

# La inelegibilidad del analfabeto en Brasil: una lectura desde la perspectiva de la teoría de la concretización

Adriano Sant'Ana Pedra<sup>\*</sup>

<sup>\*</sup> Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo; profesor de la Facultad de Derecho de Vitória.

## SUMARIO

**I. Introducción; II. La elegibilidad como derecho fundamental político; III. La situación del analfabeto en Brasil; IV. La importancia del contexto social para determinar la inelegibilidad del analfabeto; V. Conclusiones, VI. Fuentes consultadas**

### I. INTRODUCCIÓN

*El peor analfabeto es el analfabeto político. Él no oye, no habla ni participa de los acontecimientos políticos. No sabe que el costo de la vida, el precio del poroto, del pan, del pescado, de la harina, del alquiler, del zapato y de los remedios dependen de decisiones políticas. El analfabeto político es tan burro que se enorgullece y ensancha el pecho diciendo que odia la política. No sabe el imbécil que de su ignorancia política nace la prostituta, el menor abandonado y el peor de todos los bandidos, que es el político corrupto, mequetrefe y lacayo de las empresas nacionales y multinacionales.*

Bertolt Brecht, *El analfabeto político*

La elección de los representantes políticos es un tema dificultoso en la democracia representativa. Mediante las elecciones, el pueblo, titular del poder, designa a aquellas personas que tomarán las decisiones en su nombre. Sin embargo, no todos los individuos son aptos para ser electos, pues, para tal fin, es preciso cumplir con ciertas condiciones establecidas en la Constitución.

El texto de la Constitución Federal brasileña (en adelante CF) prescribe que los analfabetos son inelegibles (CF artículo 14, apartado 4). Se percibe allí una restricción a un derecho fundamental, que sólo será legítimo si se demuestra su razonabilidad. El tema asume una dimensión amplia, porque Brasil, desgraciadamente, todavía presenta altos índices de analfabetismo.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

El asunto también presenta muchas divergencias, debido a que no es posible definir con precisión el grado de instrucción que un candidato debe tener para ser considerado alfabetizado, y, por lo tanto, elegible; principalmente tomando en consideración la realidad social de cada una de las millares de circunscripciones electorales en Brasil, y teniendo a la vista la exigencia del conocimiento para desempeñar las atribuciones de los diversos cargos electivos existentes.

Un análisis de la inelegibilidad del analfabeto será hecho a partir de la teoría de la concretización constitucional. Con el fin de emanciparse de una hermenéutica tradicional, en este trabajo son adoptadas algunas de las proposiciones de la metódica estructurante de Friedrich Müller. En este contexto, se toma el ordenamiento constitucional como un sistema normativo abierto; la teoría concretista de Friedrich Müller se propone atender las demandas de la sociedad contemporánea, que tiene como características la diferenciación social y el pluralismo político.

Dentro de este contexto, es imprescindible hacer la distinción entre texto normativo y norma. La estructura de la norma constitucional se presenta determinada por el programa normativo y por el ámbito normativo, y la conexión entre ambos resultará en la norma de decisión. Todo este análisis permitirá verificar en qué medida la inelegibilidad del analfabeto dependerá del contexto experimentado.

## II. LA ELEGIBILIDAD COMO DERECHO FUNDAMENTAL POLÍTICO

Los derechos políticos constituyen el poder que los ciudadanos activos tienen de participar directa o indirectamente de las decisiones de su Estado (Pedra citado en Furtado 2010). Los derechos políticos son derechos públicos subjetivos que invisten al individuo en el *status civitatis*, constituido por instrumentos que permiten disciplinar las formas de actuación de la soberanía popular, permitiendo el ejercicio de la libertad de participación en los negocios políticos del Estado.

Según José Joaquim Gomes Canotilho y Vital Moreira, “los derechos políticos (o de participación política) son derechos de ciudadanía, o sea, derechos de los individuos como ciudadanos, como miembros de la ‘República’, es decir, de la colectividad políticamente organizada, y son simultáneamente parte integrante de la garantía del principio democrático, constitucionalmente garantizado” (Canotilho y Moreira 2007).

Conforme con lo que establece la Constitución brasileña de 1988, en su artículo 14, caput, la soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos y, en los términos de la ley, mediante plebiscito,

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

referendo e iniciativa popular. En los términos de la Constitución brasileña, es posible enumerar como derechos políticos el derecho al sufragio; el derecho al voto en elecciones, plebiscitos y referendos; la iniciativa popular; la acción popular; la organización y participación de partidos políticos, así como la elegibilidad.

La elegibilidad es el derecho subjetivo público que tiene el ciudadano para someter su nombre a la apreciación de sus pares, postulando la designación para un mandato político en el Poder Legislativo o en el Ejecutivo, mediante el sufragio popular.

Según Luís Pinto Ferreira, la elegibilidad es “el derecho del ciudadano de ser escogido mediante votación directa o indirecta para representante del pueblo o de la comunidad, según las condiciones establecidas por la Constitución y por la legislación electoral (Ferreira 1983).

La verificación de la elegibilidad de un ciudadano es *conditio sine qua non* para la efectividad de una candidatura, siendo necesaria además la conveniencia personal del ciudadano y del partido político al cual se haya afiliado, que deberá someterlo a la convención partidaria para escoger a sus candidatos.

Sin embargo, como no existen derechos absolutos, la elegibilidad tampoco lo será. Se puede afirmar que la inelegibilidad es la ausencia de capacidad electoral pasiva, o sea, la inexistencia del derecho de ser votado, constituyendo así una restricción al status de ciudadanía activa.

En las palabras de Luís Pinto Ferreira, “la inelegibilidad es lo contrario de la elegibilidad” (Ferreira 1983, 364), y se configura por la ineptitud jurídica para recibir el voto, impidiendo, de esa forma, la existencia de la candidatura. Según la lección de Carlos Mario da Silva Velloso y Walber de Moura Agra, “inelegibilidad es la imposibilidad del ciudadano ser electo para cargo público, en razón de no poder ser votado, impidiéndolo de ejercer sus derechos políticos de forma pasiva” (Velloso y Agra 2009, 56), no obstante, permanecer intacta su ciudadanía activa, es decir, el derecho de votar en las elecciones.

En los términos del texto constitucional brasileño (artículo 14, apartado 4) los analfabetos<sup>1</sup> son inelegibles, así, están imposibilitados de ejercer un cargo electivo.<sup>2</sup> No obstante esta prescripción, en la Constitución no se explica el concepto de analfabeto ni los criterios que deben ser verificados para que el candidato al cargo electivo pueda o no ser considerado como tal.

<sup>1</sup> Para éstos el voto es facultativo, en los términos del artículo 14, apartado 1, II, A, CF.

<sup>2</sup> El texto constitucional chileno también hace exigencia de instrucción mínima para el ejercicio de cargo electivo. De acuerdo con la Constitución de Chile (artículo 46), para ser electo senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la educación media o su equivalente y contar con 35 años cumplidos para el día de la elección (Marinkovic, Urquiaga y Alcalá 2005, 229).

### III. LA SITUACIÓN DEL ANALFABETO EN BRASIL

Las restricciones por deficiencia de instrucción, a pesar de las críticas que merecen, son a menudo justificadas por razones de necesidad de un grado mínimo de instrucción para el ejercicio consciente del derecho del sufragio (Pedra 2005b, 208). En Brasil, los analfabetos son inelegibles (artículo 14, apartado 4, CF) y, para ellos, el alistamiento electoral y el voto son facultativos (artículo 14, apartado 1, II, A, CF). Conviene decir que el derecho de sufragio no era reconocido a los analfabetos<sup>3</sup> en Brasil, hasta la Enmienda Constitucional número 25/1985, que modificó el texto constitucional anterior (1967/1969).

Que un país tenga un elevado número de adultos analfabetos, restringidos pura y simplemente del pleno ejercicio de los derechos políticos, significa que se han olvidado de que la educación es un derecho de todos y es un deber del Estado,<sup>4</sup> y tiene como objetivo preparar a las personas para el ejercicio de la ciudadanía (artículo 205, CF).

Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), la situación de la educación en Brasil presentó mejoras significativas en las últimas décadas del siglo XX. Hubo una caída sustancial de la tasa de analfabetismo de personas de 15 años de edad o más<sup>5</sup> en los siguientes porcentajes: 33.6% en 1970, 25.5% en 1980, 20.1% en 1991, 13.6% en 2000 y 11.8% en 2002. No obstante, y a pesar de la reducción presentada, en Brasil todavía hay 14.6 millones de personas analfabetas,<sup>6</sup> una cantidad absolutamente alarmante.

El esfuerzo para mejorar la educación de los brasileños no es reciente. Según el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas Anísio Teixeira (INEP), en el mapa del analfabetismo en Brasil la historia muestra que “tan antiguas como el analfabetismo en el país, son las tentativas de erradicarlo” (INEP 2000). Dentro de esas tentativas están las siguientes

<sup>3</sup> Sin embargo, los analfabetos permanecen privados de la capacidad electoral pasiva.

<sup>4</sup> El analfabetismo es un problema histórico de nuestro país, y también era preocupación del legislador constituyente. En discurso en la ocasión de la promulgación de la Constitución brasileña, el presidente de la Asamblea Constituyente recordó que “en un país de 30.401.000 analfabetos, vergonzosos 25% de la población, cabe advertir: la ciudadanía comienza con el analfabeto” (Bonavides y Andrade 1991).

<sup>5</sup> Conviene anotar que en Brasil, el alistamiento electoral y el voto son obligatorios para los mayores de 18 años (artículo 14, apartado 1, I, CF), y facultativos para “a) los analfabetos; b) los mayores de setenta años; c) y los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años” (artículo 14, apartado 1, II, CF). Además de eso, es condición de elegibilidad “la edad mínima de: a) treinta y cinco años para Presidente y Vice-Presidente de la República y Senador; b) treinta años para Gobernador y Vice-Gobernador de Estado y del Distrito Federal; c) veinte y un años para Diputado Federal, Diputado Estatal o Distrital, Prefecto, Vice-Prefecto y Juez de Paz; d) dieciocho años para Concejal” (artículo 14, apartado 3º, VI, CF).

<sup>6</sup> Si fueren consideradas aquellas personas que no concluyeron el proceso de alfabetización, que dura cuatro años, Brasil presentaba en 2002 un total de 32.1 millones de personas en esa situación, lo que representaba 26% de la población de 15 años o más de edad (IBGE 2010).

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

propuestas de alfabetización: Campaña de Educación de Adolescentes y Adultos (1947, Gobierno de Eurico Gaspar Dutra); Campaña Nacional de Erradicación del Analfabetismo (1958, Gobierno de Juscelino Kubitschek); Movimiento de Educación de Base (1961, creado por la Conferencia Nacional de Obispos de Brasil); Programa Nacional de Alfabetización valiéndose del método Paulo Freire (1964, Gobierno de João Goulart); Movimiento Brasileño de Alfabetización Mobral (1968-1978, gobiernos de la dictadura militar); Fundación Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos Educar (1985, gobierno de José Sarney); Programa Nacional de Alfabetización y Ciudadanía (PNAC) (1990, gobierno de Fernando Collor de Mello); Declaración Mundial de Educación para Todos (firmada en 1993 por Brasil en Jomtien, Tailandia); Plano Decenal de Educación para Todos (1993, gobierno de Itamar Franco), y el Programa de Alfabetización Solidaria (1997, gobierno de Fernando Henrique Cardoso). Tales programas tenían como objetivo combatir el analfabetismo. No obstante que algunos hayan dejado relevantes contribuciones, otros fueron marcados por la selectividad, exclusión social, dominación e imposición cultural, y, por eso, no lograron su objetivo.

Es preocupante la cantidad de personas analfabetas, lo que exige la implantación de políticas públicas que mejoren las condiciones educacionales de los brasileños. La alfabetización proporciona posibilidades de inserción social, como instrumento para una sociedad más justa e igualitaria. El individuo, al tornarse un lector, adquiere más autonomía en relación con su propia vida. En ese sentido, es oportuna la cita de Paulo Freire, para quien no existe transformación social sin la contribución de la educación: “Lo importante del punto de vista de una educación libertadora, y no ‘bancaria’, es que, en cualquiera de los casos, los hombres se sientan sujetos de su pensar, discutiendo su pensar, su propia visión del mundo, manifestada implícita o explícitamente, en sus sugerencias y en las de sus compañeros” (Freire 1987).

La alfabetización, así como la adquisición del conocimiento que ella proporciona, ha significado históricamente un privilegio que permite la detentación del poder por las clases dominantes.<sup>7</sup> Cagliari afirma que la disminución del analfabetismo representaría el “compartir del saber del poder y del poder del saber. La igualdad de chances se tornaría peligrosa demás para los que desean mandar y tener quiénes les obedezcan. Nada mejor que la ignorancia para generar la obediencia ciega, el servilismo y el conformismo, como destino irrevocable de la condición humana” (Cagliari 1989).

<sup>7</sup> Según datos del Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), las tasas de analfabetismo están directamente relacionadas a la renta familiar. En los hogares brasileños que poseen renta inferior a un salario mínimo (lo equivalente a cerca de 300 dólares) el índice alcanza 29%, mientras que en las familias que poseen renta superior a 10 salarios mínimos, el índice es de apenas 1.4% (INEP 2010).

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

Sin embargo, para que una norma jurídica sea válida para todos, debe ser conocida por todos. La igualdad política “es tal vez el aspecto más importante bajo el cual podemos abordar la cuestión de la igualdad. Ella exige que cualquier persona, desde que pueda decidir libremente, pueda participar del poder del Estado por el voto, aún siendo analfabeto” (Salgado 1996). Y sólo garantizando la igualdad es que una sociedad pluralista puede entenderse también como una sociedad democrática.<sup>8</sup>

En verdad, si el pueblo es incapaz<sup>9</sup> de entender los problemas del Estado, se debe única y exclusivamente al propio Estado. En el umbral del siglo XXI, a pesar de todos los avances que la humanidad conquistó, muchos países aún se encuentran en un universo de represión intelectual.

El acceso a la educación es uno de los derechos humanos más importantes, y está directamente relacionado con la participación política de los ciudadanos. Entretanto, desgraciadamente, en Brasil, “de ella están excluidos los analfabetos, lo que en verdad importa prácticamente en la exclusión de la mitad de la población brasileña, en condiciones de la edad, de la participación en ese proceso político” (Ferreira Filho 1999).

Existen muchos municipios del interior de Brasil donde más de la mitad de la población adulta es analfabeta. En estos casos, ¿cómo impedir que un analfabeto sea el representante político de esa comunidad? Hacer una interpretación literal del artículo 14, apartado 4, de la Constitución brasileña es dejar a esta multitud de analfabetos sin representación.

Otro problema es la identificación de quién es analfabeto en los términos de la Constitución. Todas las personas nacen analfabetas, evidentemente, y, en cuanto a los recién nacidos, es posible tener la certeza de su absoluto desconocimiento de la lectura y de la escritura. ¿Pero qué decir de una persona que cumplió 18 años (edad mínima para elegirse en Brasil), aunque nunca haya tenido acceso a la escuela? No se puede despreciar que esta persona tenga conocimientos mínimos de letras y números, por

<sup>8</sup> Marcelo Campos Galuppo explica que una sociedad pluralista precisa ser también una sociedad democrática. “Caso contrario, su existencia como sociedad pluralista también estaría amenazada. Pues sólo en una sociedad democrática el pluralismo puede ser ejercido y, así, dejar de ser una mera existencia de concepciones divergentes para tornarse la convivencia de proyectos realizados en la medida de lo posible” (Galuppo 2002).

<sup>9</sup> A este respecto, comenta María Victoria de Mesquita Benevides: “El pueblo es incapaz, según tales creencias, porque, entre sus múltiples carencias, se destaca que: el pueblo es incompetente para votar en cuestiones que ‘no puede entender’; es incoherente en sus opiniones (cuando las tiene) y es, aún, políticamente irresponsable, nada le es exigido; el pueblo tiende a votar de forma más ‘conservadora’ y, cuando es muy solicitado, se torna ‘apático’ para la participación política; el pueblo es más vulnerable que sus representantes a las presiones del poder económico y de los grupos ‘superorganizados’; el pueblo es dirigido por la ‘tiranía de la mayoría’ y dominado por las ‘pasiones’” (Benevides 2003).

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

ejemplo, lo que le permite tomar cierto autobús para ir al trabajo o, más aún, apretar el botón correcto en el elevador para ser conducido al piso que desea.

Conviene decir que incluso para aquellas personas que tuvieron acceso a la escuela y permanecieron en ella por más de tres años, no hay garantía de un acceso autónomo a las prácticas sociales de lectura y escritura. Muchas de esas personas no son capaces de leer textos largos ni de encontrar y relacionar sus informaciones.

Según estadísticas del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), se considera analfabeta a aquella persona que declara no saber leer ni escribir una nota simple en el idioma que conoce, o que declare que aprendió a leer pero se le olvidó.<sup>10</sup> Hasta el año 1940, los formularios del censo definían a la persona como alfabetizada o analfabeta preguntándole si sabía escribir su propio nombre. A partir del censo de 1950, y hasta el año 2000, la pregunta fue: “¿Sabe leer y escribir una nota simple?” (IBGE 2001a). El cambio en la pregunta refleja la preocupación con respecto al uso social de la escritura y no una mera confirmación acerca de saber escribir (o, incluso, dibujar) su propio nombre.

Es posible, entonces, identificar una gradación del nivel de alfabetización de una persona, la cual parte desde (1) aquellas que no consiguen realizar tareas simples que abarcan la decodificación de palabras y frases, y pasa por (2) aquellas que son capaces de localizar informaciones explícitas en textos cortos; sigue por (3) aquellas que tienen la capacidad para localizar informaciones en textos un poco más extensos, y pueden hacer pequeñas deducciones; hasta (4) aquellas que pueden leer textos largos y logran relacionar partes de un escrito, hacer inferencias y síntesis.

Adriano Soares da Costa escribe que “no existe -ni existirá- un criterio seguro y definitivo” para la aplicación del signo analfabetismo (Costa 2009, 105). Y adiciona que hay situaciones en las que “podrá el lector recitar algunas palabras, o frases, o texto entero, inclusive con alguna dificultad. Al término de la lectura, indagado sobre lo que leyó, no expresará algún entendimiento. ¿Sería él un analfabeto, o un semi-analfabeto, o cómo clasificarlo?” (Costa 2009). Resalta, ante la evidencia, la vaguedad del término analfabetismo, que no puede ser aplicado con integral tranquilidad, sin algunos criterios que auxilien su uso.

Es posible decir así, que el término “analfabetismo” es vago. Una palabra es vaga cuando no se puede decir, en ciertos casos, si se aplica o no al objeto. En ese sentido, la vaguedad se refiere a la extensión.

<sup>10</sup> Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 2001, 35% de los analfabetos ya asistieron a la escuela (IBGE 2001b).



## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

En los términos vagos no hay una regla definida para su aplicación. Existe un estado de indeterminación de la palabra. La vaguedad puede ser considerada como “la incapacidad de determinar si el lenguaje de la realidad social está contenida en el concepto de una palabra. Dicho de otra manera: es la imposibilidad de aplicar determinada palabra al lenguaje de la realidad social” (Moussalem 2001).

Los criterios mediante los cuales se pretende explicar el significado de un término del lenguaje natural no permiten decidir, en todos los casos, “los límites precisos para su denotación, debiendo los usuarios decidir pragmáticamente si incluyen o no determinadas situaciones, objetos o subclases de términos dentro de la denotación” (Warat 1995).

Existen zonas de “certeza positiva”, zonas de “certeza negativa” y zonas de “incerteza”. Hay situaciones en las que las palabras se aplican perfectamente al lenguaje constitutivo de lo real (zonas de certeza positiva) y hay otras situaciones en las que la inaplicabilidad es manifiesta (zonas de certeza negativa). Sin embargo, en determinados casos, la aplicabilidad de la palabra es incierta (zonas de incerteza). “Hay un foco de intensidad luminosa donde se agrupan los ejemplos típicos, aquellos frente a los cuales no se duda que la palabra es aplicable. Hay una mediata zona de oscuridad circundante donde caen todos los casos en los que no se duda que no lo es. El tránsito de una zona a otra es gradual; entre la total luminosidad y la oscuridad total hay una zona de penumbra sin límites precisos” (Carrió 2006).

Muchas palabras no son consideradas vagas porque no suscitan dudas en nuestra mente, pero “todas las palabras que usamos para hablar del mundo que nos rodea, y de nosotros mismos, son, al menos, potencialmente vagas” (Carrió 2006), pues sus condiciones de aplicación no están determinadas en todas las direcciones posibles.

Siempre es posible imaginar circunstancias, suposiciones o casos delante de los cuales el uso no sugiere la aplicación o no del término. Además, “un texto que en su letra o a la luz de la experiencia parecía claro, puede oscurecerse delante de un caso nuevo” (Queiroz 2000). Es lo que ocurre con la palabra analfabeto. Por eso, Herbert L. A. Hart afirma que las lenguas naturales tienen irreductiblemente una textura abierta (Hart 2001).

#### IV. LA IMPORTANCIA DEL CONTEXTO SOCIAL PARA DETERMINAR LA INELEGIBILIDAD DEL ANALFABETO

La Constitución abierta es una característica de las sociedades complejas, porque, delante de la multiplicidad de los problemas que pueden surgir, la Constitución necesita de soluciones para acompañar este casuístico problemático, y, por eso, el contenido de esas normas necesita ser objeto de concretización.

Mientras en la hermenéutica tradicional “la interpretación era comprendida apenas como el develamiento del sentido del texto normativo”, en la concretización “el proceso interpretativo no es tan sólo cognitivo, sino fundamentalmente volitivo, creativo” (Tavares 2006). En este sentido, “el derecho es esencialmente voluntarista, vale decir, necesita de la voluntad del intérprete” (Bastos 2002). En virtud de eso, es posible decir que “toda concretización constitucional es perfeccionadora y creativa” (Bonavides 2003) y que “la norma es construida, por el intérprete, en el proceso de concretización del derecho” (Grau 2006).

Por eso Friedrich Müller dice que la teoría estructurante del derecho no es sólo una nueva concepción, sino que además es una concepción innovadora de la teoría del derecho. Ella “resulta, por primera vez, de un *concepto pos-positivista de norma jurídica*” (Müller 2007). La norma jurídica no más se encuentra lista en los textos normativos, pero solamente será producida en cada proceso particular de solución jurídica de un caso. Así, escribe Friedrich Müller: “Concretizar significa producir delante de la provocación por el caso de conflicto social, que exige una solución jurídica, la norma jurídica defendible para ese caso en el marco de una democracia y de un Estado de derecho” (Müller 2007).

La metódica estructurante de Friedrich Müller es formada por tres elementos: (i) el programa normativo, (ii) el ámbito normativo y (iii) la norma de decisión. Según el método concretista<sup>11</sup> de Friedrich Müller,<sup>12</sup> no hay identidad entre la norma y el texto de la norma.

Siempre que los juristas hablan y escriben acerca de ‘la’ Constitución entienden por tal el texto de ésta; cuando hablan de ‘la’ ley entienden por tal su tenor literal. Por

<sup>11</sup> En las palabras del propio autor, “se puede decir, en caso que se quiera, ‘concretista’. Eso expresa, creo yo, lo mismo que cuando llamé mi Teoría y metódica del derecho de ‘realista’” (Müller 2007).

<sup>12</sup> Paulo Bonavides escribe que el método concretista de Friedrich Müller “tiene su base medular o inspiración mayor en la tópica” (Bonavides 2003). Pero el propio Friedrich Müller contesta esta visión: “No estoy de acuerdo con Paulo Bonavides cuando él afirma poseer mi posición una ‘inspiración tópica’” (Müller 2007).

La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

el contrario, la nueva dirección que ha tomado la hermenéutica jurídica ha llevado a destacar la realidad fundamental de la diferencia entre norma y texto de la norma (Müller 2006).

Para Friedrich Müller, el tenor literal de una prescripción de Derecho positivo resulta ser tan sólo la “punta del tímpano”.

La teoría estructurante del derecho considera como normativos aquellos elementos que confieren una dirección o rumbo al proceso decisorio, es decir, elementos sin los cuales el caso sería decidido de manera diferente. Esos elementos constituyen el *programa de la norma* (datos lingüísticos) y el *ámbito de la norma* (datos reales).

El programa normativo representa el análisis del texto normativo (elemento lingüístico) y es el resultado de la interpretación del texto normativo, o sea, lo que es expresado por el tenor literal bien como todos los recursos interpretativos auxiliares, y se forma a partir de los datos de la lengua. Como se trata de uno de los elementos que se destinan a alcanzar la norma de decisión, el programa de la norma constituye un resultado intermedio y provisorio de la interpretación de todos los datos lingüísticos (Müller 2007).

El ámbito normativo (o dominio normativo) engloba las interferencias provocadas en la norma por la realidad (elemento empírico). Se trata de un concepto<sup>13</sup> determinado estructuralmente y se refiere a las partes integrantes de la normatividad que son constitutivas de la norma. Aclara, además, Friedrich Müller que el ámbito normativo no es un conglomerado de hechos materiales, sino una conexión de elementos estructurantes extraídos de la realidad social a partir de la perspectiva selectiva y valorativa del programa de la norma (Müller 1989).

Saber hasta qué punto la interpretación y la aplicación del derecho pueden apoyarse en la facticidad social y en resultados de la pesquisa sociológica —sin errar el blanco de la normatividad del derecho— debe ser visto como un problema de metodología jurídica. Friedrich Müller advierte que “aspectos de la realidad social sólo pueden entrar en la dogmática y metódica jurídicas en el interés de la normatividad jurídica, a servicio de la racionalidad específicamente jurídica en vinculación a la norma” (Müller 2008).

El método normativo-estructurante presupone la existencia de una implicación necesaria entre el programa normativo y el ámbito normativo, o sea, un nexo entre los preceptos jurídicos y la realidad que ellos intentan regular, una vinculación tan estricta que

<sup>13</sup> Sobre las dificultades de comprensión del concepto de “ámbito de la norma”, Virgílio Afonso da Silva escribe: “No es tarea fácil entender exactamente la forma como la ‘realidad social’ es introducida en la aplicación del derecho según la teoría de Müller, o sea, cuáles serían exactamente el concepto y la aplicación del llamado ‘ámbito de la norma’, que diferenciaría su teoría de otras teorías del derecho” (Silva 2009).

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

“la propia normatividad, tradicionalmente vista como atributo esencial de los comandos jurídicos, parece haberse evadido de los textos para buscar apoyo fuera del ordenamiento” (Mendes, Coelho y Branco 2008). La estructura de la norma señala la conexión entre el programa de la ésta y su ámbito y, por eso, “la norma sólo puede comprenderse como una articulación de estas dos dimensiones” (Canotilho 2002).

En la decisión, siempre se tiene la posibilidad de optar entre alternativas semánticas distintas, pero esa posibilidad necesita satisfacer las particularidades y las exigencias normativas de cada caso concreto. La norma objeto de la interpretación no se confunde con el texto, sino se presenta como resultado de un trabajo de construcción.

La norma de decisión constituye la solución del problema concreto presentado, dentro de los parámetros jurídicos. En las palabras de Friedrich Müller: “La norma de decisión es el estado de agregación más individualizado de la norma jurídica, y no una entidad autónoma situada al lado de ella” (Müller 2008). Y agrega: “La concretización es, realísticamente considerada, la construcción de la norma jurídica en el caso concreto. La norma jurídica no existe, como vimos, ante casum, sino se construye in casu. La norma es la formulación general de la decisión jurídica; la formulación individual (esto es, el tenor de la decisión) se llama norma de decisión” (Müller 2007).

De esa forma, la norma que establece la inelegibilidad del analfabeto debe ser construida a partir del texto constitucional, haciéndose una interpretación sistemática del apartado 4º del artículo 14, y también tomando en consideración los datos de la realidad social brasileña.

Brasil es un país plural, con diferencias regionales e inter-regionales, donde el sistema educacional está organizado de forma descentralizada, con responsabilidades de la unión, de los estados y de los municipios. Toda esta complejidad posibilita que el país tenga municipios como Jordão, en el estado de Acre, con una población de cerca de 4 mil 500 personas, con tasa de analfabetismo de la población de más de 15 años en torno a 60%, y municipios como São Paulo, en el estado de São Paulo, con una población de cerca de 10 millones 500 mil personas, con una tasa de analfabetismo de la población de más de 15 años de aproximadamente 5% (INEP 2000).

El Mapa de analfabetismo en Brasil (IBGE 2001b), estudio producido por el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas Anísio Teixeira (INEP), que reúne indicadores producidos en el año 2000 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por el propio INEP, traza un panorama de la situación educacional de todos los municipios brasileños. Según el estudio, en Brasil existen cerca de 16 millones de analfabetos con 15 años o más, y 30 millones de analfabetos funcionales, concepto que define a las personas con menos de cuatro años de estudio.

La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

Además de presentar y analizar datos generales, el estudio detalla la situación del analfabetismo en Brasil, presentando informaciones por franja etaria, género, raza, localización (rural y urbana) y renta domiciliaria. Es posible verificar, a partir del estudio, que entre los cien municipios con mayor número de analfabetos están 24 capitales de estados. El municipio de São Paulo presenta el mayor número de personas que no saben leer ni escribir: 383 mil. En seguida está el municipio de Río de Janeiro, con 199 mil. Entretanto, en la zona rural brasileña, la tasa de analfabetismo es tres veces mayor a la de la zona urbana (28.7% y 9.5%, respectivamente). La mayor concentración de analfabetos está en la población con más de 60 años (34%), mientras que la tasa de analfabetismo en la población con edad entre 10 y 19 años es de 7.4%. El índice de analfabetismo de las personas con más de 15 años de edad varía de acuerdo con la región: 11.6% en la región Norte; 26.6% en la región Noreste; 7.8% en la región Sureste; 7,8% en la región Sur, y 10.8% en la región Centro-Oeste (IBGE 2009).

Como se nota, existen muchos lugares donde el índice de analfabetismo es bastante significativo, y esto puede definir una elección. En Brasil, la circunscripción electoral<sup>14</sup> es establecida en los términos del artículo 86 del Código Electoral, que dispone que “en las elecciones presidenciales, la circunscripción será el país; en las elecciones federales y estatales, el estado, y en las municipales, el municipio respectivo”.<sup>15</sup> En este contexto, un municipio con 60% de analfabetos en la población adulta tendría apenas el 40% de ciudadanos aptos para ser candidatos a cargos electivos. Lo curioso es que los analfabetos pueden ejercer el poder<sup>16</sup> directamente en las consultas populares (plebiscito y referendo, por ejemplo), pero les sería vedado el derecho de ejercer el poder como representantes políticos.

Delante de esta situación brasileña, es necesario interpretar el artículo 14, apartado 4, de la Constitución Federal, a la luz de la teoría de la concretización. Debe ser así porque la norma jurídica sólo se acciona delante de una situación concreta, por la acción del aplicador del derecho, que es el intermediario entre la norma y lo fáctico de la vida (Pedra 2008a). De allí, la inelegibilidad del analfabeto dependerá del contexto en el cual él está inserto, y, por lo tanto, deberán ser llevados a consideración su circunscripción electoral y el cargo electivo para el cual desea competir.

<sup>14</sup> La circunscripción electoral corresponde a la zona que demarca cuáles votos serán llevados en cuenta en la atribución de mandatos (Pedra 2008b).

<sup>15</sup> No siempre las circunscripciones electorales tienen por base una delimitación territorial, aun cuando sea la mayoría de los casos. Es posible que sea un conjunto étnico, por ejemplo, como es el caso de los Maori en Nueva Zelanda (Pedra 2007).

<sup>16</sup> *Cfr.* artículo 1º, párrafo único, de la Constitución brasileña: “Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en los términos de ésta Constitución”.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

En ese sentido también escribe Adriano Soares da Costa, que no desprecia la diversidad que se encuentra en Brasil: “Un concejal de poca cultura, semi-analfabeto próximo al analfabetismo completo, podrá ser un importante líder político en su comunidad de inmensa mayoría de semi-analfabetos, que tanto hay en Brasil. Sin embargo, lo mismo no ocurrirá cuando el candidato pleitea un cargo de gobernador de Estado, o presidente de la República, o senador” (Costa 2009).

Así, por menos instruido que sea, un representante político analfabeto probablemente sabrá identificar mejor las dificultades de otras personas que están en esta misma situación. Debidamente asistido por una asesoría idónea, el mandatario analfabeto podrá ejercer bien determinados cargos.

Personas de confianza y recursos tecnológicos también auxilian la lectura de textos para personas con deficiencia visual, pues aún son pocos los textos disponibles en Braille. Conviene asimismo registrar que la dificultad para leer todo lo que está bajo su responsabilidad también ocurre con aquellas personas que tienen excesiva cantidad de tareas. Es lo que ocurre con los ministros del Supremo Tribunal Federal de Brasil, que, no obstante posean “notable saber jurídico” (artículo 101, CF), no tienen tiempo para dedicarse a la lectura de todos los autos de procesos a su cargo. A este respecto, merece ser transcrita la entrevista dada por el ministro Cezar Peluso, presidente de esta Corte, a la revista *Veja*: “*Veja*: – ¿Los ministros leen todos los procesos que juzgan? *Cezar Peluso*: – Es humanamente inconcebible para un ministro trabajar en todos los procesos que recibe. Nadie rinde cuenta de analizar 10.000 acciones en un año. ¿Qué acontece? Ud. hace un modelo de decisión para determinado tema. Después, su equipo de analistas reúne los casos análogos y aplica su entendimiento. Se acaba transfiriendo parte de la responsabilidad del juicio para los analistas. Es claro que lo ideal sería que el ministro examinase detenidamente todos los casos” (Peluso 2010).

Se debe destacar que las peculiaridades de cada una de las diversas circunscripciones electorales brasileñas y de los respectivos cargos electivos impiden que se establezca un padrón para todos ellos. La elegibilidad o inelegibilidad del analfabeto se debe tomar en consideración de la realidad presentada en cada circunscripción electoral y las aptitudes exigidas para cada cargo electivo.

## V. CONCLUSIONES

Según la teoría de la concretización, las normas constitucionales resultan de la conexión entre el *programa normativo* (*Normprogram*), es decir, su expresión literal, y el *ámbito normativo* (*Normbereich*), entendido como la realidad circundante. Como el ámbito normativo está sujeto a la diversidad encontrada en el contexto brasileño, los resultados de la concretización de la norma pueden ser diversos a pesar del texto normativo —y, con eso, en lo esencial, el *programa normativo*— ser el mismo.

Siendo así, la norma no puede ser aislada de la realidad, pues ésta es parte integrante y constitutiva de aquélla. La realidad social brasileña presenta muchos analfabetos, que están en esta situación, en gran parte, porque el Estado brasileño no proporcionó un efectivo acceso a la escuela para estas personas (escuela, transporte, merienda, etcétera.). En esta hipótesis, es injusto considerar inelegible a una persona cuando ella fue víctima de la ausencia del Estado en la prestación del derecho fundamental a la educación.

Mientras sean electas apenas personas alfabetizadas, distantes muchas veces del problema de la ausencia de la educación, no se puede esperar que medidas efectivas sean tomadas en provecho de los analfabetos. De esa forma, en aquellas circunscripciones electorales donde el índice de analfabetismo es significativo y para aquellos cargos electivos que pueden ser ejercidos sin prejuicios para el interés público, al ser evaluados de acuerdo con cada caso concreto, debe ser permitida la candidatura de personas analfabetas, que bien podrán desempeñar sus mandatos con el auxilio de asesoría idónea.



## VI. FUENTES CONSULTADAS

- Bastos, Celso Ribeiro. 2002. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Celso Bastos.
- Bevenides, Maria Victoria de Mesquita. 2003. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3ª ed. São Paulo: Ática.
- Bonavides, Paulo. 2003. *Curso de direito constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros.
- Bonavides, Paulo y Antônio Paes de Andrade. 1991. *História constitucional do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Cagliari, L. C. 1989. *Alfabetização e linguística*. São Paulo: Scipione.
- Canotilho, José Joaquim Gomes. 2002. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5ª ed. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, José Joaquim Gomes y Vital Moreira. 2007. *Constituição da República portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra.
- Carrió, Genaro R. 2006. *Notas sobre derecho y lenguaje*. 5ª ed. Buenos Aires: Lexis Nexis/Abeledo-Perrot.
- Costa, Adriano Soares da. 2009. *Instituições de direito eleitoral*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Ferreira, Luís Pinto. 1983. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva.
- Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. 1999. *O poder constituinte*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva.
- Freire, Paulo. 1987. *Pedagogia do oprimido*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, Marcus y Walber de Moura, coords. 2010. *Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas*. Brasília: OAB
- Galuppo, Marcelo Campos. 2002. *Igualdade e diferença: Estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas*. Belo Horizonte: Mandamentos.
- Grau, Eros Roberto. 2006. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros.
- Hart, Herbert L. A. 2001. *O conceito de direito*. Trad. Armindo Ribeiro Mendes. 3ª ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística. 2001a. Censo Escolar 2001. [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). (consultada el 7 de septiembre de 2009).
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística. 2001b. Mapa de Analfabetismo en Brasil 2001. [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03\\_19.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03_19.htm). (consultada el 7 de septiembre de 2009).
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística. 2009. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/tabela3.shtm> (consultada el 18 de octubre de 2009).



## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

### La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

- IBGE. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. 2010. <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/educacao.html> (consultada el 11 de agosto de 2010).
- INEP. Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educacionais. 2000. Indicadores del Censo Demográfico de 2000 y del Censo Escolar de 2000. <http://www.inep.gov.br/estatisticas/analfabetismo/default.htm>. (consultada el 11 de agosto de 2010).
- INEP. Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educacionais. 2010. [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03\\_19.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03_19.htm) (consultada el 11 de agosto de 2010).
- Marinkovic, Mario Verdugo, Emilio Pfeffer Urquiaga y Humberto Nogueira Alcalá. 2005. *Derecho constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Mendes, Gilmar Ferreira, Inocêncio Mártires Coelho y Paulo Gustavo Donet Branco. 2008. *Curso de direito constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva.
- Moussalem, Tárek Moysés. 2001. *Fontes do direito tributário*. São Paulo: Max Limonad.
- Müller, Friedrich. 1989. "Tesis acerca de la estructura de las normas jurídicas". Trad. Luis Villacorta Mancebo. *Revista Española de Derecho Constitucional* 27.
- . 2000. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. Trad. Peter Naumann. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad.
- . 2006. *Métodos de trabalho del derecho constitucional: fundamentación general de una concepción de los métodos en el trabajo jurídico*. Trad. Salvador Gómez de Arteche y Catalina. Madrid: Marcial Pons.
- . 2007. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes*. Trad. Dimitri Dimoulis, Gilberto Bercovici, Peter Naumann, Rodrigo Miotto dos Santos, Rossana Ingrid Jansen dos Santos, Tito Lívio Cruz Romão e Vivianne Geraldine Ferreira. São Paulo: RT.
- . 2008. *Teoria estruturante do direito*. Trad. Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. São Paulo: RT.
- Pedra, Adriano Sant'Ana. 2005. *A Constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas*. Belo Horizonte: Mandamentos.
- . 2007. *Reforma política: compromissos e desafios da democracia brasileira*. En *Arquivos de direito público: as transformações do Estado brasileiro e as novas perspectivas para o direito público*, coord. Adriano Sant'Ana Pedra, 11-43. São Paulo: Método.
- . 2008a. "A importância do concreto no processo interpretativo dos direitos fundamentais". *Depoimentos – Revista de Direito da FDV* 14 (julio-diciembre): 9-12.
- . 2008b. *Sistema eleitoral e democracia representativa*. En *Constitucionalismo: os desafios do terceiro milênio*, coords. Walber de Moura Agra, Celso Luiz Braga de Castro y André Ramos Tavares, 15-40. Belo Horizonte: Forum.
- y Anderson Sant'Ana Pedra. 2010. *A inelegibilidade como consequência da rejeição de contas*. En *Furtado* 2010, 9-39.
- Peluso, Cezar. 2010. "Entrevista". *Revista Veja*, 07 de julio.

## Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

---

### La inelegibilidad del analfabeto en Brasil

- Queiroz, Cristina. 2000. *Interpretação constitucional e poder judicial: sobre a epistemologia da construção constitucional*. Coimbra: Coimbra.
- Salgado, Joaquim Carlos. 1996. "Os direitos fundamentais". *Revista Brasileira de Estudos Políticos* 82 (janeiro): 15-69.
- Silva, Virgílio Afonso da. 2009. *Direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros.
- Tavares, André Ramos. 2006. *Fronteiras da hermenêutica constitucional*. São Paulo: Método.
- Velloso, Carlos Mário da Silva y Walber de Moura Agra. 2009. *Elementos de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva.
- Warat, Luís Alberto. 1995. *O direito e sua linguagem*. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.