

A Inelegibilidade do Analfabeto

por Eurico Antônio G. C. dos Santos

1. Análise do objeto

a. Deve-se *descartar liminarmente* a sugestão da obrigatoriedade do curso superior como condição de elegibilidade, por incompatível com diversos princípios constitucionais garantidores de direitos fundamentais, os quais, de forma geral, compõem a base valorativa e ideal sobre a qual assentam-se as democracias ocidentais. Os princípios constitucionais, conforme veremos adiante, demandam aplicação tão ampla quanto possível – e é francamente aceitável que alguém que não porte diploma de curso superior possa representar alguém. Tal sugestão tampouco encontra amparo no direito comparado, inexistindo, até onde é sabido, norma constitucional semelhante.

b. Já a questão relativa a analfabetos portadores de mandatos eletivos é, por seu turno, relevante. O § 4º da Constituição Federal estipula um par de “direitos políticos negativos”¹, e um deles determina a alfabetização como requisito de elegibilidade. O exame da condição de alfabetizado é de competência exclusiva do juiz eleitoral, quando deve decidir-se pela aceitação, ou não, do pedido de registro de candidatura. Os meios de formação da convicção do juiz acerca da condição de alfabetizado, segundo entende a jurisprudência, são livres, podendo variar desde a simples conferência da aposição de assinatura no pedido, por parte do pleiteante ao registro, até a realização de exame específico das habilidades de leitura e escrita do requerente. A jurisprudência é unânime em garantir a possibilidade de não-aceitação do pedido de registro de candidatura se o juiz convencer-se

¹ “Denominamos Direitos Políticos Negativos àquelas determinações constitucionais que de uma forma ou de outra importem em privar o cidadão do direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais. São negativos precisamente porque consistem em um conjunto de regras que negam, ao cidadão, de modo absoluto ou relativo, o direito de eleger, de ser eleito, de exercer atividade político-partidária, ou de exercer função pública”. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 363. São Paulo : Malheiros Editores, 1996.

da condição de analfabeto; não é, porém, unívoca, quando se trata de retirar o mandato de um eventual analfabeto já eleito (o que parece indicar que a Justiça Eleitoral percebe as implicações de legitimidade da representação política trazidas pela questão). A superveniência da convicção é, porém, fator univocamente considerado pela jurisprudência como suficientemente legal e legítimo para impedir o registro de candidatura à reeleição.

c. A jurisprudência tem interpretado, conforme reza a melhor doutrina constitucional acerca dos direitos e garantias fundamentais (dentre os quais incluem-se os direitos políticos), de *maneira restritiva* o “direito político negativo” previsto no art. 14, parágrafo 4º, da CF, de modo a fazer com que a negação do direito político atinja um universo tão pequeno quanto possível. Isto, basicamente, porque os “princípios constitucionais”, tais como o explicitado no *caput* do art. 14 da CF, são

normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios são determinações para que um determinado bem jurídico seja satisfeito e protegido na maior medida em que as circunstâncias permitirem. Daí se dizer que são *mandatos de otimização*, já que impõem que sejam realizados na máxima extensão possível. Por isso é viável que um princípio seja aplicado em graus diferenciados, conforme o caso que o atrai².

Destarte, a restrição ao princípio constitucional que é o exercício da soberania popular deve ser o mais limitada possível, de modo a garantir a otimização da vigência do princípio. Cumpre, portanto, investigar melhor os elementos da restrição constitucional, de modo a avaliar de que modo deve-se cumprir o mandato de otimização em tela.

d. É útil, portanto, estabelecer definições. Até 1978, o consenso existente entre os especialistas na área de educação tinha o seguinte conteúdo: analfabeta seria aquela pessoa que não tivesse condições para ler ou escrever

² Dworkin, Ronald, *apud* Branco, Paulo Gustavo G. *et alli*, *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*, pp. 181 e 182. Brasília : Ed. Brasília Jurídica, 2000.

um bilhete simples. A partir de 1978, a UNESCO adotou o conceito de *analfabetismo funcional* (alterando o significado da definição acima, que passou a definir o *analfabeto absoluto*), que se refere a uma pessoa que, mesmo sabendo ler e escrever algo simples, não tem as competências e disposições necessárias para fazer da leitura e da escrita um dos instrumentos de seu desenvolvimento pessoal e profissional.

e. A condição constitucional de elegibilidade, que é a de “não ser analfabeto”, é de aplicação problemática. Estudos recentes do Instituto Paulo Montenegro indicam que, se há razoável consenso em meio à população acerca da condição de alfabetizado funcional, há um *importante dissenso quanto à condição de analfabeto, seja ela absoluta ou funcional*. Tão relevante é essa discórdia que o IBGE, ao compulsar a opinião pública, deixou de perguntar diretamente às pessoas por sua condição de alfabetizada ou não, preferindo valer-se do dado mais objetivo que é o número de anos cursados na escola. Surge desse fato social a necessidade da interpretação do texto constitucional, *i. e.*, da determinação da acepção de “analfabeto” a que se refere a Constituição Federal – especificamente, se funcional ou absoluta.

f. A jurisprudência tem interpretado de modo bastante amplo a alfabetização como condição de elegibilidade, fazendo com que apenas aquele cidadão ou cidadã “absolutamente ignorante” (conforme a definição de analfabeto do Dicionário Aurélio), que nada conhece do alfabeto, seja tido como inelegível. Ou seja, nos termos do item anterior, a justiça eleitoral tem considerado inelegíveis apenas os analfabetos absolutos, e não os funcionais. O significado, em termos de legitimidade, de tal interpretação restritiva da limitação constitucional resta óbvio. Dadas as nossas condições culturais e educacionais, é bastante natural que boa parte dos cidadãos, em especial nas áreas rurais, sintam-se devidamente representada por aqueles aos quais a vida reservou sorte semelhante. *Do ponto de vista sociológico, tal processo de identificação é mesmo inevitável, como também o é a perda em legitimidade da representação, caso o princípio constitucional venha a ser restrito com maior rigor.*

2. Conclusão

Feitas essas ressalvas, nada, em termos jurídico-positivos, obsta que se apresente proposição legislativa estabelecendo critérios objetivos para a formação da convicção do juiz eleitoral acerca do cumprimento ou não da norma do parágrafo 4º do artigo 14 da Constituição Federal. A nova norma jurídica poderia valer-se de variado arsenal de instrumentos pedagógicos, desenvolvidos desde o pós-guerra no contexto do combate, em escala macro-sociológica, ao analfabetismo, para avaliar a condição e o grau de alfabetização do postulante a ter sua candidatura registrada.

Consultoria Legislativa, 4 de setembro de 2002.

Eurico Antônio G. C. dos Santos
Consultor Legislativo