

ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 3 n. 2 2014

Elegibilidade dos analfabetos: por uma reconfiguração à luz da plenitude da cidadania

Guilherme de Abreu e Silva

RESUMO

O analfabetismo, como obstáculo para o acesso à cidadania plena, merece apontamentos objetivos no sentido de delimitar sua influência no processo de inserção social e democrática. Com o escopo de discutir a (in)elegibilidade dos analfabetos e propor a reconfiguração de seus contornos no sistema constitucional brasileiro, este estudo se propõe a apresentar fundamentos jurídicos e sociais que permeiam a questão. Para isto, desenvolverá os conceitos introdutórios acerca das inelegibilidades constitucionais, especialmente o analfabetismo. Na sequência, com a finalidade de desenvolver uma perspectiva histórica sobre a opção legislativa pela inserção desta inelegibilidade em nosso sistema jurídico, serão apresentados os elementos históricos que antecederam a discussão antes da instauração do regime democrático constitucional. Este historicismo constitucional abrange, também, a análise do processo legislativo da constituinte, apto a demonstrar os argumentos relacionados à elegibilidade ou inelegibilidade dos analfabetos durante o processo de formação de uma nova Carta Magna do país. Incluem-se na abordagem temporal do tema as tentativas de alteração do quadro de inelegibilidade dos analfabetos que ainda tramitam no parlamento brasileiro. Por fim, o quadro argumentativo apresentado será relacionado com as perspectivas de cidadania plena e garantia de participação política democrática, fundamentos aptos a sustentar a consequente reconfiguração da (in) elegibilidade dos analfabetos.

Palavras-Chave: inelegibilidade; analfabetos; cidadania; constituição; reconfiguração.

Abstract

Illiteracy as a barrier for the access to full citizenship deserves attention in order to define its consequences to social inclusion and to the democratic process. To discuss the (in)eligibility of the illiterates and to propose a reconfiguration of its

Sobre o autor

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, UFPR, e Pós-Graduando do Programa de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Eleitoral da Universidade Positivo, UP. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba, UNICURITIBA (2011), e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná, UFPR (2012). E-mail: guilhermeabreu88@gmail.com

aspects in the Brazilian legal system, this study proposes to provide legal and social basis which permeate the issue. First, we developed introductory concepts about the constitutional ineligibility, especially illiteracy. Second, we presented an historical perspective about the legislative process that resulted in the adoption of this type of ineligibility in the Brazilian legal system, through the elements that composed the positive and negative parliamentary arguments about the issue in the constitutional process. In a temporal approach of the subject, there are legal initiatives that attempt to change the issue of illiterate's ineligibility, proposals that are still following the legal channels in the Brazilian parliament. At last, the study presented a perspective related to a full citizenship perspective and the guarantee of a democratic political participation, i.e. arguments that can support the reconfiguration of illiterates' ineligibility.

Keywords: ineligibility; illiterate; citizenship; constitution; reconfiguration.

Artigo recebido em 12 de julho de 2014; aceito para publicação em 4 de agosto de 2014.

Introdução

A distinção sociológica da cidadania formulada por Thomas Humprey Marshall (1967) introduziu teoricamente o estabelecimento de uma diferenciação entre as diversas cidadanias. Para Marshall as cidadanias política, civil e social poderiam ser abordadas de formas distintas e interdependentes entre si (Roberts, 1997).

Esta intencional separação entre as vertentes de cidadania por Marshall foi fomentada pela análise histórica dos fenômenos políticos e sociais encontradas pelo autor, que, assim, desenvolveu o modelo de distinção entre as cidadanias, baseado em três elementos, o civil, o político e o social, que compõem de forma interdependente o conceito de cidadania (Marshall, 1967).

Neste contexto, Marshall entende que o elemento político da cidadania se constitui como “o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”. (Marshall, 1967, p. 63-4), compreendendo estes organismos no sentido das instituições políticas, tais como o parlamento e os conselhos governamentais.

A cidadania política decorrente destes estudos teóricos iniciais de diferenciação de elementos da cidadania de Marshall é, assim, definida como “o direito de participar do poder político tanto

diretamente, pelo governo, quanto indiretamente, pelo voto” bem como fazer parte “das instituições representativas dos governos local e nacional” (Roberts, 1997).

Não obstante a cidadania política ser conformadora do sentido geral de cidadania, Marshall atesta que, aos poucos, os direitos políticos alçaram papel central para a configuração da cidadania, deixando de ser um mero produto secundário dos direitos civis para assumirem a posição de uma associação direta e independente à noção de cidadania em si (Marshall, 1967).

Segundo tal autor (1967, p. 70), foi durante o século XX que se passou a associar “os direitos políticos direta e independentemente à cidadania como tal”, constituindo-se como elemento essencial e condição *sine qua non* para a conformação da cidadania.

Portanto, a partir deste viés de análise, ao longo do tempo a cidadania passou a ser mais identificada com o seu elemento formador político, situação que fora suficiente para forjar um reconhecimento de que a cidadania possui ligação estreita com acesso a direitos políticos.

Por este motivo, é bastante sedimentado no campo teórico que “as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania” estão intrinsecamente ligadas ao conceito e significação dos direitos políticos (Gomes, 2012, p. 4).

Deste modo, juridicamente se reconhecem os direitos políticos como prerrogativas que permitem que o cidadão participe na formação e no comando do governo (Ferreira, 1989, p.288-9), ou seja, garantem ao cidadão o direito de votar e de ser votado.

Consequentemente, o direito de votar e de ser votado configuram-se como direitos políticos essenciais para a compreensão do alcance da cidadania em seus termos plenos, bem como no processo de formação e sustentação de um regime democrático e do funcionamento de um sistema eleitoral, uma vez que remetem aos conceitos de elegibilidade – capacidade eleitoral passiva – e inelegibilidade – restrições à capacidade eleitoral passiva.

Reconhecer as inelegibilidades como restrições à capacidade eleitoral passiva é o suficiente para remeter tal impedimento como uma barreira ao exercício pleno dos direitos políticos e, por conseguinte, da cidadania.

Nesta seara, tem-se o analfabetismo como causa de inelegibilidade, restringindo a capacidade dos analfabetos de serem votados nos pleitos eleitorais e participarem da formação dos governos democráticos e das instituições representativas.

Inobstante se tratar de uma escolha do constituinte, o conceito de cidadania e o elemento político formador da acepção geral de cidadania impõem a discussão acerca da adequação deste impedimento à parcela da população considerada analfabeta ao modelo de cidadania pleno que a própria Constituição almeja implantar em nossa sociedade, razão pela qual se pretende discutir estruturalmente as razões favoráveis e contrárias à inelegibilidade dos analfabetos e à formação da norma constitucional aplicável, incidindo, também, a verificação das propostas vigentes de alteração desta hipótese constitucional de inelegibilidade.

Para a obtenção deste fim, serão apresentadas, em um primeiro momento, as hipóteses de inelegibilidades constitucionais, com enfoque específico no analfabetismo. Na sequência, será desenvolvida uma análise em perspectiva histórica a respeito das discussões que antecederam e permearam o processo constituinte, demonstrando os fundamentos de debate levantados na arena parlamentar à época da formação do nosso regime constitucional. E na parte final, os fundamentos de uma cidadania plena com amplos direitos políticos e acesso a candidaturas que possibilite um sistema democrático e de participação plural serão utilizados para questionar a capacidade da imposição de empecilho para esta realização com base no mero analfabetismo do cidadão, para assim apresentar uma necessidade de reconfiguração desta inelegibilidade que esteja de acordo com os preceitos constitucionais estruturantes de nosso Estado democrático de direito.

I. Inelegibilidades constitucionais: o caso do analfabetismo

Entende-se inelegibilidade como sendo “o impedimento ao exercício da cidadania passiva”, ou seja, o “fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo” (Gomes, 2012, p. 151).

Sua natureza jurídica deve ser entendida como uma espécie de estado, condição ou *status* eleitoral. No entanto, as inelegibilidades são produto de causas específicas e distintas cujas origens remontam a fatos diversos, alguns se constituindo como resultado de uma sanção e outros com base em mera situação jurídica assumida pelo cidadão (Gomes, 2012, p. 153).

Classificadas quanto a sua natureza, tais inelegibilidades podem ser constitucionais ou infraconstitucionais, sendo as primeiras previstas expressamente no corpo do texto constitucional e as demais dispostas somente em lei complementar.

A diferenciação entre as inelegibilidades se justifica em razão da preclusão de sua arguição, uma vez que as constitucionais não precluem, podendo ser arguidas na fase do registro das candidaturas e até posteriormente ao processo eleitoral, através do Recurso contra Expedição do Diploma, previsto no art. 262, I do Código eleitoral. Contudo, as inelegibilidades infraconstitucionais estão sujeitas à preclusão caso não sejam arguidas durante o procedimento de registro de candidaturas (Gomes, 2012, p. 157).

As inelegibilidades constitucionais estão elencadas no artigo 14, § 4º, § 5º e § 7º da Constituição da República Federativa do Brasil, conforme o trecho abaixo relacionado.

Art. 14. 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: (...)

§ 4º - São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

(...)

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição (Brasil, Constituição Federal).

Nota-se que as hipóteses de inelegibilidade constitucionais remetem, inicialmente, a circunstâncias relacionadas ao alistamento eleitoral, impondo a inelegibilidade aos inalistáveis, e a condições pessoais, desde o analfabetismo até a ocupação de cargo político anterior ou relação de parentesco com outros titulares de mandato eletivo.

Em que pese o objeto do presente artigo ser unicamente a questão do analfabetismo enquanto inelegibilidade, tratando-se de uma

hipótese de inelegibilidade constitucional, mister se faz abordar, ainda que sucintamente, as demais inelegibilidades previstas no texto constitucional.

O § 5º do art. 14 do diploma constitucional se refere à inelegibilidade por motivos funcionais, permitindo a reeleição dos chefes do Poder Executivo, de seus sucessores e substitutos por apenas um único período subsequente, criando-se a inelegibilidade de tais figuras na hipótese de um terceiro mandato sucessivo para o mesmo cargo.

Por sua vez, o § 7º traz a inelegibilidade reflexa, ou seja, aquela inelegibilidade que atinge os cônjuges, companheiros e parentes dos mandatários de cargo eletivo, atingindo apenas os que possuem a referida relação de parentesco com chefes do Poder Executivo, não alcançando os parentes dos vices. Trata-se de hipótese de inelegibilidade constitucional que visa impedir o benefício de parentes dos mandatários, em razão de sua atuação pública, em uma possível disputa eleitoral.

Por fim, o § 4º dispõe sobre a inelegibilidade dos inalistáveis e dos analfabetos. Ou seja, são inelegíveis aqueles que não podem exercer a capacidade eleitoral ativa, votar, bem como os que não preencherem os requisitos mínimos de alfabetização.

Inalistáveis são os que não podem ser alistados e consequentemente exercer o direito ao voto, compreende-se dentre eles os estrangeiros e os conscritos, militares assim considerados apenas durante o período de serviço militar obrigatório.

Obviamente que o alistamento eleitoral é condicionante do exercício da cidadania, uma vez que é através dele que se permite ao nacional participar da vida política do país, exercendo seu direito ao voto. Desta forma, aquele que não possui as condições de alistamento está privado completamente de seus direitos políticos, inclusive a capacidade eleitoral passiva, o direito de ser votado.

Por outro lado, também dispõe o referido § 4º que os analfabetos são inelegíveis em nosso sistema constitucional de participação política. De forma conceitual, José Afonso da Silva (2010) entende que a inelegibilidade constitucional que recai sobre os analfabetos é rigorosamente absoluta, tendo em vista que não há “uma expectativa de cessação do impedimento” (Silva, 2010, p. 232).

Sinteticamente, a definição de analfabetismo para fins de capacidade eleitoral ativa está atrelada ao domínio do sistema escrito de linguagem, isto é, saber ler e escrever uma sentença simples no idioma

local. Trata-se de uma obviedade que a definição de analfabetismo prescinde do reconhecimento de níveis de domínio da linguagem e da escrita, no entanto, o posicionamento jurisprudencial em nosso país tem admitido meras habilidades mínimas de escrita e leitura para a configuração da condição de alfabetizado.

Conforme afirma Adriano Soares da Costa (2006, p. 160) “não existe um conceito unívoco de analfabetismo, de modo à seguramente ser aplicado no Direito Eleitoral”. Esta situação impõe que a jurisprudência especializada tenha fixado parâmetros aptos a definir a situação de analfabetismo que enseje ou não a incidência da hipótese de inelegibilidade. Ante a dificuldade da constatação do analfabetismo “tem-se exigido que o pedido de registro de candidatura seja acompanhado de ‘comprovante de escolaridade’” (Gomes, 2012, p. 160). Sua ausência também pode ser suprida por declaração de próprio punho ou pelo desenvolvimento de testes de aferimento da alfabetização do candidato de forma individual e reservadamente.

Todavia, a imposição de extensos requisitos comprovadores e testes a fim de atestar a condição de alfabetismo acarretam em criação de restrições não descritas na norma constitucional, conformando-se em uma ampliação pelo intérprete que também viola os direitos fundamentais dos cidadãos questionados.

Assim, de acordo com julgados consolidados sobre o tema, a fim de comprovar a condição de alfabetizado perante a justiça eleitoral o cidadão deve, ao menos, demonstrar que possui habilidades mínimas de escrita e leitura, ser capaz de esboçar um mínimo de sinais gráficos compreensíveis e mostrar aptidão suficientemente adequada para leitura, podendo, até mesmo, ser submetido a testes a fim de comprovar suas habilidades, desde que não seja violada sua dignidade humana (Gomes, 2012, p. 161).

Frise-se, novamente, que o analfabetismo enquanto inelegibilidade constitucional se configura como medida extrema de restrição de direitos políticos essenciais para a cidadania, devendo ser restritiva a sua aplicação, impedindo-se a aplicação ampliada pelo intérprete.

A doutrina tem firmado entendimento de que o analfabetismo que atrai a incidência da inelegibilidade é o pleno, o analfabetismo completo que impede o conhecimento pelo cidadão de estruturas e articulações fundamentais da língua. Isto porque, segundo a justificativa mais amplamente difundida a embasar tal hipótese de inelegibilidade, pretende-se afastar dos cargos públicos aqueles cidadãos

que não possuem o mínimo de conhecimento da língua que lhes permitisse o exercício independente e digno do mandato político conquistado democraticamente (Gomes, 2012, p.160).

Em que pese a solidez institucional da inelegibilidade dos analfabetos e dos argumentos que a sustentou desde a Assembleia Nacional Constituinte, faz-se necessária a reconfiguração deste instituto constitucional, tendo em vista as novas diretrizes cidadãs que clamam por pluralidade e participação política plena, conforme se extrai do próprio corpo jurídico de nosso sistema constitucional.

2. Perspectiva histórica da (in)elegibilidade dos analfabetos: das preparatórias constituintes à produção legislativa atual

A discussão acerca da participação dos analfabetos na vida política nacional remonta aos tempos do Brasil colônia e se mantém durante a formação da sociedade brasileira e os processos de reconhecimentos de direitos e de visibilidade social das diferentes parcelas sociais anteriormente excluídas do processo democrático.

Durante o período colonial os analfabetos tinham o direito ao voto, ainda que mitigado e suprimido, através do processo chamado voto “cochichado”, procedimento em que um analfabeto tinha suas intenções de voto ouvidas por terceiros letrados. Ainda que restringido em algumas oportunidades, entre os séculos XVI e XIX os analfabetos exerciam de alguma maneira o direito ao voto. Contudo, foi somente ao final do Império que este direito foi totalmente retirado dos brasileiros analfabetos por meio do Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, a chamada Lei Saraiva, que instituiu um censo literário nos termos propostos por Rui Barbosa à época (TSE, 2013).

Desde então, durante 104 (cento e quatro) anos os analfabetos tiveram limitações drásticas ao direito de participação política pelo exercício do direito ao voto no país, situação esta que fora alterada apenas com a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985 que concedeu, embora em caráter facultativo, o direito ao voto ao analfabeto. Durante todo o referido período, por diversas vezes o tema voltou à pauta das definições políticas nacionais, sem, contudo, obter sucesso na efetivação de tal direito básico de cidadania (TSE, 2013).

Por sua vez, a elegibilidade, o direito de ser votado, em nenhuma oportunidade fora reconhecido aos analfabetos na história breve de nosso país. Pelo contrário, pouco se discute e se discutiu acerca

de tal direito, e reiteradamente o tema vem se tornando esquecido no processo de consumação de uma cidadania plena com acesso a todos os direitos de participação política.

No entanto, a construção da inelegibilidade dos analfabetos passa, também, pelo reconhecimento de defesas e discursos em prol da ampliação da cidadania e da participação política ao longo da história brasileira, especialmente a partir da segunda metade do século XX.

Nesta seara, encontra-se a figura de João Goulart, Presidente da República Federativa do Brasil, que em discurso na Central do Brasil em 13 de março de 1964 e em mensagem ao Congresso Nacional dois dias depois, 15 de março de 1964, manifestou a sua aspiração de ampla participação política com o estabelecimento do direito ao voto aos analfabetos e a elegibilidade de todos os eleitores brasileiros.

Não apenas pela reforma agrária, mas pela reforma tributária, pela reforma eleitoral ampla, pelo voto do analfabeto, pela elegibilidade de todos os brasileiros, pela pureza da vida democrática, pela emancipação econômica, pela justiça social e pelo progresso do Brasil (Carta Maior, 2011).

Trata-se de uma das primeiras manifestações públicas de uma autoridade do porte de um Presidente da República a se insurgir em defesa dos direitos políticos dos analfabetos de forma radical, manifestando o desejo pela inclusão total de tal parcela da população no processo político nacional, inclusive com o direito de candidatar-se a postos públicos.

Todavia, com o golpe militar de 1964 os direitos de participação política sofreram grave restrição, não havendo margem para discussão sobre a inclusão dos analfabetos no processo.

Com o fim do período de ditadura militar, iniciaram-se os preparativos institucionais para a reformulação política nacional com a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte cuja finalidade era discutir e elaborar o novo ordenamento constitucional brasileiro.

A fim de agilizar o processo, um grupo de juristas e intelectuais de diversas áreas foi convocado a participar de uma comissão de estudos que fosse capaz de discutir temas constitucionais e elaborar um Anteprojeto da Constituição que servisse de subsídio para a então formada Assembleia Nacional Constituinte. A referida comissão foi

nomeada como Comissão Provisória de Estudos Constitucionais ou Comissão Afonso Arinos cuja formação tinha personalidades como Miguel Reale, José Paulo Sepúlveda Pertence, José Afonso da Silva, Jorge Amado, Gilberto Freyre, Celso Monteiro Furtado, Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, Bolívar Lamounier e Cândido Mendes de Almeida dentre outros (Senado, 2008).

Como um campo amplo de debate constitucional e de formação de um país em redemocratização, a Comissão Afonso Arinos possibilitou a discussão de temas relevantes, emergentes e progressistas durante as sessões que visavam à formação de um Anteprojeto da Constituição.

Tal característica possibilitou um extenso debate sobre a situação dos analfabetos. Em que pese a inclusão dos analfabetos no corpo de eleitores ter se dado logo antes em 1985, a Comissão Afonso Arinos discutiu sobre a inelegibilidade dos cidadãos brasileiros analfabetos.

Em 5 de julho de 1986, a Comissão Afonso Arinos aprovou e incluiu em seu Anteprojeto de Constituição a elegibilidade dos analfabetos, em razão dos posicionamentos de Conselheiros como Cristóvão Buarque, Jorge Amado e Sepúlveda Pertence. Nota-se que se tratava, e ainda o é, de uma norma inovadora e progressista para o momento vivido pelo país, tendo sido amplamente divulgada na imprensa nacional à época como um marco da inclusão política-democrática pela qual o país passava.

COMISSÃO ARINOS QUER QUE ANALFABETO SEJA ELEGÍVEL

Em sua proposta de Constituição, *a Comissão Afonso Arinos aprovou ontem a elegibilidade para os analfabetos*, que ano passado haviam conquistado o direito de votar através da aprovação de emenda constitucional pelo Congresso. Por diferença de três votos (11 a oito) e com quórum mínimo de 20 conselheiros – o Presidente, padre Fernando Ávila se absteve de votar – *a Comissão Arinos foi muito influenciada pelos Conselheiros Cristóvão Buarque, Jorge Amado e Sepúlveda Pertence*. O fato determinante dessa posição da Comissão foi uma curta história contada pelo Reitor da Universidade de Brasília, Cristóvão Buarque, dos tempos que ele trabalhava com o Arcebispo de Olinda e Recife, Dom Hélder Câmara. Contou Buarque que participava de debate sobre analfabetismo, pregando tese segundo a qual não poderia votar quem não soubesse ler e escrever. Segundo Buarque,

um portuário corpulento que ouvia o seu discurso pediu a palavra e o contestou: “Votar eu sei. Agora, para ler e escrever eu contrato um doutorzinho que nem o senhor”. Essa história provocou gargalhadas e a proposta da elegibilidade do analfabeto, de autoria de Ferro Costa e Mário Martins, foi aprovada [grifos do autor] (O Globo, 1986).

Ditas preparativas ao texto constitucional constituem-se como instrumento importante de análise da influência acerca da discussão sobre o papel dos analfabetos na democracia brasileira, tendo em vista que tal posicionamento foi adotado e incluído no Anteprojeto de Constituição formulado pela Comissão Afonso Arinos e enviado à Assembleia Nacional Constituinte, conforme trecho do Anteprojeto abaixo:

Art. 28

II – ELEGIBILIDADE

- a) são condições de elegibilidade: a nacionalidade, a cidadania, a idade, o alistamento, a filiação partidária e o domicílio eleitoral, na circunscrição, por prazo mínimo de seis meses;
- b) são inelegíveis os inalistáveis e os menores de dezoito anos; (Anteprojeto de Constituição, 1987).

Verifica-se que no Anteprojeto não constam os analfabetos como inelegíveis, muito menos a alfabetização como condição de elegibilidade, tratando-se de um considerável modelo de inclusão cidadã e de participação democrática plural que procurou abranger grande parte da sociedade brasileira, a fim de incluí-las no debate político.

No entanto, na chegada do Anteprojeto à Assembleia Nacional Constituinte a proposta inovadora de elegibilidade dos analfabetos sucumbiu diante do debate político e da posição majoritária de exclusão dessa considerável gama da sociedade analfabeta do direito de candidatar-se a mandatos eletivos.

Não obstante, os debates durante o processo constituinte sobre o tema foram intensos e motivaram propostas que previam a elegibilidade dos analfabetos.

Nesta seara estão a proposta do constituinte Paulo Delgado que durante reunião da Comissão do Sistema Eleitoral e dos Partidos Políticos defendeu proposta inclusiva de participação cidadã política, sustentando que no sistema brasileiro devia prevalecer a regra da elegibilidade e não da inelegibilidade.

“[...] A segunda questão é em relação à preocupação dos representantes dos partidos políticos em relação e se *consagrar na Constituição o princípio da elegibilidade e não o princípio da inelegibilidade*; ou seja, *defendemos o alistamento de todos os brasileiros maiores de 16 anos, inclusive os encarcerados, com direito a voto, e defendemos a extensão da elegibilidade aos analfabetos, que hoje são alistáveis, mas são inelegíveis* [grifos do autor], e aos militares da ativa, desde que se licenciem do serviço ativo. [...]” (Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Ata da Comissão do Sistema Eleitoral e dos Partidos Políticos, 1988, p.71).

Da mesma forma, tal discussão durante a Assembleia Nacional Constituinte não se resumiu a debates internos nas comissões, uma vez que foram propostas emendas para a inclusão do texto que estendia a elegibilidade aos analfabetos, conforme se verifica na proposta do constituinte Paulo Delgado, autuado como Destaque nº 2.318-87 – Emenda nº 1P-08344-3 e que restou prejudicado por falta de quórum, obtendo 28 (vinte e oito) votos a favor e 37 (trinta e sete) contrários.

A referida votação foi permeada por debates interessantes capazes de demonstrar os limites e os alcances das disputas argumentativas relacionadas ao tema.

Sobre a questão, o parlamentar constituinte Antonio Mariz abordou a questão histórica intrínseca à participação política dos analfabetos em plenário, defendendo seus argumentos nos termos abaixo:

“[...] a persistência das restrições ao direito político do analfabeto revela um preconceito longo, estratificado, e que ainda assim não encontra exemplo sequer na legislação do Império. Durante todo o período monárquico no Brasil não se proibiu o analfabeto de votar. E verdade que se adotou o voto censitário, partindo-se da falsa premissa, com certeza, de que os que alcançassem determinada renda revelavam capacidade política, ainda que analfabetos, e assim se integrassem ao processo eletivo e democrático. Mas se esse voto censitário é por todo aspecto condenável, na medida em que faz da riqueza a condição de acesso a cargos públicos, é ainda menos estúpido do que a proibição de votar nos analfabetos. *Porque, quando se diz que o analfabeto não vota ou não se elege, na verdade o que se está fazendo é confundir analfabetismo com ignorância – coisas, no entanto, absolutamente distintas.* Há muitas formas de adquirir-se conhecimento que não apenas pela leitura, pelo

domínio do alfabeto, quais sejam, pelos meios de comunicação, pelo rádio, pela televisão, pelo convívio social, pela participação partidária, etc. Quem de nós ignora a presença ativa de dezenas ou centenas de companheiros de partido, muitas vezes impedidos de votar, certamente de candidatar-se, pela simples condição de analfabeto, quando guardam consciência política, quando estão informados sobre a realidade da sua terra, do seu círculo de atividade profissional e dos interesses do seu País? *É absurdo, pois, considerar analfabetismo sinônimo de ignorância.* Vi, no curso de minha vida pública, líderes sindicais, militantes partidários e até mesmo vereadores e prefeitos analfabetos. Isto porque a legislação brasileira, na verdade, estabeleceu um critério *sui generis* para avaliar alfabetização. E a simples firma do nome – ‘ferrar o nome’, como se diz no jargão popular. E a experiência demonstra que *isto constitui nada mais nada menos do que um preconceito que deve ser erradicado, o de excluir os analfabetos da elegibilidade.* O que se está fazendo de fato – e é preciso que cada um examine sua própria consciência e o reconheça honestamente – é manter o voto censitário que condenamos no Império. *Coincidentemente, o analfabetismo incide sobretudo nas camadas mais carentes do povo brasileiro. É nos pobres, nos humildes, nos marginalizados que se concentra o analfabetismo. Excluir o analfabeto é manter o voto censitário, é manter o privilégio das classes mais abastadas, é excluir e marginalizar a massa imensa deste povo, a massa imensa de brasileiros que estão, pela sua diformação social, pela sua participação na vida coletiva, habilitados a candidatar-se a defender os interesses da sua classe, da sua comunidade, da sua cidade, do seu País* (Palmas).” [grifos do autor]. (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento “C”, 1988, p. 581-2).

De outro lado, fomentando a discussão e referendando a posição majoritária e predominante desde o início da formação cultural brasileira, o constituinte Eraldo Tinoco refutou os argumentos favoráveis à elegibilidade dos analfabetos e desconstituiu a necessidade de inclusão destes ao direito de ser votado como instrumento de exercício de cidadania.

“[...] Queremos oferecer a oportunidade de exercício da cidadania ao analfabeto, pretendendo que possa ser eleito para determinado cargo. O primeiro e único direito que devemos defender é o de o cidadão ser alfabetizado. Não encontramos limitações de ordem biológica, de ordem

física ou de ordem material para que o indivíduo possa ser alfabetizado. Julgar que alguém que tenha interesse em exercer militância política, que queira desempenhar um mandato, não tenha capacidade ou possibilidade de alfabetizar-se, efetivamente, é algo que não encontra amparo na realidade. Talvez lhe falte, sim, a oportunidade de ser alfabetizado. Mas, se lhe falta essa oportunidade, há o remédio, a solução que a sociedade tem de oferecer para o exercício pleno da cidadania: a possibilidade material de esse indivíduo ser alfabetizado. Portanto, Srs. Constituintes, *se queremos resgatar, na totalidade, o direito ao exercício da cidadania por todos os brasileiros, deveremos buscar o caminho adequado, e não soluções que a nada conduzirão*. Há o exemplo e a vivência dos evangélicos. Pode-se fazer qualquer estatística no País que se encontrará entre os evangélicos um número mínimo de analfabetos. Isso porque os evangélicos têm como princípio a Bíblia e o interesse pela sua leitura. A motivação é extraordinária e no caso, não encontramos velhos, moços, pobres ou ricos que não busquem a alfabetização. Com a cidadania deve ocorrer o mesmo. *Se alguém deseja o exercício pleno da cidadania, deve ser estimulado, incentivado. E o incentivo maior é que o indivíduo possa de fato, ser alfabetizado*. Temos que corrigir essa chaga, essa mancha com soluções concretas e não com dispositivos constitucionais que vão deixar sempre marginalizados milhões e milhões de brasileiros. (Palmas). [...]” [grifos do autor] (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento “C”, 1988, p. 581-2).

Extraem-se destes excertos dos anais da Constituinte uma série de argumentos utilizados por aqueles que defendiam a elegibilidade dos analfabetos e pelos que consideravam como inviável esta concessão de direitos aos cidadãos analfabetos. Como se verificou, os argumentos favoráveis estão relacionados à superação de um preconceito histórico e consolidado no meio social em face dos analfabetos, excluindo a visão de que analfabetismo corresponde à ignorância e reconhecendo a capacidade política do cidadão sem conhecimentos mínimos da língua. Por outro lado, os argumentos contrários, além do difundido argumento da ignorância e incapacidade administrativa para o exercício da função pública dos analfabetos, indicavam, também, que o impedimento do acesso a candidaturas pelos analfabetos seria uma forma de incentivá-los a adquirir o conhecimento mínimo necessário para a obtenção deste direito político.

Todavia, conforme já sabido e anteriormente descrito, a proposta de elegibilidade dos analfabetos foi rejeitada pelos parlamentares constituintes, em que pese ter sido defendida pela Comissão Afonso Arinos e proposta por outros parlamentares durante os debates constituintes. Ou seja, ainda que amplamente debatida e defendida à época, não se pode olvidar a vontade democrática e soberana da Assembleia Nacional Constituinte que preferiu não conceder este direito cidadão aos analfabetos.

Ainda nesse contexto da análise do texto constitucional, conforme pesquisa desenvolvida por Aleixo e Kramer (2010), dentre as constituições dos oito países que compõem a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e dos quatro países formadores do Mercosul, apenas a constituição brasileira excluiu os analfabetos da elegibilidade (Aleixo; Kramer, 2010).

No entanto, apesar de reconhecer a supremacia da vontade do legislador constitucional, o debate acerca da elegibilidade dos analfabetos não pode sair de voga, deve ser reconfigurado à luz das novas conformações sociais, políticas e democráticas, bem como em relação ao próprio ordenamento jurídico constitucional, seus princípios e regras decorrentes de si.

Com esse fim, tramitam nas casas legislativas federais alguns projetos de alteração legislativa que pretendem rever a situação de inelegibilidade dos analfabetos, trazendo, novamente, o assunto à pauta da discussão nacional. Um exemplo desta discussão, que vem sendo travada no Congresso Nacional, é a Proposta de Emenda Constitucional nº 27/2010 do Senador Magno Malta que permite a elegibilidade dos analfabetos (Senado, 2010).

Em sua justificativa, o referido Senador alerta para o elevado número de analfabetos no país, cerca de 14,1 milhões de pessoas, destacando para a incongruência e subjetividade da definição sobre o que é o analfabetismo e quem pode ser considerado ou não analfabeto, também chama a atenção para a contradição existente no sistema atual que possibilita a existência de níveis de cidadania diversos, uma vez que os analfabetos podem exercer o direito ao voto, mas não podem ser votados. Argumenta, por fim, que o *status* de inelegível dos analfabetos se constitui como uma mancha no ordenamento constitucional, referindo-se à situação como um elemento discriminatório e de preconceito constitucionalmente institucionalizado que perpetua a exclusão de tais cidadãos da democracia e

lhes restringe o acesso à efetividade e amplitude de seus direitos e da cidadania (Senado, 2010).

Analisar através de uma perspectiva histórica as discussões acerca da elegibilidade e do direito ao voto dos analfabetos contribui para a demonstração de que o assunto não se consolidou no ambiente político-social brasileiro, mesmo após a escolha legislativa realizada pelo legislador constituinte. Corrobora-se, assim, a necessidade de reconfiguração do modelo atual de inelegibilidade dos analfabetos, uma vez que tal condição e *status* jurídico não se coadunam com o todo do ordenamento jurídico nacional e com os preceitos de inclusividade, pluralidade, cidadania plena e ampla participação democrática.

Ademais, a discussão, conforme demonstrado, caminha há tempos por esse rumo, constituindo-se como tema de amplo e profundo debate na produção legislativa nacional durante a Constituinte e posteriormente com algumas propostas esparsas de alteração do modelo constitucional de elegibilidades.

É importante destacar que historicamente muitas das inelegibilidades constitucionais vigentes na história do país acabaram sendo eliminadas posteriormente, como ocorreu no caso das inelegibilidades das mulheres, que perdurou de 1891 a 1932; no caso dos religiosos de 1891 a 1934; e dos mendigos de 1891 a 1946. Entretanto, a inelegibilidade dos analfabetos ainda permanece vigente, sem qualquer perspectiva real de modificação (Aleixo; Kramer, 2010).

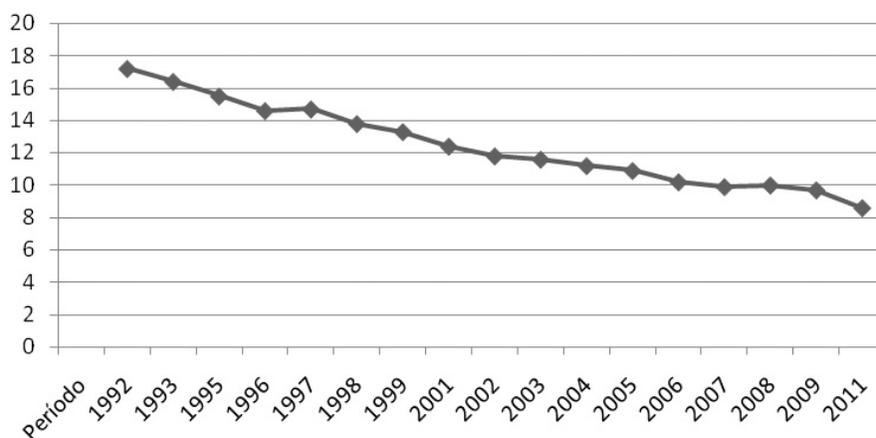
Desta forma, a análise histórica subsidia uma verificação técnica acerca dos argumentos jurídicos relacionados à condição e ao *status* político dos analfabetos no país, demonstrando a complexidade do tema e a sua viabilidade de rediscussão, posto que pouco se fez, após a Constituinte, para pautar a questão como sendo prioridade dentre tantas reformas eleitorais ou políticas já propostas e debatidas. Trata-se, notoriamente, de uma escolha constitucional pela regra da inelegibilidade quando, na verdade, o modelo constitucional inclusivo clama por um sistema que priorize, como regra, a elegibilidade dos cidadãos, evitando máculas discriminatórias e preconceituosas com base em patamares duvidosos de formação intelectual ou educacional, o que possibilita a discussão sobre uma possível reconfiguração do conceito e a adequação desta elegibilidade constitucional às circunstâncias atuais e aos próprios dispositivos constitucionais.

3. Analfabetismo, Cidadania plena e participação político-democrática

Segundo dados obtidos pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2012, cerca de 8,5% da população brasileira acima dos 15 anos de idade eram analfabetos, representando um contingente absoluto de 13,2 milhões de pessoas.

Conforme se verifica nos gráficos abaixo, desde 1992 a redução do analfabetismo no país é considerável, no entanto os índices atuais ainda atingem patamares alarmantes e consideráveis.

Gráfico I - Série Histórica da Taxa % de Analfabetismo no Brasil – Pessoas com 15 anos ou mais



Fonte: IBGE¹

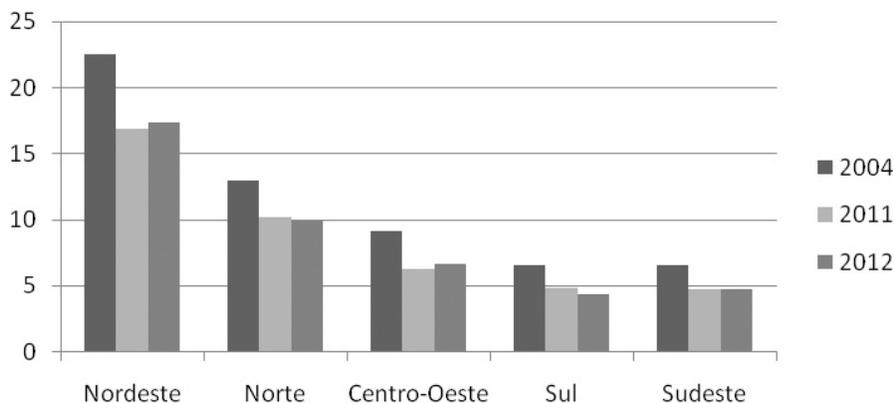
Deve-se considerar que à época da Assembleia Nacional Constituinte tal índice era consideravelmente maior. De acordo com o IBGE, em 1992 o índice de analfabetismo no Brasil, entre aqueles com 15 anos ou mais de idade, era de 17,20% do total da população, o que alerta para a situação drástica e sensível de analfabetismo que o país enfrentava no período da promulgação de sua nova Constituição (IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2011).

1. Disponível para consulta em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD171>

Esta situação evidencia a parcela de cidadãos brasileiros que fora excluída da vida política do país ao ter sua capacidade política passiva, ser votado, restringida pela escolha do constituinte, colocando à margem cerca de 1/5 de toda a população nacional.

Ademais, as referidas pesquisas do IBGE ainda demonstram a disparidade regional dos índices de analfabetismo. Circunstância que evidencia a problemática do afastamento dos analfabetos da participação política plena, tendo em vista que os dados abaixo indicam que, por exemplo, na região nordeste do país em 2012 cerca de 17,4% da população acima dos 15 anos de idade era analfabeta.

Gráfico II - Taxa % de Analfabetismo Regional – Pessoas com 15 anos ou mais



Fonte: IBGE²

Ou seja, os dados estatísticos oficiais e disponíveis indicam que a questão do analfabetismo não foi e nem pode ser considerada como totalmente superada em nossas diretrizes políticas e sociais, muito pelo contrário, devem ser levadas em consideração nas formulações de políticas públicas, e, principalmente, no que tange a reflexão sobre a necessidade de reconfiguração da inelegibilidade desta parcela populacional.

Admitir que em 2012 cerca de 20% da população adulta nordestina tenha restringido seus direitos políticos com fundamento em uma

2. Disponível para consulta em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD171>

condição de alfabetização é rejeitar todos os preceitos de cidadania plena e participação política efetiva, inviável para uma democracia em formação e ainda em processo de institucionalização.

Estas considerações estatísticas prévias e conjunturais alertam para uma situação fática considerável e possibilitam uma análise crítica acerca do analfabetismo e sua significância para o processo de obtenção da cidadania plena e participação política pelo viés teórico e doutrinário.

O analfabetismo enquanto hipótese de inelegibilidade se constitui como um instrumento contraditório e ineficaz. Segundo o constitucionalista José Afonso da Silva (2010) as inelegibilidades precisam de um fundamento ético que seja evidente, seja ele o fim de proteger a probidade administrativa e garantir a moralidade para exercício de mandato, ou a previsão sobre um regramento acerca da vida pregressa do candidato, e que garanta a normalidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública. Todavia, o analfabetismo por si só não se enquadra em tais hipóteses fundamentadoras das inelegibilidades.

Tal constitucionalista reforça o *entendimento* de que as inelegibilidades, ainda que possuam um fundamento ético e moral evidentes, tornam-se ilegítimas se de alguma forma são constituídas com base em um fundamento político ou para a manutenção do poder. Assim, o sentido ético das inelegibilidades “correlaciona-se com a democracia, não podendo ser entendido como um moralismo desgarrado da base democrática do regime que se instaure” (Silva, 2010, p. 231).

Portanto, entender como justificável a inelegibilidade dos analfabetos a partir de fundamentos meramente políticos ou moralistas que não possuem qualquer relação com a democracia, especialmente no sentido de inclusão e participação, também não se coaduna com o próprio fundamento constitucional das inelegibilidades.

Aliás, o analfabetismo é, antes de tudo, prova da falha do Estado e imoralidade é a sua perpetuação na sociedade. Desta forma, é ilegítima a imposição de uma hipótese de inelegibilidade constitucional que não guarde relação com os preceitos que devem ser fundamento de suas previsões legais.

A inelegibilidade dos analfabetos é uma flagrante discriminação em razão da condição de tais cidadãos, sendo que separar o gozo e o exercício de um direito só pode ser justificado em situações extremas

e irremediáveis, o que não se faz presente no caso do analfabetismo (Aleixo; Kramer, 2010).

Verifica-se, portanto, que permitir ao analfabeto apenas a capacidade eleitoral ativa é impor um regime híbrido de cidadania limitada, cuja consequência é o impedimento da participação política plena de um cidadão por falha do Estado durante o seu processo educacional. Ora, o Estado deixa de fornecer as condições mínimas de alfabetização e o único repreendido é o cidadão que teve a oportunidade tolhida pelo fracasso administrativo e institucional dos aparatos estatais.

Estudos diversos de pedagogia, antropologia e cultura política demonstram que iletrismo não pode ser considerado sinônimo de ausência de cultura política e participação cidadã, como, por exemplo, destaca Paulo Freire em “Pedagogia do Oprimido” (1987).

Ainda, impor aos analfabetos a responsabilidade por suas condições e a tarefa da alfabetização para a obtenção do direito de ser votado é uma desconexão lógica que não guarda qualquer relação com preceitos constitucionais e os direitos de acesso à educação, razão pela qual caracterizar o analfabetismo como hipótese de inelegibilidade é responsabilizar terceiros pela insuficiência estatal e restringir severamente os meios de participação política e democrática.

Por fim, se uma das características essenciais da democracia é a de “derrogar ou diminuir privilégios e proporcionar ao menos igualdade de oportunidades” (Aleixo; Kramer, 2010, p.71), impedir ao analfabeto o acesso a uma candidatura é desvirtuar tais preceitos.

4. Reconfiguração da (in)elegibilidade dos analfabetos

Diante de tais circunstâncias, faz-se necessário demonstrar de que forma o texto constitucional e outras normas dispõem sobre as questões relacionadas à cidadania e à participação política e como a inelegibilidade dos analfabetos contrasta com a estrutura jurídica vigente.

Inicialmente o artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que a cidadania, inciso II, é um dos fundamentos da República, sendo um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Ademais, o inciso III aponta, com o mesmo valor fundamental, a dignidade da pessoa humana.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político (Brasil, Constituição Federal, 1988).

Conforme conceitua Ingo Wolfgang Sarlet a dignidade da pessoa humana também deve ser concebida enquanto uma garantia da promoção de direitos que possibilitem aos cidadãos a “sua participação ativa corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos” (Sarlet, 2001, p.60).

Desta forma, tanto a cidadania quanto a dignidade da pessoa humana como fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito demonstram que o texto constitucional e sua estrutura decorrente preveem amplos mecanismos de participação ativa da vida em sociedade, dentre elas a política, com a participação da comunidade política, seja através do voto ou através de outros mecanismos de participação política democrática.

Por sua vez o parágrafo único do artigo 1º do texto constitucional prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, Constituição Federal, 1988), o que em uma análise mais apurada do conjunto normativo constitucional acarreta em considerável incoerência em relação à previsão da inelegibilidade dos analfabetos, pois “se os analfabetos são povo, é contraditório impedir liminarmente que sequer possam ser candidatos” (Aleixo; Kramer, 2010, p. 71).

Ainda neste contexto constitucional, o artigo 3º em seu inciso III aponta como um dos objetivos fundamentais da República a erradicação da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, concluindo, no inciso IV, com o objetivo de promover o bem de todos sem qualquer forma de discriminação.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, Constituição Federal, 1988).

No mesmo sentido o artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) prevê a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios a serem seguidos pelo país em suas relações internacionais.

- Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
- II - prevalência dos direitos humanos;

No que tange à igualdade e à impossibilidade de discriminação o *caput* do artigo 5º da Constituição dispõe sobre a natureza igualitária de todos perante a lei.

- Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (Brasil, Constituição Federal, 1988).

Por fim, o artigo 6º do texto constitucional prevê a educação como direito social garantido a todos os brasileiros, efetivando-se o dever do Estado em fornecer a educação de acordo com o teor do artigo 208 da Constituição.³

-
3. Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
 - II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
 - III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
 - IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, Constituição Federal, 1988).

No que tange às normas infraconstitucionais, sabe-se que perante o Código Civil e Penal o analfabeto não é um incapaz absoluto ou relativo, uma vez terminada a menoridade, afastadas condições incapacitantes específicas, este está apto para todos os atos da vida civil, não havendo razão lógica a sustentar sua incapacidade para a atividade política e de representatividade (Aleixo; Kramer, 2010).

Tais dispositivos constitucionais e infraconstitucionais evidenciam que a estrutura jurídica que forma nosso Estado Democrático de Direito está sedimentada sobre pilares que têm a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a impossibilidade de discriminação, o direito à educação e a prevalência dos direitos humanos como essenciais para sua formação. Consequentemente, estes dispositivos constitucionais conformam um sistema jurídico estrutural de cidadania plena, de participação política ativa, de completa inserção social e de um regime político que privilegie o amplo e plural exercício dos direitos pelos cidadãos, também no que concerne ao plano político.

Neste sentido, não se permitindo qualquer discriminação, diferenciar cidadãos que possuem plena cidadania daqueles que não a usufruem de forma satisfatória por razões ligadas ao analfabetismo importa em violar tais dispositivos constitucionais, e, essencialmente, a dignidade da pessoa humana, impedindo a efetivação da plenitude da cidadania e a prevalência dos direitos humanos.

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (Brasil, Constituição Federal, 1988).

Conforme já postulava Julien Freund em “A Essência da Política” (1986) a cidadania pressupõe igualdade sendo inconcebível que um cidadão possua esse *status* de forma diferenciada a outros, ou seja, ninguém pode ser mais cidadão do que outro.

Na mesma linha Justino Jiménez de Aréchaga (1884, p. 55 apud Aleixo; Kramer, 2010, p. 74) já compreendia que a “instrução política só se pode adquirir mediante o exercício prático de todas as funções de soberania que correspondem aos cidadãos nos povos livres”. Ou seja, a limitação da cidadania sem o exercício pleno dos direitos políticos não colabora para a instrução política, uma vez que os cidadãos apreendem e exercitam a política mediante todas as suas possibilidades e funções, seja através do papel de eleitor, seja como candidato em cargos eletivos.

Por outro lado, outras vertentes doutrinárias compreendem que a limitação ao exercício dos direitos políticos não é incongruência do sistema constitucional bem como não configuraria diferentes graus de cidadania. José Afonso da Silva, por exemplo, ao mesmo tempo que defende a necessidade de um fundamento ético plausível à inelegibilidade, entende que o eleitor, enquanto cidadão e titular da cidadania, pode sofrer limitações no exercício de todos os direitos políticos. Para este autor (2010, p. 347) “o gozo integral destes dependem do preenchimento de condições que só gradativamente se incorporam no cidadão”, afirmando que “não nos parece que isso importe em graus de cidadania política”, muito pelo contrário, trata-se de reconhecer “que alguns direitos políticos só se adquirem em etapas sucessivas”.

Todavia, o presente estudo reforça o entendimento contrário ao de José Afonso da Silva neste ponto, e de outros defensores de tais limitações ao exercício de direitos políticos, tendo em vista que o caso do analfabetismo importa não em uma etapa a ser cumprida pelo cidadão para a obtenção da plenitude do exercício dos direitos políticos, mas uma condição que pode se perdurar *ad aeternum*.

Corroboram para este entendimento certos julgados, como o posicionamento do então Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, Francisco Peçanha Martins que, nos esclarecimentos do Acórdão nº 21.707 do TSE, afirmou em julgamento: “uma vez admitido o voto do analfabeto, mas não lhe admitindo o direito de ser eleito, o legislador concedeu-lhe cidadania pela metade, ou seja, ele é cidadão para votar e não para ser votado” (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2004, p. 7 apud Aleixo; Kramer, 2010, p. 77).

Assim, o analfabetismo que, no contexto de proteção social e de direitos sociais efetivos, deveria ser um assunto relativo à inclusão de todos os cidadãos ao modelo estrutural de ensino passa a ser um impedimento ao exercício da cidadania por aqueles que não tiveram acesso aos direitos e garantias sociais previstos no texto constitucional. Acarreta-se uma privação de um direito político fundamental do cidadão em razão da falha na prestação de um direito social fundamental por parte do Estado.

Portanto, o analfabetismo enquanto hipótese de inelegibilidade constitucional não se ajusta aos próprios princípios e dispositivos constitucionais ao impedir o acesso pleno à cidadania, criar discriminação indevida em relação aos *status* dos cidadãos e imputar ao cidadão protegido pelos direitos e garantias constitucionais a responsabilidade pela falha do Estado em fornecer os direitos sociais a que fora vinculado no momento da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, constituindo-se como elemento a merecer um estudo que possibilite sua reconfiguração e que permita a inclusão do maior número de cidadãos ao cenário político nacional através da participação política ativa, com o exercício do direito político passivo – capacidade eleitoral passiva –, ou seja, o direito de ser votado e a ocupar cargos eletivos.

Considerações finais

A forma como se compreende o analfabetismo também pode e deve ser ampliada, uma vez que a interação social e política não são limitadas àqueles que detêm o conhecimento e a capacidade da leitura e da escrita. Conforme defende Munir Fasheh (2004, p. 159) “o fator crucial na relação entre pessoas e comunidade não é se o indivíduo é alfabetizado ou não, mas se tem raízes no terreno cultural e na convivência cotidiana”, ou seja, a alfabetização não pode ser considerada como meio monopolizador das relações políticas. Pelo contrário, é plenamente viável e possível que um analfabeto tenha raízes culturais e participe ativamente da vida de sua comunidade, tanto de forma política como social, uma vez que “ser alfabetizado não pode ser considerado superior a outras formas” (Fasheh, 2004, p. 159).

Ainda, não basta reconhecer a capacidade de participe ativo da vida política do analfabeto, faz-se necessário, também, reconhecer que a maneira de expressão e convívio do analfabeto em comunidade

reafirma seu potencial e sua capacidade de exercer a política investido em um cargo eletivo formal através do processo eleitoral.

O processo de reconfiguração da visibilidade participativa do analfabeto e de sua inelegibilidade também remete à mudança de foco do debate político sobre o assunto, uma vez que no Brasil, desde 1881 com a discussão sobre a Lei Saraiva⁴, “os termos analfabetismo e analfabeto foram transformados em verdadeiro estigma, e como o problema do analfabetismo, de questão pedagógica, se transformou numa questão eminentemente ideológica” (Ferraro, 2009, p. 17).

Em outras palavras, o processo de reconfiguração da (in)elegibilidade dos analfabetos passa pela superação de diversos conceitos acerca do analfabetismo, dentre eles a concepção ingênua acerca desta condição que é extremamente difundida como aponta Paulo Freire (2001) ao indicar que o brasileiro encara o analfabetismo como um mal a ser erradicado, reconhecendo esta condição como uma característica da incapacidade e pouca inteligência da população nacional.

Ainda, reconhecer outro *status* político aos analfabetos também importa em afastar preconceitos impostos a este grupo da população que é reconhecido por sua marginalidade, periculosidade e risco de subversão, conforme aponta Ferraro (2002) ao analisar argumentos políticos na história brasileira contra o voto dos analfabetos.

O analfabetismo não pode ser, portanto, em momento algum relacionado à ignorância, falta de conhecimento e incapacidade laborativa ou cognitiva, sobretudo porque inúmeros pesquisadores reforçam o argumento de que analfabetos possuem plenas condições do exercício de seus direitos e deveres nas mais diversas searas, como também na política.

Nesse sentido, ao se tratar o analfabetismo não como um impedimento ao completo exercício das capacidades intelectuais humanas, do convívio comunitário e do debate político está se reconhecendo a capacidade do analfabeto em exercer a sua capacidade eleitoral passiva, o direito de ser votado.

4. Decreto nº 3.029 de 9 de janeiro de 1881 que instituiu, pela primeira vez, o “Título de Eleitor”, proibiu o voto de analfabetos, além de ter adotado eleições diretas para todos os cargos eletivos do Império como Senadores, Deputados à Assembleia Geral, Membros das Assembleias Legislativas Provinciais, Vereadores e Juizes de Paz. Disponível para consulta em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-norma-pl.html>>.

Não é por outro meio que se extrai do texto constitucional normas que tendem a demonstrar o regime social de cidadania plena que não comporta qualquer forma de discriminação ou de *status* de cidadania diferenciado, importando a elegibilidade dos analfabetos em um direito fundamental que necessita de amplo debate e reconfiguração que possibilitem a plenitude da cidadania em nosso sistema jurídico constitucional conformador de um Estado Democrático de Direito plural e de ampla participação política.

Portanto, os posicionamentos e argumentos desenvolvidos corroboram a incongruência do analfabetismo como hipótese de inelegibilidade constitucional, seja pelo contexto social e educacional que importa tal noção, seja pelas consequências jurídicas decorrentes do texto constitucional quando interpretado à vista de seus próprios princípios inclusivos, pluralistas e de plena cidadania.

Referências

- ALEIXO, J. C. B.; KRAMER, P. (2010). Os analfabetos e o voto: da conquista da alistabilidade ao desafio da elegibilidade. *Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 68-79, out.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. (1987). Centro Gráfico do Senado Federal. *Anteprojeto de Constituição*. jun. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em 10/01/2014.
- _____. Câmara dos Deputados. (1988). *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituente>. Acesso em 10/01/2014.
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- _____. Senado Federal. (1988). *Diários da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/9b%20-%20SISTEMATIZA%C3%87%C3%83O.pdf>>. Acesso em 10/01/2014.
- _____. Senado Federal (2010). *Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição*. 1 out. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>>. Acesso em 10/01/2014.

- _____. Senado Federal. (2010). *Proposta de Emenda à Constituição nº 27/2010*. 18 nov. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98358>. Acesso em: 10/01/2014.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2013). *Série inclusão: a luta dos analfabetos para garantir seu direito ao voto na República*. 15 abr. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-luta-dos-analfabetos-para-garantir-seu-direito-ao-voto-na-republica>>. Acesso em 05/01/2014.
- COMISSÃO Arinos quer que analfabeto seja elegível. (1986). *Jornal O Globo*. 05 jul. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117296/1986_JUL%20a%20AGO_021.pdf?sequence=3>. Acesso em 10/01/2014.
- COSTA, A. S. da. (2006). *Instituições de direito eleitoral: teoria da inelegibilidade, direito processual eleitoral, comentários à Lei Eleitoral*. 6. ed. rev., ampl. e aum. Belo Horizonte: Del Rey.
- FASHEH, M. (2004). Como erradicar o analfabetismo sem erradicar os analfabetos? *Rev. Bras. Educ.* [online], Rio de Janeiro, n. 26, p. 157-169.
- FERRARO, A. R. (2009). *História inacabada do analfabetismo no Brasil*. São Paulo: Cortez; BBHEB.
- _____. (2002). Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 81, p. 21-47, dez.
- FERREIRA, P. (1989). *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva.
- FREIRE, P. (2001). *Ação cultural para a prática da liberdade e outros escritos*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. (1987). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FREUND, J. (1986). *L'Essence du politique*. Paris: Éditions Sirey.
- GOMES, J. J. (2012). *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2013). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992-2012*. Rio de Janeiro: IBGE.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- O DISCURSO de Jango no comício da Central do Brasil. (2011). *Carta Maior*. 4 abr. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-discurso-de-Jango-no-comicio-da-Central-do-Brasil%0d%0a/16826>>. Acesso em 10/01/2014.
- ROBERTS, B. R. (1997). A dimensão social da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 6.
- SARLET, I. W. (2001). *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- SILVA, J. A. da. (2010). *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros.
- _____. (2010). *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros.