma população de cerca de 4.500 pessoas, com taxa de analfabetismo da população de mais de 15 anos em torno de 60%, e municípios como São Paulo, no Estado de São Paulo, com uma população de cerca de 10.500.000 pessoas, com taxa de analfabetismo da população de mais de 15 anos em torno de 5%<sup>16</sup>.

O "Mapa do Analfabetismo no Brasil"<sup>17</sup>, estudo produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" (INEP), que reúne indicadores produzidos no ano de 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo próprio INEP, traça um panorama da situação educacional de todos os municípios brasileiros. Segundo o referido estudo, o Brasil possui cerca de 16 milhões de *analfabetos* com mais de 15 anos de idade e 30 milhões

<sup>16</sup> Cf. "Indicadores do Censo Demográfico de 2000 e do Censo Escolar de 2000", disponível em: <<http://www.inep.gov.br/estatisticas/analfabetismo/default.htm>>. Acesso em: 10 out. 2010.

<sup>17</sup> Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03\\_19.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03_19.htm)>. Acesso em: 10 out. 2010.

de *analfabetos funcionais*, definição que o Mapa utiliza para as pessoas com menos de quatro anos de estudo.

Além de apresentar e analisar dados gerais, o estudo detalha a situação do analfabetismo no Brasil, apresentando informações por faixa etária, gênero, raça, localização (rural e urbana) e renda domiciliar. É possível verificar, a partir do estudo, que entre os cem municípios com maior número de analfabetos estão 24 capitais de Estados. O Município de São Paulo apresenta o maior número de pessoas que não sabem ler e escrever: 383.000. Em seguida está o Município do Rio de Janeiro, com 199.000. Entretanto, na zona rural brasileira, a taxa de analfabetismo é três vezes maior que a da zona urbana (28,7% e 9,5%, respectivamente). A maior concentração de analfabetos está na população com mais de 60 anos (34%), enquanto que a taxa de analfabetismo na população com idade entre 10 e 19 anos é de 7,4%. A taxa de analfabetismo das pessoas com mais de 15 anos de idade varia de acordo com a região: 11,6% na região Norte; 26,6% na região Nordeste; 7,8% na região Sudeste; 7,8% na região Sul; e 10,8% na região Centro-Oeste<sup>18</sup>.

Como se nota, existem muitos lugares onde o índice de analfabetismo é bastante significativo, e isso pode definir uma eleição. No Brasil, a *circunscrição eleitoral*<sup>19</sup> é estabelecida nos termos do artigo 86 do Código Eleitoral, que dispõe que, "nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo Município"<sup>20</sup>. Nesse contexto, um Município com 60%

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/tabela3.shtm>>. Acesso em: 10 out. 2010.

<sup>19</sup> A *circunscrição eleitoral* corresponde à zona que demarca quais votos serão levados em conta quando da atribuição de mandatos (Cf. PEDRA, 2008b, p. 17).

<sup>20</sup> Nem sempre as circunscrições eleitorais têm por base uma delimitação territorial, embora seja a maioria dos casos. É possível que seja um conjunto étnico, por exemplo, como é o caso dos *Maori* na Nova Zelândia (Cf. PEDRA, 2007, p. 22).

de analfabetos na população adulta teria apenas 40% de cidadãos aptos para serem candidatos a cargos eletivos, sem contar outras hipóteses de inelegibilidade (artigo 14, CF) ou ainda as situações de privação de direitos políticos (artigo 15, CF). O curioso é que os analfabetos podem exercer o poder<sup>21</sup> diretamente nas consultas populares (plebiscito e referendo, por exemplo), mas lhes seria vedado exercer o poder como representantes políticos.

Diante dessa situação brasileira, é necessário interpretar o artigo 14, § 4º, da Constituição Federal à luz da teoria da concretização. Deve ser assim porque a norma jurídica só se movimenta diante de uma situação concreta, pela ação do aplicador do direito, que é o intermediário entre a norma e os fatos da vida (PEDRA, 2008a, p. 11). Daí, a inelegibilidade do analfabeto dependerá do contexto no qual ele está inserido, e, para tanto, deverá ser levada em consideração a sua circunscrição eleitoral e o cargo eletivo a que deseja concorrer.

Nesse sentido também é a lavra de Adriano Soares da Costa (2009, p. 106), que não despreza a diversidade que se encontra no Brasil:

“Um vereador de cultura pouca, semi-analfabeto beirando ao analfabetismo completo, poderá ser importante líder político em sua comunidade de imensa maioria de semi-analfabetos, tão encontradiços nos grotões do Brasil. Sem embargo, o mesmo não ocorrerá quando o candidato pleitear um cargo de governador do Estado, ou presidente da República, ou senador”.

Assim, por menos instruído que seja, um representante político analfabeto provavelmente saberá identificar melhor as dificuldades de outras pessoas que estão nessa mesma situação. Devidamente assistido por

<sup>21</sup> Cf. artigo 1º, parágrafo único, da Constituição brasileira: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

assessoria idônea<sup>22</sup>, o mandatário analfabeto poderá exercer bem determinados cargos.

Deve-se destacar que as peculiaridades de cada uma das diversas circunscrições eleitorais brasileiras e dos respectivos cargos eletivos impedem que se estabeleça um padrão para todos eles. A elegibilidade ou inelegibilidade do analfabeto deve levar em consideração a realidade apresentada em cada circunscrição eleitoral e as aptidões exigidas para cada cargo eletivo.

## 5. Conclusões

Segundo a teoria da concretização, as normas constitucionais resultam da conexão entre o *programa normativo* (*Normprogramm*), ou seja, a sua expressão literal, e o *âmbito normativo* (*Normbereich*), entendido como a realidade circundante. Como o *âmbito normativo* está sujeito à diversidade encontrada no contexto brasileiro, os resultados da concretização da norma podem ser diversos apesar de o texto normativo – e, com isso, no essencial, o *programa normativo* – ser o mesmo.

<sup>22</sup> Pessoas de confiança e recursos tecnológicos também auxiliam a leitura de textos para pessoas com deficiência visual, pois ainda são poucos os textos disponíveis em Braille. Convém ainda registrar que a dificuldade para ler tudo o que está sob a sua responsabilidade também ocorre com aquelas pessoas que têm excessiva quantidade de tarefas. É o que ocorre, por exemplo, com os ministros do Supremo Tribunal Federal brasileiro, que, embora possuam “notável saber jurídico” (artigo 101, CF), não têm tempo para se dedicarem à leitura de todos os autos de processos a seu cargo. A este respeito, merece ser transcrita parte da entrevista dada pelo ministro Cezar Peluso, presidente desta Corte, à revista *Veja*: “*Veja*: – Os ministros leem todos os processos que julgam? *Cezar Peluso*: – É humanamente inconcebível para um ministro trabalhar em todos os processos que recebe. Ninguém dá conta de analisar 10.000 ações em um ano. O que acontece? Você faz um modelo de decisão para determinado tema. Depois, a sua equipe de analistas reúne os casos análogos e aplica o seu entendimento. Acaba-se transferindo parte da responsabilidade do julgamento para os analistas. É claro que o ideal seria que o ministro examinasse detidamente todos os casos”. Cf. *Revista Veja*, edição nº 2.172, ano 43, nº 27, de 07 de julho de 2010, p. 20.

Assim sendo, a norma não pode ser isolada da realidade, pois esta é parte integrante e constitutiva daquela. A realidade social brasileira apresenta muitos analfabetos, que estão nessa situação, em grande parte, porque o Estado brasileiro não proporcionou um efetivo acesso à escola a essas pessoas (escola, transporte, merenda, etc.). Nessa hipótese, é injusto considerar inelegível uma pessoa quando ela foi vítima da ausência do Estado na prestação do direito fundamental à educação.

Enquanto forem eleitas apenas pessoas alfabetizadas, distantes muitas vezes do problema da ausência da educação, não se pode esperar que medidas efetivas sejam tomadas em prol dos analfabetos. Dessa forma, naquelas circunscrições eleitorais onde o índice de analfabetismo é significativo e para aqueles cargos eletivos que podem ser exercidos sem prejuízo para o interesse público, a serem avaliados de acordo com cada caso concreto, deve ser permitida a candidatura de pessoas analfabetas, que poderão bem desempenhar os seus mandatos com o auxílio de assessoria idônea.

### Referências

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- \_\_\_\_\_.; ANDRADE, Antônio Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRECHT, Bertolt. Analfabeto político. Disponível em: <<http://www.comunismo.com.br/brecht.html>>. Acesso em: 16 mar. 2011.
- CAGLIARI, Luiz Carlos. *Alfabetização e linguística*. São Paulo: Scipione, 1989.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- \_\_\_\_\_.; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra, 2007. v. 1.
- CARRIÓ, Genaro R. *Notas sobre derecho y lenguaje*. 5. ed. Buenos Aires: Lexis Nexis/Abeledo-Perrot, 2006.
- COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- FERREIRA, Luís Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1983. v. 1.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GALUPPO, Marcelo Campos. *Igualdade e diferença: Estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- HART, Herbert L. A. *O conceito de direito*. Tradução de Armino Ribeiro Mendes. 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2001.
- MARINKOVIC, Mario Verdugo; URQUIAGA, Emilio Pfeffer. ALCALÁ, Humberto Nogueira. *Derecho constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2005.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MOUSALEM, Tárek Moysés. *Fontes do direito tributário*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. Tradução de Peter Naumann. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- \_\_\_\_\_. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes*. Tradução de Dimitri Dimoulis, Gilberto Bercovici, Peter Naumann, Rodrigo Miotto dos Santos, Rossana Ingrid Jansen dos Santos, Tito Lívio Cruz Romão e Vivianne Galdes Ferreira. São Paulo: RT, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Teoria estruturante do direito*. Tradução de Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. São Paulo: RT, 2008.
- PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A Constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.
- \_\_\_\_\_. A importância do concreto no processo interpretativo dos direitos fundamentais. *Depoimentos – Revista de Direito da FDV, Vitória*, n. 14, p. 9-12, jul./dez. 2008a.

\_\_\_\_\_. Reforma política: compromissos e desafios da democracia brasileira. In: \_\_\_\_\_. *Arquivos de direito público: as transformações do Estado brasileiro e as novas perspectivas para o direito público*. São Paulo: Método, 2007.

\_\_\_\_\_. Sistema eleitoral e democracia representativa. In: AGRA, Walber de Moura; CASTRO, Celso Luiz Braga de; TAVARES, André Ramos. *Constitucionalismo: os desafios do terceiro milênio*. Belo Horizonte: Forum, 2008b.

\_\_\_\_\_; PEDRA, Anderson Sant'Ana. A inelegibilidade como consequência da rejeição de contas. In: COELHO, Marcus Vinícius Furtado; AGRA, Walber de Moura (Org.). *Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas*. Brasília: OAB, 2010.

QUEIROZ, Cristina. *Interpretação constitucional e poder judicial: sobre a epistemologia da construção constitucional*. Coimbra: Coimbra, 2000.

SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 82, jan. 1996.

TAVARES, André Ramos. *Fronteiras da hermenêutica constitucional*. São Paulo: Método, 2006.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2009.

WARAT, Luis Alberto. *O Direito e sua linguagem*. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.