

**FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

MARCUS VINÍCIUS GAZZOLA

A (IN) ELEGIBILIDADE DO ANALFABETO

MARÍLIA

2013

MARCUS VINÍCIUS GAZZOLA

A (IN) ELEGIBILIDADE DO ANALFABETO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do UNIVEM – Centro Universitário Eurípides de Marília, para obtenção do título de Mestre em Direito, tendo com área de concentração “Teoria do Direito e do Estado”, dentro da Linha de pesquisa “Crítica aos fundamentos da dogmática jurídica”.

Orientador: Prof. Dr. Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior.

MARÍLIA
2013

Gazzola, Marcus Vinícius.

A (in) elegibilidade do analfabeto / Marcus Vinícius Gazzola; orientador: Prof. Dr. Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior. Marília, SP: [s.n.], 2013.

160 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Curso de Mestrado em Direito. Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, Marília, 2013.

1. Elegibilidade. 2. Alfabetização. 3. Participação política. 4. Fraternidade constitucional. 5. Altruísmo Constitucional

CDD: 341.28431



FUNDAÇÃO DE ENSINO "EURÍPIDES SOARES DA ROCHA"
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM

PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

Aprovado e recomendado pela CAPES em 29 de junho de 2000

Avaliação trienal - Reconhecido pela Portaria MEC nº 1.077, de 13 de setembro de 2012

ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO

Mestrando: Marcus Vinícius Gazzola

Título: "A (In) Elegibilidade do Analfabeto".

Linha de Pesquisa: Crítica aos Fundamentos da Dogmática Jurídica.

Ao primeiro dia do mês de novembro de dois mil e treze, com início às 16h, realizou-se, nas dependências do Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM, a Defesa Pública da Dissertação de Mestrado. A Banca Examinadora, constituída pelos Professores: Dr. Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior, orientador (docente do Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM), Dr. Lafayette Pozzoli (docente do Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM) e Dr. Fernando de Brito Alves (docente da UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná – Jacarezinho/PR), arguiu o candidato, tendo o examinado sido APROVADO, com nota 8,0 (oito). Encerradas as atividades, foi lavrada a presente ata que, posteriormente, segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Observações:

PRazo DE 30 DIAS PARA ENCAMINHAR DOIS EXEMPLARES REVISADOS DA DISSERTAÇÃO AO PROGRAMA.

BANCA EXAMINADORA:

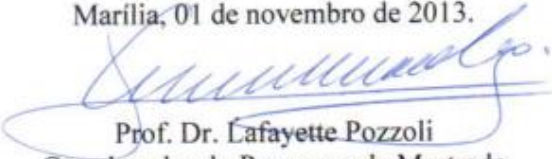
PROF. DR. TEÓFILO MARCELO DE ARÊA LEÃO JÚNIOR (Orientador)
(Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM)

PROF. DR. LAFAYETTE POZZOLI
(Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM)

PROF. DR. FERNANDO DE BRITO ALVES
(IES: UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná – Jacarezinho/PR)

MESTRANDO: MARCUS VINÍCIUS GAZZOLA

Marília, 01 de novembro de 2013.


Prof. Dr. Lafayette Pozzoli
Coordenador do Programa de Mestrado
UNIVEM



Agradecimentos:

É lugar comum nesta parte homenagear todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para sua conclusão. Todos os entes queridos e amigos já conhecem pessoalmente minha gratidão, exceto por um, o Prof. Dr. Márcio Antônio Teixeira, em virtude da dura realidade da vida: é finita, e por vezes, inesperada.

No pequeno espaço-tempo em que estivemos juntos, o Prof. Márcio se mostrou uma dessas pessoas abnegadas, cuja humildade e honestidade intelectuais causam inveja. Minha moção honrosa se dá, em primeiro lugar, pela aceitação da orientação em um assunto tão pouco discutido quanto tormentoso, dada sua impopularidade no meio comum e até na academia.

Depois, fui guiado em águas revoltosas de forma harmoniosa pelo Prof. Márcio, até o momento de sua partida para o Oriente eterno, agindo tal qual um gondoleiro veneziano conduz seu barquinho nas águas espelhadas de Veneza: sereno e seguro.

Obrigado Professor Márcio Antônio Teixeira, e que o Grande Arquiteto do Universo o acolha, ilumine e guarde.

Agradeço ainda aos Professores Lafayette Pozzoli e Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior, pela sincera amizade e senso de responsabilidade acadêmica, auxiliando-me na conclusão do trabalho.

O Brasil cresceu visivelmente nos últimos 80 anos. Cresceu mal, porém. Cresceu como um boi mantido, desde bezerro, dentro de uma jaula de ferro. Nossa jaula são as estruturas sociais medíocres, inscritas nas leis, para compor um país da pobreza na província mais bela da terra. Sendo assim, no Brasil do futuro, a maioria da gente nascerá e viverá nas ruas, em fome canina e ignorância figadal, enquanto a minoria rica, com medo dos pobres, se recolherá em confortáveis campos de concentração, cercados de arame farpado e eletrificado. Entretanto, é tão fácil nos livrarmos dessas teias, e tão necessário, que dói em nós... A nossa convivência culposa.

DARCY RIBEIRO

GAZZOLA, Marcus Vinícius. **A (in) elegibilidade do analfabeto**. 2013. 160f. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2013.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 estabelece diversas regras para a participação política e para a vida eleitoral, especialmente em relação à elegibilidade, a condição de alfabetização do candidato. Acontece que a regra constitucional erigida na Constituição dita “cidadã” pelo constituinte originário não considerou e ainda não considera o cidadão renegado pela desigual educação formal propiciada pelo Estado durante toda a história brasileira. A condição da caracterização da alfabetização é relegada às casuísticas práticas, resumidas a extratos jurisprudenciais do Tribunal Superior Eleitoral, sem qualquer fundamento constitucional, ao menos no plano material, criando verdadeiro ativismo judicial dos juízes eleitorais. Por tais motivos, a questão que se apresenta no presente trabalho questiona a constitucionalidade da referida norma, em função da historicidade educacional brasileira, da atual busca pela fraternidade constitucional, e, em relação à adoção pelo Brasil de tratados em direitos humanos que regem a participação política, o almejado altruísmo constitucional regional, tendo em vista a longa história de descaso educacional relegada à população, o que a torna, até a efetiva ampliação quantitativa e qualitativa da educação no Brasil, pedra de toque para a ampla e irrestrita participação política.

Palavras-chave: 1. Elegibilidade 2. Alfabetização 3. Participação política 4. Fraternidade constitucional 5. Altruísmo constitucional.

GAZZOLA, Marcus Vinícius. **A (in) elegibilidade do analfabeto**. 2013. 160f. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2013.

RESUMEN

La Constitución Federal de 1988 establece diversas reglas para la participación política y la vida electoral, especialmente en relación con la elegibilidad, la condición de candidato a la alfabetización. Resulta que la norma constitucional erigido por la Constitución dice "ciudadano" no considerado por el constituyente originario y no a los ciudadanos todavía considerados por la pouca educación formal proporcionada por el Estado a lo largo de la historia de Brasil. La condición de la caracterización de la alfabetización se relega a las prácticas anecdóticos, que se resumen los extractos de la jurisprudencia del Tribunal Supremo Electoral, sin base constitucional, por lo menos en términos materiales, la creación de activismo real judicial de los jueces electorales. Por estas razones, la cuestión que se plantea en este trabajo cuestiona la constitucionalidad de esta disposición, de acuerdo con la historicidad educacional brasileña, la búsqueda actual de fraternidad constitucional, y, en relación a la adopción por el Brasil de los tratados de derechos humanos que rigen la participación política, el deseado altruismo constitucional regional, habida cuenta de la larga historia de abandono educativo relegado a la población, que constituye la expansión efectiva de la educación cuantitativa y cualitativa en Brasil piedra de toque para la participación política amplia y sin restricciones.

Palabras clave: 1. Elegibilidad 2. Alfabetización 3. Participación Política 4. Constitucional Hermandad 5. Altruismo constitucional.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI: Ação Declaratória de Inconstitucionalidade

Art.: Artigo

Capex: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF: Constituição Federal

CF/88: Constituição Federal de 1988

CNE: Comissão Nacional de Eleições

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

EC: Emenda Constitucional

EUA: Estados Unidos da América

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDE: Índice de Desenvolvimento Humano

LC: Lei Complementar

Mercosul: Mercado Comum do Sul

OIT: Organização Internacional do Trabalho

ONU: Organização das Nações Unidas

PEC: Projeto de Emenda à Constituição

PIB: Produto Interno Bruto

PNE: Plano Nacional de Educação

Nº/nº: número

Res.: Resolução

REsp.: Recurso Especial

Séc.: Século

STF: Supremo Tribunal Federal

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

UE: União Européia

UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 -	Percentual de alfabetização na população com 05 anos e mais e 15 anos e mais, de 1872 até 2000.....	79
Gráfico 1 -	Evolução da alfabetização no Brasil de 1872 até 2000.....	80
Gráfico 2 -	Evolução do analfabetismo em números absolutos de 1872 até 2010.....	82
Gráfico 3 -	Evolução do analfabetismo segundo as regiões geopolíticas e tamanho das cidades no último Censo de 2010.....	84

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO:.....	11
1. OS DIREITOS POLÍTICOS, FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA ELEITORAL E A POSIÇÃO DO DIREITO COMPARADO	
1.1. Introdução e delimitação dos direitos políticos:.....	14
1.2. Direitos políticos como direitos fundamentais:.....	18
1.3. As Constituições brasileiras e os direitos políticos positivos e negativos:.....	20
1.4. Inelegibilidades Constitucionais:.....	27
1.5. O analfabetismo e o Poder Constituinte:.....	29
1.6. O conceito de analfabeto para a Unesco e para a Justiça Eleitoral:.....	33
1.7. Direito à participação política, cidadania e democracia:.....	36
1.8. O direito eleitoral e seus princípios estruturantes:.....	45
2. O DIREITO ELEITORAL COMPARADO	
2.1. Introdução:.....	56
2.2. O sistema Norte-Americano:.....	57
2.3. O sistema Francês:.....	62
2.4. O sistema Português:.....	66
2.5. Demais sistemas eleitorais:.....	67
2.5.1 O sistema Alemão:.....	69
2.5.2 O sistema Cipriota:.....	70
2.5.3 O sistema Esloveno:.....	70

2.5.4	O sistema Argentino:.....	71
2.5.5	O sistema Venezuelano:.....	71
2.5.6	O sistema Boliviano:.....	72
2.5.7	O sistema de El Salvador e Chile:.....	73
2.6	Conclusões acerca do direito comparado:.....	74
3.	A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL, AS EXIGÊNCIAS DA UNESCO E O DILEMA DA FRATERNIDADE E SUSTENTABILIDADE	
3.1.	Introdução:.....	77
3.2.	O primeiro sendo realizado no país em 1872:.....	77
3.3.	Breve resumo dos censos em relação à alfabetização até o ano de 2000:.....	78
3.4.	O último censo demográfico de 2010:.....	83
3.5.	A leitura dos dados e metas estipuladas pela Unesco:.....	86
3.6.	A crise histórica da Educação e a intrínseca relação com a formação do Brasil:.....	89
3.7.	O dever de fraternidade constitucional:.....	99
3.8.	A sustentabilidade e o respeito pelos “saberes locais”:.....	107
4.	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A REGRA DA INELEGIBILIDADE EM FUNÇÃO DO ANALFABETISMO: PODE A CONSTITUIÇÃO SER INCONSTITUCIONAL?	
4.1.	A visão de Otto Bachof:.....	115
4.2.	O §3º do art. 5º da CF e a questão proposta: crise democrática, regra eleitoral ultrapassada ou Constituição Inconstitucional?:.....	119

4.3.	Os caminhos para constitucionalizar a Constituição Federal de 1988: Integração Nacional por um Estado fraterno, altruísta e voltado à sustentabilidade local:.....	131
4.4	Mutação Constitucional e posicionamento contrário:.....	139
	CONSIDERAÇÕES FINAIS:.....	147
	REFERÊNCIAS:.....	149

INTRODUÇÃO

Nos mais renomados e atualizados livros e escritos de direito constitucional, bem como em específico no direito eleitoral, não se encontra facilmente a explicação jurídica, social ou política, do motivo da inelegibilidade eleitoral do analfabeto, prevista na Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, §4º.

A previsão é antiga, remonta nas primeiras constituições brasileiras e sempre caminhou juntou com a inalistabilidade do analfabeto, ou seja, com a proibição deste de votar em eleições livres, sendo comparado aos mendigos, ébrios, incapazes, enfim, de toda a sorte de gente inconveniente para a administração do poder.

A conceituação de inelegibilidade é, por vezes, muito tranquila, estando ligada, por seu turno, ao conceito de direitos políticos negativos, podendo-se afirmar que são determinações constitucionais que de uma maneira ou outra possam privar os cidadãos no jogo da participação política, seja em processos eleitorais, ou mesmo órgãos governamentais. E possuem essa natureza negativa porque privam o cidadão, de modo absoluto ou relativo, do jogo político, seja para eleger, ser eleito, atuar em partidos, enfim, exercer plenamente o direito.

Segundo ainda a doutrina, as inelegibilidades absolutas implicam em um impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo público. Assim, quem se encontra nessa situação, não pode concorrer para qualquer cargo eletivo e não tem prazo para desincompatibilização, ou seja, fato que lhe permita sair do impedimento a tempo de concorrer a determinado pleito.

O prazo para o analfabeto inelegível tornar-se elegível e poder participar da vida política do país é incerto, e depende de sua educação tardia, já como adulto, em relação a um conteúdo mínimo educacional que não teve acesso na fase correta de sua formação: a infância e juventude.

Nesse sentido, a Constituição Federal prevê norma restritiva a fruição de um gozo de um direito político, este, por sua vez, amparado por princípios basilares ligados à concepção ocidental de democracia, além da adoção pelo Estado Brasileiro de diversos tratados de direitos humanos, e de direitos humanos com natureza civil e política.

A legislação infraconstitucional, por sua vez, mostra-se como um hiato, ou uma lacuna acerca da conceituação de quem é analfabeto, em especial pela leitura da Lei Complementar nº 64/90, mera repetição do texto constitucional, e em relação ao Código

Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), que se omite por completo, acerca da questão da conceituação de quem é analfabeto, que, inevitavelmente, acaba nas mãos do Juiz eleitoral.

A questão que se coloca é tão singela quanto difícil de responder: ao interpretar a Constituição e aplicar ao caso em concreto a norma de direito político negativo, o Juiz Eleitoral este cumprindo seu papel jurisdicional, autorizado, inclusive, pelo TSE, mas o problema, na verdade, está na própria proibição de ampla participação política do analfabeto e o desapego histórico nacional com a educação, relegando milhões ao subdesenvolvimento educacional e, por via de consequência, política.

Nesse sentido, o presente trabalho, dentro da linha de pesquisa “crítica aos fundamentos da dogmática jurídica” buscará mostrar um paralelo entre a limitação política do analfabeto com a situação educacional no País durante, principalmente, o período republicano, com comparações da realidade nacional e estudos com o direito comparado.

Para tanto, no primeiro capítulo, serão tratados os direitos políticos na esfera interna, desde as primeiras constituições nacionais, até desembocar em um estudo de direito comparado, no segundo capítulo, em relação às principais normas de países que serviram como fundamento e espelho para a edificação do direito constitucional brasileiro, bem como outros, além dos vizinhos sul-americanos.

Esse estudo da legislação de outros países buscará alicerçar o embasamento da discussão da maior participação democrática interna e a busca pela integração nacional, fruto do que se entende como fraternidade constitucional, e, num plano internacional, de um altruísmo constitucional integrativo de povos e ideias humanitárias inatas do homem.

A crítica aos fundamentos da legislação atual considerará toda a historicidade legal do tema, desde as primeiras Constituições, perpassando pelo estudo da legislação comparada de outros países ideologicamente importante para o Brasil, bem como um estudo da questão da educação desde o primeiro censo demográfico realizado até o último, datado de 2012.

No terceiro capítulo será abordada a educação básica no Brasil, com base nesses dados oficiais do IBGE e nas metas estipuladas pela UNESCO, com a reflexão sobre as origens históricas e formação do Brasil, com desdobramento indelével sobre a educação, que leva a questão fundamental do dever de fraternidade constitucional para com o cidadão analfabeto, e a sustentabilidade e o respeito pelos “saberes locais”.

No quarto capítulo, com vistas à plena integração comunitária internacional brasileira, será discutida a sustentabilidade local, que deve levar em conta os frutos da historicidade nacional, como o próprio cidadão analfabeto.

Ao final, será demonstrado o direito pátrio à luz da adoção pelo País de tratados sobre direitos humanos sobre a participação política dos cidadãos, a sua leitura dentro do constitucionalismo brasileiro, numa realidade regional e internacional, em consideração à busca pela fraternidade, altruísmo constitucional e sustentabilidade local, num viés humanitário e realista, para se chegar à conclusão não menos importante: pode, em pleno Século XXI, 25 anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, ser esta inconstitucional, ao ceifar a elegibilidade do analfabeto?

1. OS DIREITOS POLÍTICOS

1.1. Introdução e delimitação dos direitos políticos

Há uma questão muito antiga e que ainda encontra ressonância nos desdobramentos atuais: o fundamento do poder político, e a ligação estreita com a participação do povo em seu exercício.

A relação entre o poder político, e a efetiva participação do povo é maior ou menor, se considerarmos sua história e suas circunstâncias em cada estado, que dependem do que se entende do ideário de democracia de cada época.

Para Norberto Bobbio¹, poder, de maneira geral é a capacidade ou possibilidade de agir, de produzir efeitos. Na sua forma social, se torna mais preciso, chamado de “poder do homem sobre o homem”.

Distingue ainda em poder atual, que é uma relação de comportamentos sociais e o poder potencial, que é uma relação de atitudes de agir. Em política, pode-se defini-lo como essa “capacidade geral de assegurar o cumprimento das obrigações dentro de um sistema de organização coletiva”, legitimado, para tanto, pela sua “coessencialidade aos fins coletivos”, inclusive podendo serem impostas sanções negativas.

Nesse contexto, o poder é a força transformadora, onde se encontra a capacidade de alterar a realidade, onde novas forças surgem, modificando o estado das coisas.

O objeto é o poder em uma esfera política, onde as relações entre indivíduos e grupos são determinantes. Nesse sentido, segundo José Jairo Gomes² “o poder é compreendido como a capacidade de influenciar ou condicionar comportamentos. Em outras palavras, é a capacidade de impor a própria vontade, determinando o sentido da conduta alheia, nos planos individual e coletivo”.

Apenas para pontuar a posição do poder na cultura ocidental, a palavra “político” apresenta diversos significados. No uso corriqueiro, é associada à cerimônia, cortesia ou urbanidade no trato interpessoal; identifica-se com a habilidade no relacionar-se com o outro.

¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UNB, 1998. 11ª Ed. p.944.

² GOMES, José Jairo. Direitos Políticos. **Revista Brasileira de estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 100, p. 103-130, jan./jun. 2010.

No mundo clássico, ou grego-romano, compreendia-se a política como a vida pública dos cidadãos, em oposição à vida privada. Era o espaço em que se estabelecia o debate público pela palavra. Em outros termos, a política era a arte de definir ações na sociedade.

Citando a posição clássica, para Aristóteles³, a missão da política é em primeiro lugar, estabelecer uma maneira de viver que leve ao bem geral, à felicidade, depois, descrever o tipo de constituição, a forma de estado, o regime e o sistema de governo que assegurem esse modo de vida.

Anterior à Aristóteles, podemos citar Sócrates e o discurso com Protágoras na discussão do cidadão na vida política. Nesse ensaio, nos parágrafos 319c e 319d, Sócrates ensina que o conhecimento humano pode ser técnico, chamado de especialista, ou geral, da administração do poder público na cidade:

319c Mais, se alguma outra pessoa, que eles não consideram como sendo especialista, pretender pronunciar-se nestas matérias, por mais belo, rico ou nobre que seja, não lhe aceitam qualquer opinião e ainda fazem troça e barulho, até que aquele que tencionava falar tome a iniciativa de se calar, face ao barulho, ou até que os archeiros o arrastem e o prendam, por ordem dos prítanes. É assim que eles procedem, tratando-se de matérias que consideram técnicas.

319d Pelo contrário, sempre que for preciso resolver algo na área da administração da cidade, sobre essa matéria levanta-se e dá a sua opinião, indiferentemente, carpinteiro, ferreiro ou curtidor, mercador ou marinheiro, rico ou pobre, nobre ou plebeu, e ninguém lhes põe as objecções dos casos anteriores: nunca aprendeu ou nunca ninguém lhe ensinou nada sobre a matéria em que tenciona dar opinião. É óbvio que não crêem que essa arte possa ser ensinada. Bem, e não é assim apenas com os interesses públicos da cidade;⁴.

A distinção do poder em técnico e geral é a consideração, para os Atenenses, de qualquer pessoa, independentemente da sua profissão, classe social ou instrução, possui a virtude política. Denotava-se que os Atenenses não acreditavam que a “aretê”⁵ pudesse ser ensinada pois caso contrário não permitiriam que qualquer um desse a sua opinião, limitando-a a quem tivesse aprendido essa virtude.

A arte de gerir a cidade foi dada ao homem depois que Zeus determinou a distribuição das dádivas de Prometeus, que, embora tivesse dado inteligência e equilíbrio aos

³ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. Tradução de Mario da Gama Cury. 2ª Ed. Brasília: UNB, 1992, p. 1.094.

⁴ SÓCRATES. **Protágoras**. Texto integral disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/opombo/hfe/protagoras/>. Acesso em 24/07/2013.

⁵ Aretê, ou Areté, significa adaptação perfeita, excelência, virtude. É, assim, uma palavra que expressa o conceito grego de excelência, ligado à noção de cumprimento do propósito a que o indivíduo se destina.

homens, esses ainda padeciam sob os ataques das feras na natureza. Zeus, nesse sentido, determinou a Hermes que distribuísse respeito e justiça por todos os homens, e que somente por estas qualidades poderiam existir as cidades.

A arte de gerir a cidade não é inata, a “aretê” não nasce com o homem, pelo contrário, Zeus vem ao auxílio do homem criando regras e valores necessários a constituição da vida em sociedade, mas Protágoras novamente responde ao primeiro argumento da tese de Sócrates: todos os homens, sem exceção, podem participar dos assuntos da cidade porque todos eles possuem, ou participam desta virtude: o sentido de justiça e de respeito (que a todos foi dado por Zeus).

E Protágoras continua:

322e E se alguém, fora desses poucos, se pronuncia, não aceitam, tal como tu dizes — e com muita razão, repito eu — ; porém, quando procuram uma opinião a propósito da arte de gerir a cidade

323 em que é preciso proceder com toda a justiça e sensatez, com razão a aceitam de qualquer homem, pois a qualquer um pertence partilhar efetivamente desta arte ou não haverá cidades. Neste fato reside, Sócrates, a razão do que perguntas. Mas, para que não consideres que te estás a iludir, pensando que é por ser assim que todas as pessoas creem que qualquer homem partilha quer da justiça quer das restantes qualidades políticas, repara em mais uma prova: com efeito, no que diz respeito às outras qualidades, como tu dizes, se alguém diz ser um bom tocador de flauta ou ter dotes em qualquer outra arte, sem os ter, ou se riem dele ou se enfurecem e os familiares vêm e dão-no como louco.

O poder político, dentro da conceituação analisada, é o poder supremo numa sociedade organizada, a ele subordinando-se todos os demais, inclusive, os poderes econômico e ideológico.

Para Bobbio⁶ o poder político se caracteriza pelo uso da força. Assim, nas relações interindividuais, apesar do estado de subordinação criado pelo poder econômico e da adesão passiva aos valores ideológicos transmitidos pela classe dominante, “apenas o emprego da força física consegue impedir a insubordinação e domar toda forma de desobediência”. Do mesmo modo, nas relações entre grupos políticos independentes, o instrumento decisivo que um grupo dispõe para impor a própria vontade a um outro grupo é o uso da força, isto é, a guerra”.

⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniella Beccaccia Versiani. 1ª Ed. 11ª Reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 221-222.

Mais ainda. Com o tempo, houve certa consolidação entre os termos “política” e “governo”. Assim, são sempre associados aos assuntos a “polis”, bem como ao “estado” e à arte de governar, administrar.

Para o sociólogo Anthony Giddens política é o meio pelo qual o poder é utilizado e contestado para influenciar a natureza e o conteúdo das atividades governamentais. Afirma ainda que a “esfera ‘política’ inclui as atividades daqueles que estão no governo, mas também as ações e interesses concorrentes de muitos outros grupos e indivíduos”⁷.

O “universo político” abrange diferentes especificidades, que vão desde a direção do estado nos planos externo e interno, a gestão de recursos públicos, a implantação de projetos sociais e econômicos, a execução de políticas públicas, a regulação do setor econômico-financeiro, o acesso a cargos e funções públicos, a realização de atividades legislativas e jurisdicionais, entre outras coisas.

O exercício político do poder é manifestado pela participação política do cidadão nos assuntos da “polis”. Citemos como exemplo a Grécia antiga, onde os escravos, estrangeiros, artesãos, idosos, menores não participavam das votações.

Segundo a lembrança de Marcos Ramayana⁸, em Roma, o fato de “ser” cidadão, era motivo de honra, sendo que somente a estes, pela lei, eram conferidas a dignidade e os direitos de personalidade. Tal dignidade somente era agraciada aos cidadãos que podiam exercer o “ius suffragi”, que delegava poderes de eleger os magistrados e o “ius honorum”, que lhes atribuiu capacidade eleitoral passiva.

De certa maneira, os povos antigos sempre ligaram a ideia de cidadania com o exercício dos direitos políticos. Somente após a Revolução Francesa é que, ao despertar das massas em busca da igualdade política, ao termo cidadania foi dada a exagerada extensão atual. Assim, atualmente, ser cidadão é exercer efetivamente e intervir ativamente no exercício do poder político em determinado momento e em local predeterminado.

Direitos políticos, nas palavras de Olivar Augusto Roberti Coneglian⁹, “são um desdobramento do princípio democrático estampado no art. 1º da Constituição”, e, que estão incluídos dentro dos direitos políticos, o sufrágio, a alistabilidade, a elegibilidade e inelegibilidade, a organização e participação em partidos políticos, os casos de perda e

⁷ GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

⁸ RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 13º Ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2012. p. 02.

⁹ CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. **Inelegibilidade**. Curitiba: Ed. Juruá, 2009. p. 39.

suspensão dos direitos políticos, os sistemas eleitorais, a iniciativa popular de lei e ação popular, entre outros.

Para J. J. Gomes Canotilho¹⁰, há ainda a distinção clássica entre direitos civis e políticos: enquanto os primeiros são reconhecidos a todos os homens que vivem em sociedade e devem beneficiar a todos sem distinção, os segundos, são atribuídos somente aos “cidadãos activos”, e atribui somente a parte daqueles, o direito a tomar parte ativa na formação dos direitos públicos.

1.2. Direitos políticos como direitos fundamentais

Os direitos políticos eclodem da ordem jurídica estatal, em virtude de regras que dizem respeito à estruturação política, como nos diz Pontes de Miranda¹¹.

Segundo Pimenta Bueno, “os direitos políticos (...) se classificam em *direitos de nacionalidade* e *direitos de cidadania*. Pelo *direito de nacionalidade*, integra-se o indivíduo na comunidade nacional, desde que nascido no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, não residindo estes a serviço de seu país. Pelo *direito de cidadania*, o indivíduo participa da vida pública do país, votando e sendo votado. (...) Exercita seus *direitos políticos*, (...), faculdades ou poder de intervenção direta, ou só indireta, mais ou menos ampla, conforme a intensidade de gozo desses direitos. Tais direitos (...) são concedidos àqueles que reúnem um conjunto de condições expressas na Constituição e nas leis”¹².

A Constituição de 1891 não distinguia capacidade política da nacionalidade, erro evitado pelas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967, 1969.

Os direitos políticos são tratados na Constituição de 1988 no capítulo IV do título II referente aos direitos e garantias fundamentais. Distingue-se do direito de nacionalidade, que é tratado no capítulo III.

¹⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. 11ª Reimpressão. Portugal, Coimbra: Editora Almedina, 2011.

¹¹ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967. 1ª.Ed. Tomo IV. p. 562.

¹² BUENO, Pimenta. *Apud* CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Editora Forense Universitária, 1991. v.2. p.1090-1091.

Pode-se dizer mais, pois os direitos políticos são como uma verdadeira garantia à participação direta do povo no poder e na possibilidade ver-se representado, além de ser legítimo meio de participação democrática.

Na verdade, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, em seu art. XXI, inciso 3, determina que a “vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”.

É visceral a ligação do direito ao voto com o conceito de democracia e sua necessidade como fundamento maior de um Estado Democrático de Direito, como já nos alertava Norberto Bobbio¹³:

A Declaração Universal representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. É uma síntese do passado e uma inspiração para futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre.

Os direitos fundamentais compõem-se dos direitos individuais (vida, liberdade, igualdade, propriedade, segurança); dos direitos sociais (trabalho, saúde, educação, lazer e outros); dos direitos econômicos (consumidor, pleno emprego, meio ambiente); e dos direitos políticos.

Segundo Norberto Bobbio¹⁴, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três etapas: primeira, todos os direitos que tendem a reservar para o indivíduo uma esfera de liberdade *em relação ao Estado*; segunda, foram propugnados os direitos políticos, os quais - concebendo a liberdade não apenas como não impedimento, mas como autonomia - teve como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade *no Estado*); e terceira, os Direitos Sociais, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, que chamamos de liberdade *através* ou *por meio* do Estado.

Bobbio ainda conceitua os direitos do homem como “aqueles que pertencem, ou deveria pertencer, a todos os homens, ou dos quais nenhum homem pode ser despojado. É

¹³ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992. p. 217.

¹⁴ *Ibidem*, p. 32-33.

aqueles cujo reconhecimento é condição necessária para o aperfeiçoamento da pessoa humana, ou para o desenvolvimento da civilização”.

Os direitos fundamentais são inseridos dentro daquilo que o constitucionalismo moderno denomina de “princípios constitucionais”, que são os que guardam os valores fundamentais da ordem jurídica, pois sem eles a Constituição nada mais seria que um aglomerado de normas que somente teriam em comum o fato de estarem inseridas em mesmo texto legal; de modo que, onde não existir Constituição não haverá Direitos Fundamentais.

Vê-se nessa esteira de pensamento, que os direitos fundamentais representam o núcleo inviolável de uma sociedade política evoluída, com vistas à garantia da dignidade da pessoa humana, razão pela qual não devem ser reconhecidos apenas formalmente, mas em sua essência.

1.3. As Constituições brasileiras e os direitos políticos positivos e negativos

O sufrágio universal como conhecido atualmente surgiu com a Revolução Francesa, pois, antes da reivindicação burguesa, o povo não tinha direito à escolha de seus representantes de forma direta, mas, ao contrário, era censitário, declarando um direito da minoria detentora do poder e dos bens materiais.

A posição sufragista adotada pela revolução Francesa levou em conta o ideal contratualista de Rousseau do chamado “Bem Comum”, ou, em francês, daquilo que ele chamou de “Volonté Générale”.

No seu Contrato Social, Rousseau define indiretamente o Bem Comum como a finalidade da “Volonté Générale”, ou seja, a preservação e o bem-estar de todos. Como fim da criação do Estado, o Bem Comum só pode ser alcançado, através daquele, pela “Volonté Générale” dos cidadãos¹⁵.

Na verdade, há diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; esta só tem em vista o interesse comum, a outra tem em vista o interesse privado e é apenas uma soma de vontades particulares: mas retirem destas mesmas vontades os mais e os menos que se destroem entre si, e restará como soma de diferenças a vontade geral.

¹⁵ ROUSSEAU. Jean-Jaques. **Do Contrato Social**. Versão para E-book. 2001. Edição de Ridendo Castigat Moraes. Disponível em <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>.

Como se vê essa vontade de todos é, portanto, aquilo que interessa aos cidadãos preservar, dado ser a fonte e o garante da sociabilidade política. Sem ele, é todo o edifício social que rui, e não apenas as formas ou as estruturas transitórias de governo ou do direito político.

Essa posição de Rousseau sobre a vontade de todos é bem contestada pelos agregativistas, dentro os quais podemos citar Joseph Alois Schumpeter, segundo o qual indica que essa crença nas capacidades dos cidadãos para refundarem permanentemente a *politias* democrática é infundada, pois o indivíduo-tipo das massas modernas não é nem racionalmente competente nem revela poucas dificuldades em ultrapassar os limites estreitos dos seus interesses mais egoístas e imediatos.

Como se sabe, a solução proposta por Schumpeter era a de que se deveria abandonar o Bem Comum de Rousseau como justificação da democracia. A democracia não visava nenhum fim ou projeto comum, era apenas um método de seleção de lideranças.

Mas mesmo o sufrágio universal da Revolução Francesa excluía as mulheres, que somente conseguiram o direito ao voto bem depois. No mundo, o primeiro país a adotar o voto feminino foi a Nova Zelândia, em 1893.

A partir de então o movimento sufragista feminino no mundo cresceu, partindo do Reino Unido, França, depois América do Norte, sendo aceito oficialmente no primeiro apenas em 1918. O voto simplesmente representava a expressão da vontade muito particular de uma minoria que detinha o poder, sendo, por óbvio, somente resguardados os direitos e interesses da minoria representada.

O sufrágio universal, tal qual o conhecemos hoje, ampliou o cerne do poder político, possibilitando ao povo, sua participação na escolha de seus representantes diretamente. Segundo Luiz Alberto David Araújo¹⁶, o direito de sufrágio

não é mero direito individual, pois seu conteúdo, que predica o cidadão a participar da vida política do Estado, transforma-o em um verdadeiro instrumento do regime democrático, que, por princípio, só pode realizar-se pela manifestação dos cidadãos na vida do Estado. Bem por isso, o sufrágio constitui simultaneamente um direito e um dever.

¹⁶ ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, 10ª Edição. p. 239.

Para J. J. Gomes Canotilho¹⁷ o direito de sufrágio ainda caracteriza-se por ser fundamental na realização do princípio democrático, sendo que, por meio dele, “legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legítima de distribuição dos poderes, procede-se à criação de ‘pessoal político’ e marca-se o ritmo da vida política de um País”.

Além disso, o sufrágio deve seguir fielmente os princípios da universalidade, com o alargamento do direito de voto a todos os cidadãos; da imediatidade, como sendo o resultado imediato da manifestação do voto; da liberdade, que é a garantia de o eleitor exercer seu voto sem coerção; da natureza secreta, onde o eleitor guarda para si a decisão de sua opinião e voto; da igualdade, onde todos os votos tem eficácia jurídica igual; da periodicidade, com renovação periódica do voto; e finalmente, pelo princípio da unicidade, onde um homem equivale a um voto¹⁸.

No atual sistema constitucional brasileiro, os direitos previstos no art. 14 da Constituição, denominados direitos políticos, consistem no “conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais”¹⁹.

Os direitos políticos, portanto, compreendem os institutos constitucionais relativos ao direito de sufrágio, aos sistemas eleitorais, às hipóteses de perda e suspensão dos direitos políticos e às regras de inelegibilidade.

Um dos institutos dos direitos políticos, nessa esteira de pensamento e abordado no presente trabalho, é o direito de sufrágio, que consiste no direito de escolher representantes por meio de voto. Segundo o caput do art. 14 de nossa Constituição Federal: “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: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”. Como nos diz José Afonso da Silva²⁰ “Considera-se universal o sufrágio quando se outorga o direito de votar a todos os nacionais de um país, sem restrições derivadas de condições de nascimento, de fortuna ou de capacidade especial”.

¹⁷ Ibidem, p.301.

¹⁸ Ibidem, p.302-306.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p.348.

²⁰ Ibidem, p.336.

A condição de elegibilidade ativa é facultativa para os analfabetos, maiores de setenta anos e maiores e dezesseis anos e menores de dezoito anos, na forma do §1º, inciso II, do art. 14. A elegibilidade passiva exclui os inalistáveis e os analfabetos, na forma do §4º, do art. 14. O analfabeto é o tema principal do trabalho e será tratado em momento próprio.

Em relação aos inalistáveis, estes são aqueles que possuem “um impedimento ou impossibilidade de o sujeito vir a ter a capacidade eleitoral tanto ativa, quanto passiva, de se tornar cidadão, e, que pelo ordenamento constitucional não pode participar da organização política do Estado²¹, podendo ter como causa a idade (menores de dezesseis anos), a nacionalidade (estrangeiros), a função (conscritos – serviço militar obrigatório) e a condição física ou psíquica (que provoquem incapacidade civil absoluta).

Outras constituições nacionais também asseguraram o sufrágio universal, tais como a Carta de 1967 (art. 143), a emenda nº 01 de 1969 (art. 148) e na Constituição de 1946 (art. 134).

As Cartas Políticas de 1891, 1934 e 1937 possuíam apenas a previsão de sufrágio censitário, ou seja, concede-se apenas ao indivíduo que preencha determinada qualificação o direito ao voto.

Como exemplo, podemos citar o art. 70, § 1º, item 1º da Constituição de 1891, assim como, o art. 108, parágrafo único, alínea “c” da Constituição de 1934, ao se excluir os *mendigos* do direito de sufrágio, o que revela aspecto censitário²². Foi a primeira republicana e outorgada pelo Presidente. Possui disposições transitórias que em seu art. 1º, decreta que o Presidente e o Vice dos Estados Unidos do Brasil serão eleitos pelo Congresso.

Logo em seguida, a Carta Política de 1934 é promulgada, passando a prever o chamado “Estado Social”, com direitos sociais e econômicos. É a partir desta Constituição que se estende o direito de sufrágio também à mulher; ocorrendo a chamada *simetrização entre os sexos*²³.

Na verdade o voto feminino autorizado no plano nacional somente ocorreu no primeiro governo de Vargas, por meio do Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932, onde foi instituído o Código Eleitoral Brasileiro, conceituando eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma do Código.

²¹ CONEGLIAN, op.cit. p. 86.

²² SILVA, José Afonso da. Op.cit. p.336.

²³ MIRANDA, Pontes de. Op.cit. p. 552.

Ressalte-se que as disposições transitórias do referido diploma dispunham que os homens com mais de 60 anos e as mulheres em qualquer idade podiam se isentar de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral. Logo, na prática, não havia obrigatoriedade do voto feminino.

Em 1937, com o advento do Estado Novo, temos um modelo de Constituição totalmente autoritária, mantendo direitos sociais e econômicos dentro de uma perspectiva intervencionista, inibindo instrumentos diversos de manifestação coletiva. Adere-se à Carta de 1937, a Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, com os seguintes dispositivos: “Art. 46. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sufrágio direto”, bem como o “Art. 77. O Presidente da República será eleito por sufrágio direto em todo o território nacional”, ou seja, dando novamente coletivo ao sufrágio, que ainda não pode ser considerado universal, pois excluía, por exemplo, os mendigos.

A Constituição de 1824, nitidamente censitária, previa em seu artigo 92 que eram excluídos de votar os menores de vinte e cinco anos (excluídos os casados, oficiais militares maiores de vinte e um anos, os bacharéis formados e clérigos de ordens sacras), os “filhos-famílias”, os “criados de servir”, os religiosos e os que não tiverem renda líquida de cem mil réis.

Nada tratava a Constituição Federal de 1824 acerca do analfabeto.

Historicamente, a Lei Saraiva, promulgada pelo Decreto Imperial nº 3.029 de 09 de janeiro de 1881²⁴, iniciou o histórico nacional de reformas eleitorais. De redação final do então Deputado Geral Ruy Barbosa, em homenagem ao então ministro do Império, José Antônio Saraiva.

Referido decreto instituiu, pela primeira vez, o título eleitoral, proibindo o voto de analfabetos, além de ter adotado eleições diretas para todos os cargos eletivos do Império: Senadores, Deputados, membros das Assembleias Legislativas Provinciais, Vereadores e Juízes de Paz.

Segundo o inciso II e seu §2º, do art. 8º da referida lei, disciplinavam a regra de alistamento eleitoral, segundo o qual, em relação à exigência de escolaridade:

²⁴ BRASIL. Planalto. **Decreto Imperial nº 3.029 de 09 de janeiro de 1881. Lei Saraiva.** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_74/MemoriaJuridica/LeisHistoricas.htm. Acesso em 20/01/2013.

II. De serem incluídos no dito alistamento os cidadãos que requererem e provarem ter adquirido as qualidades de eleitor de conformidade com esta lei, e souberem ler e escrever.

§ 1º A prova de haver o cidadão atingido a idade legal será feita por meio da competente certidão; e a de saber ler e escrever pela letra e assinatura do cidadão que requerer a sua inclusão no alistamento, uma vez que a letra e firma estejam reconhecidas por tabellião no requerimento que para este fim dirigir.

A Constituição de 1891, em seu art. 70, qualificava os eleitores como os cidadãos maiores de 21 anos alistados, excluindo do alistamento os mendigos, os que não sabem ler e escrever, os “praças de pré” e religiosos, declarando inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

Para a Constituição Federal de 1934, são eleitores os brasileiros de ambos os sexos, maiores de dezoito anos e alistados, excluindo-se destes, os que não saibam ler e escrever, os “praças de pré”, mendigos, os privados temporária ou definitivamente dos direitos políticos.

A Constituição de 1937, por sua vez, segue a mesma regra da anterior, alterando o termo “não saber ler e escrever” por analfabeto e o termo praças de pré pela expressão “militares em serviço ativo”. O interessante é que o art. 121 afirmava que embora os militares fossem inalistáveis, os oficiais eram “elegíveis”, expressando o momento político da época.

A Constituição de 1946, em seu artigo 132, afirmava como regra que não poderiam alistar-se como eleitores os analfabetos, os que não sabiam se expressar em língua nacional e os privados temporária ou definitivamente dos direitos políticos. Mantinha-se a regra acerca dos militares oficiais, no que toca à Constituição anterior, conforme parágrafo único do artigo citado.

A Constituição Federal de 1967 manteve todas as demais regras citadas anteriormente, relativas à Constituição de 1946.

Tal regra foi mantida pela Emenda Constitucional nº 01 de 1969 até a Emenda Constitucional nº 25 de 15 de maio de 1985, quando foi determinado pela redação do art. 150, prevendo que “São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos”, alterando diversas regras acerca dos militares.

A Emenda Constitucional nº 25 garantiu aos analfabetos o direito de se alistarem como eleitores, mas não conferindo capacidade eleitoral passiva, ou seja, mantendo a inelegibilidade dos textos anteriores.

No tocante à capacidade ativa, constitui-se ela por meio do voto, o qual é obrigatório para maiores de dezoito anos (artigo 14, I, da Constituição Federal), sendo facultativo para analfabetos, para os maiores de setenta e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

O direito de ser votado, ou sufrágio passivo, traduz o direito que o cidadão tem de, satisfeitas as condições necessárias e livre dos impedimentos constitucionais, apresentar-se como candidato a um cargo eletivo²⁵.

Assim como a “alistabilidade” diz respeito à capacidade eleitoral ativa (capacidade de ser eleitor), a “elegibilidade” se refere à capacidade eleitoral passiva, à capacidade de ser eleito.

Tem “elegibilidade”, portanto, quem preencha as condições exigidas para concorrer a um mandato eletivo. Consiste, pois, a elegibilidade no direito de postular a designação pelos eleitores a um mandato político no Legislativo ou no Executivo²⁶.

A elegibilidade está prevista no artigo 14, §3º da Constituição Federal, o qual prevê as condições para que o cidadão exerça o direito ao sufrágio passivo, a saber: I – a nacionalidade brasileira²⁷, II – o pleno exercício dos direitos políticos, III – o alistamento eleitoral, IV – o domicílio eleitoral na circunscrição, V – a filiação partidária, VI – idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para vereador.

²⁵ ARAÚJO, Luiz Aberto David. Op.cit. p. 242.

²⁶ SILVA, José Alfonso da. Op.cit. p. 365.

²⁷ No que toca que para se candidatar a Presidente ou Vice-Presidente da República é necessário ser brasileiro nato.

1.4. Inelegibilidades Constitucionais

As causas de inelegibilidade podem ter suas bases tanto na Constituição Federal, como em lei complementar (CF, art. 14, §9º, primeira parte), porem as hipóteses trazidas pela última obrigatoriamente devem seguir estritamente os princípios e base fixados pela Constituição Federal, buscando-se a preservação do Estado de Direito.

Efetua-se no presente trabalho um corte didático, deixando-se de analisar as inelegibilidades legais, tais como as previstas na Lei Complementar nº 64/90, alterada também pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/10) e as previstas no Código Eleitoral), fixando-se nas causas Constitucionais, especialmente a inalistabilidade e o analfabetismo, que, embora previstas em seu texto, tem bases constitucionais.

Como já dito, os §§ 4º ao 7º do art. 14 tratam das regras constitucionais que definem condutas e sanções em relação às inelegibilidades.

O §9º do mesmo artigo, por outro lado, apesar de seu caráter vago, tem um maior conteúdo semântico, apresentando verdadeiros princípios constitucionais a serem seguidos, como finalidades das inelegibilidades, destacando-se a proteção a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso no exercício de função pública.

São inelegíveis, pela redação do §4º do art. 14 da Constituição, os inalistáveis e os analfabetos.

A plena disposição e fruição dos direitos políticos ativos (votar) é condição para o exercício dos direitos políticos passivos (ser votado), ou seja, quem não pode votar, não pode ser votado.

A inalistabilidade, para a doutrina de *Olivar Augusto Roberti Coneglian*²⁸ é considerada uma causa absoluta, pois se caracteriza por ser um procedimento eleitoral administrativo necessário para o sujeito se inscrever como eleitor, e tem o condão de transformar uma pessoa em um cidadão, sendo, em regra, obrigatório, mas facultativo a outros (menores entre dezesseis e dezoito anos e maiores de 70 anos). O efeito da inalistabilidade é um impedimento de o sujeito vir a ter a capacidade eleitoral tanto ativo, quanto passiva, de se tornar cidadão, não podendo participar da organização política do Estado.

²⁸ CONEGLIAN, *Olivar Augusto Roberti*. Op.cit. p. 86.

A inalistabilidade tem várias causas, sendo elas o fator idade (menor de dezesseis), a nacionalidade (estrangeiro), a função (conscritos) e a condição física ou a psíquica (desenvolvimento mental incompleto ou retardado que provoca incapacidade civil absoluta).

Em relação à idade, em função da regra do §1º do art. 14 da CF/88, os menores entre dezesseis e dezoito anos e maiores de 70 anos são eleitores facultativos, o que se leva a conclusão que os menores de 16 são absolutamente inalistáveis, e, por conseguinte, inelegíveis, passiva e ativamente.

A fundamentação da inalistabilidade em razão da idade é o não amadurecimento pessoal presumido pela regra constitucional.

A nacionalidade, sendo ela nata ou proveniente de naturalização, prevista no §2º do art. 14 da Constituição Federal proíbe de se alistarem, não sendo eleitores, os estrangeiros, pois, “o exercício dos direitos políticos é próprio dos brasileiros, natos ou naturalizados”²⁹.

A exceção se trata do caso dos Portugueses, que, se residentes no Brasil, podem votar e serem votados, exceto para os cargos onde se exija a nacionalidade brasileira nata.

Em razão da função o citado §2º do art. 14 da CF/88 veda o alistamento aos conscritos, ou seja, “são os recrutados que servem às Forças Armadas de forma obrigatória, mas a expressão também está tratada na abrangência do texto da Res. TSE nº 15.850/1989”³⁰, ou seja, alcançando também os matriculados nos órgãos de formação de reserva e os médicos, dentistas, farmacêuticos e veterinários, que prestam serviço militar inicial obrigatório.

Para a doutrina, a fundamentação de os conscritos estarem nessa condição é o fato de que a vedação se dá em decorrência da natureza das atividades que desenvolvem, pois, em um momento de eventual guerra ou estado de exceção, os primeiros a irem para as frentes de batalha, não podendo, desta forma, estarem vinculados a ideologias a não a ser a militar, que é baseada na hierarquia e disciplina³¹.

Outra fundamentação para tal restrição de alistamento aos homens conscritos em tempo de paz é “evitar a politização daqueles que estão aprendendo a lidar com armas”³².

²⁹ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 2ª Edição. Ed. Atlas, 2012, p. 73.

³⁰ RAMAYANA, Marcos. Op.cit. p. 333.

³¹ CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. Op.cit. p. 86.

³² GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Op.cit. p. 73

Os conscritos inalistáveis, portanto, são aqueles atingidos pelo serviço militar obrigatório, não abrangendo os militares de carreira, os quais, se desejarem se dedicar à atividade político-partidária, terão que obedecer ao regramento do §8º do art. 14.

Contudo tal posição em relação aos conscritos não é pacífica na doutrina, pois há aqueles que entendem que tal medida “restringe o sufrágio universal e não se justifica na fase contemporânea da democracia brasileira”, complementando ainda que essa “impossibilidade circunstancial física de comparecimento à seção eleitoral de votação não pode ser comparada a uma forma de sufrágio restrito, como se estivéssemos na fase do sufrágio censitário ou capacitário”³³.

Complementa ainda Marcos Ramayana que a “cidadania não pode ser interpretada restritivamente, mas sim na classe das ampliações das capacidades de participação na vida política e social do estado”³⁴.

Em relação ainda ao inalistamento constitucional, tem-se a figura dos absolutamente incapazes, seja por deficiência física ou daqueles com distúrbio psíquico, pois estes tem seus direitos civis suspensos em função de eventual deficiência que resulte em interdição, com base no art. 15, inciso II, da CF/88.

Terminados os casos de inelegibilidades em função do inalistamento, com previsão na Constituição Federal, necessário o estudo acerca do analfabetismo, ou seja, a outra hipótese prevista no §4º do art. 14 da Carta Magna, que será feita no tópico seguinte.

1.5. O analfabetismo e o Poder Constituinte

O analfabetismo é a segunda causa constitucional de inelegibilidade, conforme previsão do §4º do art. 14 da Constituição Federal, com redação original do texto aprovado e promulgado em 05 de outubro de 1988.

Acontece que, conforme já visto alhures, o analfabetismo teve como primeira previsão no País na Constituição Federal de 1891, excluindo do alistamento os que não sabiam ler e escrever.

Tal previsão foi mantida em todas as constituições seguintes até a atual de 1988, sendo adotado o termo “analfabeto” somente na Carta de 1937.

³³ RAMAYANA, Marcos. *Ibidem*. p. 333.

³⁴ RAMAYANA, Marcos. *Ibidem*. p. 333.

Possui a atual Constituição Federal de 1988 a grande virtude de espelhar a reconquista dos direitos fundamentais, com a devida previsão textual, especialmente os direitos de cidadania e os individuais, simbolizando a superação de um projeto autoritário, militarista, pretensioso e intolerante que se impusera ao País nos últimos vinte cinco anos, desde o golpe de 1964.

No entanto, a falta ou minguagem de uma coordenação entre as diversas comissões temáticas que formaram os estudos do poder constituinte, e a amplitude com que cada uma cuidou de seu tema, foram responsáveis por um texto prolixo, casuístico e extremamente detalhista, inteiramente impróprio para um documento de tal natureza, mas que foi aceito, em função do momento histórico em que se vivia no País, notadamente pelo prazer da reconquista da democracia, após o movimento de “Diretas Já” de 1985.

Na verdade, a atual Constituição Federal surgiu do entrelaçamento de correntes que predominavam naqueles idos da década de 80, prevalecendo, pela via do acordo ou coalizão, ora uma tendência, ora outra, não gozando o texto de unidade ideológica, notando-se em artigos mais polêmicos a prevalência desta ou daquela orientação.

Tanto é verdade que passados quase vinte e cinco anos da promulgação do texto de 1988, temos atualmente setenta e uma emendas constitucionais, sem contar as emendas de revisão, previstas pelo próprio constituinte originário, que somaram mais seis, todas editadas em 1994.

Com efeito, pode-se perceber na simples análise do texto constitucional e da própria história, dispositivos resultantes do compromisso de facções, grupos ideológicos e coalizões partidárias que optaram pela fórmula da transação, menos gravosa aos seus interesses que uma possível derrota total.

Para discussão do novo texto constitucional foram formadas oito comissões³⁵, divididas em vinte e quatro subcomissões temáticas. Após aprovado na Subcomissão, o texto seguiu para a Comissão Temática respectiva, onde foram elaborados os capítulos por temas. Os três anteprojetos de cada Subcomissão foram reunidos em um anteprojeto único e, em seguida, transformado em um Anteprojeto de Comissão.

Relativo ao tema em debate, foi formada a Comissão de nº I, qual seja, “Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher”, com três subcomissões, quais sejam: Subcomissão “a”, da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais;

³⁵ Na verdade foram dez, mas as duas últimas, diziam respeito a comissões de ordem técnica e organizativa, quais sejam, a Comissão de Sistematização e a Comissão de Redação.

Subcomissão “b”, dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias e Subcomissão “c”, dos Direitos e Garantias Individuais.

Sobre a questão da alfabetização e a relação com a participação política, a Subcomissão “b”, dos direitos políticos, dos direitos coletivos e da garantias, foi residida pelo deputado constituinte Maurílio Ferreira Lima, sendo que, em relação aos direitos políticos, foram aceitas propostas de diversos constitucionalistas, inclusive Afonso Arinos de Mello Franco³⁶.

Na verdade, o texto da atual Constituição seguiu a tendência das anteriores, quanto aos direitos políticos, correspondendo a questão da educação, motivo de pouca relevância em se tratando dos direitos e garantias fundamentais.

Uma frase do Deputado Constituinte Ramayana Gazzinelli, retirada da página 45 da referida Ata, pode resumir o preocupação do constituinte em relação ao cidadão analfabeto, ou seja, na confrontação entre a educação básica e tecnológica:

O Brasil não é simplesmente um País rural. Se ele quer alimentar sua população, quer dar escola a essa população, só conseguirá isso através de um processo de tecnologia moderna. Poderia dizer: por que não fechar as universidades e transformá-las em escolas primárias? Se há tantos analfabetos no Brasil, vamos dar escolas primárias. É o mesmo tipo de argumento: se há tantos analfabetos no Brasil, então vamos dar escola primária para todo o mundo, fechando a universidade. Com o custo de uma universidade dá para abrir milhares de escolas primárias, porque é. Se observarmos o custo de uma universidade típica, federal, veremos que dá para abrir milhares de escolas primárias porque é extremamente cara. Se observarmos o custo de uma universidade típica, federal, veremos que dá para abrir milhares de escolar, primária com essa verba. Devemos fazer isso? Acho que, não. Há todo um problema ligado a uma tecnologia.

Percebe-se que o prognóstico constituinte depois de quase 25 anos foi impreciso, no mínimo, pois, a preocupação com a educação de ponta, em detrimento de uma educação de base, de qualidade, mostra-se equivocada, o que será analisado em momento oportuno.

A preocupação política sobre o assunto, no entanto, não é atual, muito pelo contrário, pois, desde os idos do final do século XIX, pouco antes da Proclamação da República, José Bonifácio de Andrada e Silva, chamado de “O moço”, já alertava para a questão de preocupação nacional, que era a participação política em um país sem educação formal:

³⁶ A ata pode ser acessada no site do Senado Federal, da qual, inclusive, a Câmara dos Deputados faz referência e indica o seguinte link: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/1b%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DA%20NACIONALIDADE,%20DOS%20DIREITOS%20POL%C3%8DTICOS,%20DOS%20DIREITOS%20.pdf>

Pode-se dizer que, em regra, as legislações dos povos cultos não exigem esta condição de capacidade. Procedem de outro modo: instruem em primeiro lugar, pondo o ensino ao alcance de todos e, em algumas nações, tornando-o mesmo obrigatório (...).

A capacidade política supõe a competência daquele que a exerce. Ora, em relação a todo homem nós podemos distinguir a competência geral da competência especial. O astrônomo, o arquiteto, o doutor, o comerciante, o industrial tem competência especial para decidir sobre o objeto da ciência ou indústria que conhecem, e competência geral para compreender e dar opinião sobre tudo o mais que não estudaram ou exerceram com especialidade.

Na eleição a competência especial vem em auxílio geral, e é pela concorrência de todos que se forma opinião, ou toma corpo a verdade enunciada pelo juízo das urnas. A leitura e a escrita são meios de instruir-se, mas em si mesmos não aumentam o discernimento do homem, e muito menos dão bom senso a quem não o tem (...).

Enquanto pela prova (de renda), a reforma projetada suprime, nas cidades, o elemento inquieto do trabalho; suprime, no campo, pela exigência da leitura e da escrita, o elemento ordeiro e sossegado, que se emprega na agricultura.

Como presunção de renda, a exigência da leitura e da escrita é ainda repelida pela Constituição, que não cogitou da espécie, quando aliás, estatuiu sobre as condições da capacidade política, e, pelo contrário, deu ao voto fundamento diverso.

Exigir a leitura e a escrita como recurso indispensável para a segurança do voto, ou prova da identidade do votante, é duas vezes falso: primeiro, porque o voto pode ser público, secreto ou simbólico; segundo, porque a segurança e a prova podem ser dadas de outro modo³⁷.

Para a doutrina atual, o analfabetismo é uma causa própria de inelegibilidade, pois vai impedir diretamente o cidadão ao exercício do “ius honorum”.

Apesar de as inelegibilidades terem como uma de suas características a temporariedade, o analfabetismo tem como termo incerto, e perdurará por tanto tempo quanto durar essa falta de capacidade técnica e intelectual para escrita e leitura.

Para a doutrina clássica, podemos citar Olivar Augusto Roberti Coneglian³⁸, ao defender tal inelegibilidade da seguinte maneira:

Essa inelegibilidade é colocada no ordenamento nacional para a preservação da função a ser desenvolvida, ou seja: para evitar que determinadas pessoas, que estão sem um conhecimento técnico mínimo, possam representar os demais, pois isso não ocorreria de forma satisfatória e colocaria em risco os interesses nacionais.

³⁷ BONIFÁCIO O MOÇO, José. **Perfis Parlamentares nº 13**. Francisco de Assis Barbosa (org). Brasília: Câmara dos Deputados, 1978, p. 149-150.

³⁸ CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. Op.cit. p. 86.

Pinto Ferreira³⁹, por sua vez, entende que a lei eleitoral ao excluir determinadas categorias de eleitores do alistamento, procurou “beneficiar o regime democrático, de acordo com a sua filosofia de vida”. Mas afirma que tal amplitude, ao se incluir ou excluir determinadas pessoas na esfera do eleitorado, depende do “seu regime existente e da sua compreensão filosófica e jurídica”, ao tempo da discussão.

A doutrina clássica pontua o analfabetismo como uma regra constitucional clara, que deve ser aplicada imediatamente, embora haja dúvida acerca de seu alcance. Dúvida, na verdade, sobre o conceito de analfabeto, sendo esta uma restrição ao exercício de um direito público.

Outros, porém, defendem que o número de analfabetos no país é demasiado em relação ao número total da população, sendo uma “restrição importante ao exercício dos direitos políticos”, sendo que o índice de analfabetismo funcional, resultado da péssima educação básica, chega a beirar 30%, ou mais, segundo posição de Luis Carlos dos Santos Gonçalves⁴⁰.

1.6. O conceito de analfabeto para a UNESCO e para a Justiça Eleitoral

A jurisprudência dos tribunais eleitorais de todo o país, bem como do Tribunal Superior Eleitoral, tem interpretado de modo bastante amplo a alfabetização como condição de elegibilidade, fazendo com que apenas aquele cidadão ou cidadã “absolutamente ou muito ignorante”, “que não saber ler e escrever”, “que não conhece o alfabeto”⁴¹, seja tido como inelegível.

Não pretendemos adentrar no tema de meios de prova da alfabetização, mas pela dificuldade do próprio Tribunal Superior Eleitoral em definir o que é analfabeto, recai-se em casuísticas, sem qualquer regra geral científica ou específica. Melhor dizendo, o TSE entende como alfabetizado aquele que apresenta documento idôneo de escolaridade, nos termos do art. 26 da Res. TSE nº 23.221/2010⁴², segundo o qual, singelamente: “A via impressa do

³⁹ FERREIRA, Pinto. **Código Eleitoral Comentado**. 4ª edição ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1997. P. 42.

⁴⁰ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Op.cit. p. 73.

⁴¹ Definições do Dicionário Aurélio, Sec. XXI.

⁴² O TSE edita a cada nova eleição, seja ela municipal ou nacional, Resoluções e normas a respeito do pleito eleitoral vindouro, posto que também possui função normativa. Para fins didáticos, escolhemos a Resolução nº 23.331/2010, das últimas eleições de 2010 como paradigma.

formulário Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) será apresentada com os seguintes documentos: (...) IV - comprovante de escolaridade,⁴³.

Para a UNESCO⁴⁴, alfabetização

refere-se à capacidade de um indivíduo de ler e escrever com compreensão uma afirmação simples e curta relacionada à sua vida cotidiana. O conceito de alfabetização evoluiu desde então, abrangendo múltiplas áreas de habilidades, cada uma concebida em uma escala de diferentes níveis de domínio e servindo a diferentes propósitos. Atualmente, muitos consideram a alfabetização como a capacidade de identificar, interpretar, criar, comunicar e calcular, utilizando materiais impressos e escritos em vários contextos. A alfabetização é o processo de aprendizagem que capacita os indivíduos a atingir metas pessoais, desenvolver seus conhecimentos e seu potencial, e participar plenamente na comunidade e na sociedade mais ampla.

Como outro lado da mesma moeda, para a UNESCO, o termo analfabeto é utilizado quando “se refere a uma pessoa capaz/não capaz de ler e escrever com compreensão uma afirmação simples relacionada à sua vida cotidiana”.

Veja-se, portanto, que não há um conceito uniforme, ou mesmo mínimo do que venha a ser um cidadão alfabetizado ou não, recaindo a casuística ao exame de cada situação.

O conceito, portanto, está umbilicalmente ligado ao caso em concreto levado ao judiciário, e ao cumprimento da entrega da documentação idônea de escolaridade.

O próprio Tribunal Superior Eleitoral, por seu turno, já se decidiu que na “dúvida quando a idoneidade do comprovante de escolaridade apresentado, pode o juiz eleitoral determinar a realização de teste para aferir a condição de alfabetização do candidato”⁴⁵, aplicando, por seu turno, o art. 29, IV, §2º, da Resolução TSE nº 22.717/2008, que equivale ao §9º, do art. 26, da Resolução TSE 23.221/2010, segundo o qual a “ausência do comprovante a que se refere o inciso IV poderá ser suprida por declaração de próprio punho, podendo a exigência de alfabetização do candidato ser aferida por outros meios, desde que individual e reservadamente”.

O conceito utilizado pelo TSE é, portanto, objetivo em seu modo, mas recaindo na subjetividade, ou seja, na análise do juiz eleitoral quando o documento apresentado não for suficiente ou idôneo, para tanto.

⁴³ TSE. Op.cit.

⁴⁴ UNESCO. Relatório de Monitoramento de Educação para Todos Brasil 2008. Educação para Todos em 2015. Alcançaremos a meta? Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159294por.pdf>. Acesso e 15/01/2013. p. 58.

⁴⁵ TSE, Ac. de 16.10.2008 no AgR-REspe nº 31.793, rel. Min. Marcelo Ribeiro.

A questão é bastante específica, e jungida aos casos em que não há documento idôneo a que se refere a lei, podendo ser suprimida por declaração de próprio punho, ou por outros meios, desde que individual e reservadamente.

A exigência de teste individual e na forma reservada foi inserida nas Resoluções do TSE após diversas ações e recursos contestando provas coletivas de aferição de escolaridade, ou mesmo com a presença de diversas pessoas, onde se causaria evidente constrangimento ao candidato, posto que impugnado fato ligado ao seu âmago e intimidade, qual seja, a escolaridade.

Citemos como exemplo a decisão do relator Gilmar Ferreira Mendes nº 24.343/2004, em que se decidiu ser ilegal a exigência de teste do candidato impugnado na frente do Juiz Eleitoral, do Promotor de Justiça, oficial de justiça, chefe de cartório, advogado e parte impugnante. Para o citado Ministro, “a parte impugnante é, no caso, o dirigente da coligação adversária, oponente político do candidato. É inegável que a sua presença não apenas incomodaria, mas também poderia mesmo influenciar o resultado da prova. Tal situação é absolutamente repudiada por esta Corte”⁴⁶.

Outras decisões demonstram o conceito de analfabeto eleitoral: “candidato que, submetido a teste de alfabetização, não demonstrou possuir habilidades mínimas para ser considerado alfabetizado” (REsp 13.180); “candidato que se mostra incapaz de esboçar um mínimo de sinais gráficos compreensíveis” (REsp 12.804); “candidato que não mostre aptidão para leitura” (REsp 12.952); “candidato que não logre sucesso na prova a que se submeteu, mesmo que já tenha ocupado a vereança” (REsp 13.069); “a mera assinatura em documentos é insuficiente para provar a condição de alfabetizado do candidato” (REsp 21.958).

De forma bastante ampla, conforme se percebe pelo repertório de Acórdãos do TSE, disponível em seu *web site*, a posição atual da corte eleitoral indica ser legal e constitucional o teste individual e de forma reservada do candidato que não entregar comprovante de escolaridade idôneo.

Mas tal substrato jurisprudencial é pouco, muito pouco, para conceituar simplesmente o que é ser analfabeto, visto que a própria jurisprudência do TSE titubeia e diverge, chegando a dizer que a leitura realizada pelo candidato, por si só, não é prova de alfabetização.

⁴⁶ TSE, Ac. de 11.10.2004 no AgRgREspe nº 24.343, rel. Min. Gilmar Mendes.

Assim, a Justiça Eleitoral tem diversos tipos de analfabetos a julgar e considerar inelegíveis: os analfabetos absolutos e os funcionais, embora tais conceitos careçam por completo de qualquer conceituação ou estudo de caráter científico por parte do TSE.

O significado, em termos de legitimidade eleitoral, de tal interpretação restritiva da limitação constitucional resta-nos muito evidente.

Dadas as múltiplas condições culturais e educacionais do Brasil, como um País de dimensões continentais, é bastante natural que boa parte dos cidadãos, em especial nas áreas rurais, sintam-se devidamente representada por aqueles aos quais a vida reservou sorte (ou falta desta) semelhante.

Na verdade, em dadas localidades, caso a regra do TSE fosse levado a ferro e fogo, qualquer candidato seria tido como elegível.

Justifica-se, talvez, do ponto de vista sociológico, tal processo de identificação é mesmo inevitável, como também o é a perda em legitimidade da representação, caso o princípio constitucional venha a ser restrito com maior rigor, mas não é justificado juridicamente, cujos princípios de acesso ao poder democrático e ao voto são cingidos por normas, ou melhor, regra constitucional restritiva, de direito político negativo, o que, para piorar, recai na posição do TSE, dos tribunais eleitorais estaduais e, finalmente, ou principalmente, de competência do Juiz Eleitoral da comarca do candidato.

1.7. Direito à participação política, cidadania e democracia

Conforme o contexto histórico, social e político em que já estamos trabalhando, a expressão “participação política” se presta a inúmeras interpretações. Inicialmente a participação política parte do “povo”, expressão entendida pelas constituições como sendo o múnus legitimador e democrático do “poder” exercido em determinado território⁴⁷.

A Constituição Federal de 1988 traz em seu preâmbulo que referido documento foi promulgado pelos “representantes do povo brasileiro”, “para instituir um Estado Democrático”. No art. 1º, roga ainda como princípio primevo da República Federativa do Brasil que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

⁴⁷ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. 4ª Edição revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

Friedrich Müller se ateuve a questão de saber quem é esse “povo” que as Constituições se alicerçam para a auto legitimação democrática, sendo esta uma expressão que “pertence ao conjunto das expressões mais pures de pressupostos e também ao conjunto das expressões menos seguras dos referidos documentos constitucionais”⁴⁸.

Os conceitos de “povo” e “nação” seguiram inocentemente como sinônimos até meados do séc. XIX, mas não mais utilizados como tal, pois não se legitima o poder com base nos critérios de sangue, mas critérios derivados de comunidades culturais que representam culturas constitucionais na esfera do direito constitucional⁴⁹.

Continuando a linha de Müller, o primeiro entendimento de legitimação democrática “pelo povo” entende “o povo” como “povo ativo”, com efetiva participação política eleitoral, elegendo representantes, por meio da democracia direta, como referendos, plebiscitos, consultas e leis de iniciativa popular, sem se excluir os estrangeiros com residência fixa no país, pois são considerados cidadãos de direito.

Para Müller, a ideia fundamental da democracia é a “determinação normativa do tipo de convívio de um povo pelo mesmo povo”. Continua ainda na máxima “one man one vote”, e, “tudo que se afasta disso necessita de especial fundamentação em um Estado que se justifica como ‘demo’ cracia”⁵⁰.

Esse paralelismo entre o povo e sua atitude política ativa em determinado território, construindo a ideia de Pátria está bem clara em Jules Michelet, em sua obra *O Povo*⁵¹. Para tanto, referido autor entendeu que o Povo, antes de ser aquele mero camponês simplório apaixonado pela sua terra, tem estrito relacionamento com sua pátria, afirmando que não há povo sem pátria. Assim depende dessa mesma massa o destino da pátria: um mero vínculo de servidão ou um monumento à liberdade.

Fabio Konder Comparato entende que na teoria política e constitucional, *povo* não é um conceito descritivo, mas claramente operacional. Fundamenta que não se trata de designar, “com esse termo, uma realidade definida e inconfundível da vida social, para efeito de

⁴⁸ MÜLLER, Friedrich. Op.cit. p.43.

⁴⁹ MÜLLER, Friedrich. Op.cit. p.43.

⁵⁰ MÜLLER, Friedrich. Op.cit. p.47.

⁵¹ MICHELET, Jules. *O Povo*. 1ª Edição Brasileira. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

classificação sociológica, por exemplo, mas sim de encontrar, no universo jurídico-político, um sujeito para a atribuição de certas prerrogativas e responsabilidades coletivas”⁵².

Para o mesmo autor, a discussão do povo como essência desse regime político leva ao questionamento da definição e delimitação do próprio poder, ou seja, como defini-lo, torná-lo mais operacional a fim de evitar usurpações de soberania.

Para Comparato, essa indagação central, na verdade, pode ser desdobrada em duas outras: a definição de povo, como sujeito da soberania democrática, diz respeito ao titular ou àquele que a exerce? A soberania popular é um poder absoluto?

Respondendo tais questões, Comparato retorna a Rousseau, na famosa distinção entre *vontade geral* e *vontade de todos*. Aquela “só diz respeito ao interesse comum; a outra, ao interesse privado, sendo apenas a soma de vontades particulares”.

Busca ainda resposta em Aristóteles, e a diferença entre os regimes políticos retos e os corrompidos. Nos primeiros, o titular do poder supremo age no interesse comum, enquanto que nos outros o soberano – mesmo em se tratando das democracias, nas quais a multidão (*plethos*) governa – age no seu interesse próprio. O que é próprio opõe-se ao que é comum. A propriedade exclui, ao passo que a comunidade reúne.

A soberania popular, dessa forma, também não é um poder absoluto, e nunca poderia, sob pena de esmagar as minorias, como muito se viu no totalitarismo do Século XX, por exemplo.

Para Comparato, “a soberania popular não pode ser absoluta. Ou melhor, não existe soberania inocente, porque a própria idéia de um poder supremo e incontestável representa aquela *hybris*, que a sabedoria grega sempre considerou a matriz da tragédia humana”⁵³.

Terminando o trabalho, Comparato conclui que se retorna à velha distinção aristotélica entre a democracia pura e simples – em que a maioria do povo exerce o poder supremo no seu próprio interesse – e o regime político moderado, a democracia justa, em que o bem comum predomina sobre todos os interesses particulares. Ora, o bem comum, hoje, tem

⁵² COMPARATO, Fábio Konder. **Variações sobre o conceito de povo no regime democrático**. Disponível no Scielo. Estudos Avançados. vol.11, nº .31. São Paulo. Set./Dec. 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000300013. Acesso em 20/07/2013.

⁵³ COMPARATO, Fábio Konder. Op.cit.

um nome: são os direitos humanos, cujo fundamento é, justamente, a igualdade absoluta de todos os homens, em sua comum dignidade de pessoas.

A participação política por sua vez, como a forma de exercício do “poder do povo”, de forma geral, pode designar uma grande variedade de atividades sociais, como votar (capacidade eleitoral ativa – “ius suffragii”), se candidatar a algum cargo eletivo (capacidade eleitoral passiva – “ius honorum”), manifestar algum apoio formal ou informalmente a um candidato ou agremiação política, contribuir financeiramente para um partido político, participar de reuniões, manifestações, comícios públicos, reuniões de assembleias de vereadores ou câmara de deputados, proceder à discussão de assuntos políticos, entre outras atividades.

O conceito de participação política tem seu significado fortemente vinculado à conquista dos direitos de cidadania, muito em particular, à extensão dos direitos políticos aos cidadãos adultos, considerando as regras constitucionais citadas.

Sob essa perspectiva, os estudos de Giacomo Sani, citado por Norberto Bobbio⁵⁴, definem três níveis básicos de participação política:

- 1º nível denominado *presença*: Trata-se da forma menos intensa de participação, pois engloba comportamentos tipicamente passivos, como, por exemplo, a participação em reuniões, ou meramente receptivos, como a exposição a mensagens e propagandas políticas.

- 2ª nível denominado *ativação*: Está relacionada com atividades voluntárias que os indivíduos desenvolvem dentro ou fora de uma organização política, podendo abranger participação em campanhas eleitorais, propaganda e militância partidária, além de participação em manifestações públicas.

- 3ª nível denominado *decisão*: Trata-se da situação em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política, elegendo um representante político (delegação de poderes) ou se candidatando a um cargo governamental (legislativo ou executivo).

Considerando os regimes democráticos das sociedades contemporâneas, tais como os países da Europa Ocidental, América do Norte, Japão, entre outros, o ideal democrático que

⁵⁴ SANI, Giacomo, *apud*, BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. Dicionário de Política. Ed. UNB, Brasília, 11ª Ed. p. 888.

emergiu nessas sociedades supõe cidadãos tendentes a uma participação política cada vez maior.

Contudo, numerosas pesquisas sociológicas na área apontam que não há correlação entre os três níveis de participação política considerados acima. Ademais, a participação política envolve apenas uma parcela mínima dos cidadãos, o que também é defendido por Giacomo Sani⁵⁵:

Note-se, antes de mais, que a inserção de grandes massas nos mecanismos da vida política é um fato bastante recente: excetuados os Estados Unidos, o sufrágio universal e a igualdade do voto só foram conquistados, de uma maneira geral, nos primeiros decênios deste século. De 1861 a 1880, os que tinham direito a voto na Itália não iam muito além dos 2% da população; de 1882 a 1909, o percentual é inferior a 10%; nas eleições de 1913, apesar da ampliação do sufrágio, os eleitores só representavam cerca de 23% da população; as mulheres só tiveram direito ao voto após a Segunda Guerra Mundial; em países que blasonam de tradições democráticas, como a Suíça, as mulheres ainda são parcialmente excluídas de votar.

A forma mais comum e abrangente de participação política está relacionada à participação eleitoral. É um engano, no entanto, supor que haja, com o passar dos anos, um crescimento ou elevação dos índices desse tipo de participação.

Mesmo em países de longa tradição democrática, o ato de abstenção (isto é, quando o cidadão deixa de votar) às vezes atinge índices elevados, como por exemplo, o caso dos Estados Unidos, isso se considerarmos que lá o voto é facultativo, não obrigatório, como no Brasil.

Em outros casos, porém, quando a participação nos processos eleitorais formais chega a alcançar altos índices de participação, isso não se traduz em aumento de outras formas de participação política, como no caso da Itália, por exemplo.

A participação política tal como foi conceituada é estritamente dependente da existência de estruturas políticas que sirvam para fornecer oportunidades e incentivos aos cidadãos.

Em sistemas democráticos, as estruturas de participação política consideradas mais importantes estão relacionadas com o sufrágio universal (direito de voto) e os processos

⁵⁵ SANI, Giacomo, *apud*, BOBBIO, Norberto. Op.cit. p. 889.

eleitorais competitivos em que forças políticas organizadas, sobretudo partidos políticos, disputam cargos eletivos.

O governo representativo, aqui englobando o executivo e o legislativo escolhido por eleições diretas pelos cidadãos, é, pois, parte essencial do modelo poliárquico de Robert Alan Dahl⁵⁶.

Para Dahl, o modelo ideal democrático moderno deve englobar suas vertentes indissociáveis bem claras: a inclusão (participação) e a da competição entre os agentes.

Poliarquias, pois, são ordens políticas democráticas realmente existentes que podem - e devem - experimentar formas de aperfeiçoamento tanto de seus sistemas de competição política como de seus mecanismos de incorporação popular.

A competição a que Dahl se refere ocorre em relação à existência de disputas pelo poder no interior da sociedade ou se é assegurado hegemonicamente por um único grupo dominante.

Por sua teoria, a qualidade da democracia e dos regimes políticos de um país pode ser medida da seguinte forma: *Hegemonias fechadas*, no qual os regimes em que o poder não seja disputado e a participação política limitada; *Hegemonias inclusivas*, regimes sem disputas de poder, mas com ampliação da participação política; *Oligarquias competitivas*: regimes com disputas de poder e participação política limitada; e por fim, *Poliarquias*: regimes com disputas de poder e ampliação da participação política.

Em breve resumo, um regime caracterizado por baixa contestação política e inclusividade popular é denominado “hegemonia fechada”. É a partir dele que Dahl conceitua os outros: se um regime hegemônico se desloca pra cima ele estará se deslocando para uma maior contestação política, transformando-se numa “oligarquia competitiva”; se a hegemonia fechada se desloca no sentido de uma maior participação (para a direita), pode-se dizer que ele está se tornando uma “hegemonia inclusiva”; por outro lado, se ele amplia as duas garantias (para cima e para a direita) seria denominado “poliarquia”, por se entender maior grau de democracia.

⁵⁶ DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. 1ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2005. Capítulos 1 e 2. p. 25-50.

É importante ressaltar que o autor considera que nenhum sistema político no mundo real seja plenamente democrático, daí melhor denominar todo regime com maiores graus de contestação e participação de poliarquia.

Em suma, como diz o próprio autor, “o livro trata das condições sob as quais os sistemas de contestação pública são passíveis de se desenvolver e existir”⁵⁷. Quando regimes hegemônicos e oligárquicos se deslocam na direção de uma poliarquia, eles aumentam a possibilidade de participação e de contestação. Evidentemente que uma maior contestação incrementa a probabilidade de conflitos entre governantes e opositoristas.

Dahl propõe três axiomas a respeito da tolerância daqueles quanto a estes. Para o autor, quanto mais baixos os custos da tolerância, maior a segurança do governo. Quanto maiores os custos da supressão, maior a segurança da oposição. E conclui dizendo que um ponto-ótimo capaz de garantir um alto grau de segurança mútua tenderia a preservar as oportunidades de contestação à conduta do governo.

Podemos incluir o Brasil, no presente estágio de desenvolvimento político e democrático, como sendo integrante de uma Oligarquia Competitiva, pois, embora democrático e com ampla participação política, esta não é ilimitada, mas, ao contrário, conforme verificamos anteriormente, possui limites impostos pela Constituição e pela lei, especialmente no que toca a questão da educação e alfabetização do cidadão.

Segundo Fábio Konder Comparato, o Brasil vive uma oligarquia política, no sentido de que a efetiva participação é limitada, tanto estruturalmente, quanto na essência, lembrando as lições clássicas de Aristóteles, pois:

...oligarquia é o governo dos ricos; democracia, o governo dos pobres (*apor oi*) e não, abstratamente falando, o governo da multidão (*plethos*). (...) O fato de que a justificativa própria desses regimes, aos olhos dos detentores do poder, é a posse e a conservação da riqueza (oligarquia), ou a posse e a conservação da liberdade (democracia), mostra bem que a distinção meramente numérica é um *acidente* e não a *substância* dos regimes políticos. (...)

O estagirita não teria, assim, nenhuma dificuldade em reconhecer no regime político brasileiro, em que a esmagadora maioria pobre vota regularmente segundo o interesse e sob a influência dominante dos ricos, uma autêntica oligarquia, em que pese à aparência democrática com que se desenrolam os rituais da nossa vida política.

⁵⁷ DAHL, Robert Alan. Op.cit. p. 32.

Na verdade, os problemas normalmente associados à representação política seriam minimizados pelo caráter competitivo do sistema, quanto mais acentuado o grau de competição pelos postos de comando, maior a necessidade dos mecanismos de *accountability*⁵⁸.

A democratização e desenvolvimento da oposição pública não são, para Dahl, idênticos. Para explicitar tal opinião, há dois pressupostos indissociáveis, quais sejam, - a democracia pressupõe um governo responsivo em relação a seus cidadãos, estes politicamente iguais, sendo a democracia um sistema hipotético e ideal; - os cidadãos são detentores de oportunidades plenas de formular preferências, expressar individualmente ou coletivamente a outros e aos governos estas suas preferências, ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Para que essas três oportunidades sejam asseguradas existam para um número sempre maior de pessoas (cidadãos), as instituições públicas devem fornecer ao menos oito garantias: Liberdade de formar e aderir a organizações; Liberdade de expressão; Direito de voto; Elegibilidade para cargos públicos; Direito de líderes políticos disputarem apoio e, conseqüentemente, votos; Garantia de acesso a fontes alternativas de informação; Eleições livres e idôneas; e Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

A ligação entre garantias e oportunidades é evidente, segundo Dahl. Numa escala construída com base nestas oito garantias para a efetivação das oportunidades, como citado acima, será possível uma análise comparada entre regimes dividida em duas dimensões. Por um lado são garantias para que se contestem as condutas de um governo segundo a amplitude da oposição pública e da competição política. Por outro, tais condutas podem ser efetivas para parcelas maiores ou menores de uma população, constituindo esta a dimensão da inclusividade.

Considerando estas duas dimensões, a da competição política e da inclusividade nela permitida, Dahl coloca o direito ao voto como pertencente a ambas. Tendo direito ao voto somente alguns dos cidadãos, isto poderá levar a uma maior contestação política; o aumento,

⁵⁸ O termo inglês “*accountability*” não tem tradução exata para o português. Origina-se do latim, “*accomptare*”, que é “tomar em conta”, mas pode ser descrito, politicamente, como a obrigação de membros políticos de prestarem contas a instâncias controladoras ou a seus representados (cidadãos-eleitores).

no entanto, do número de cidadãos portadores de tal direito significa um regime mais inclusivo.

Ainda assim, vê a variação destas duas dimensões como relativamente independentes entre si no curso da história, mostrando exemplos em que uma dimensão tenha se desenvolvido anteriormente a outra.

A participação política ampliada conjugada à competição política provoca uma mudança na composição da liderança política. Esse fator torna o parlamento político e as lideranças políticas consideravelmente mais representativos das diversas camadas socioeconômicas e agrupamentos de uma sociedade. Teria sido assim, de acordo com o autor, com o crescimento dos partidos socialistas e trabalhistas na Europa Ocidental. O sufrágio universal estava entre as primeiras reivindicações desses partidos e, conquistado esse direito, os partidos direcionaram seus esforços para as camadas sociais mais próximas de suas ideologias e anseios⁵⁹.

Dahl procura, por fim, mostrar que a redução dos obstáculos à contestação pública e o aumento da parcela da população capacitada a participar teriam consequências importantes. Mais do que importantes, essas consequências são desejáveis. Importante frisar que o autor não considera como historicamente inevitável a transformação da hegemonia para a poliárquia. Não há, portanto, nenhum determinismo histórico.

O capítulo terceiro, “Sequências Históricas”, tenta entender o caminho que leva à transformação de um regime em outro. Nesse caso, de um regime menos para um mais poliárquico.

Há infinitos caminhos considerados. Entretanto, Dahl concentra-se em três: quando a liberalização precede a inclusividade, ou seja, as oportunidades contestatórias vêm antes do aumento da participação (exemplo: Inglaterra e Suécia); quando a inclusividade precede a liberalização, isto é, primeiro acontece a participação para depois liberar a contestação (exemplo: Alemanha de 1870 a 1919); e, finalmente, quando a transformação de uma hegemonia fechada num regime poliárquico se dá por uma repentina e simultânea concessão de sufrágio universal e direitos de contestação pública (exemplo: França revolucionária).

O autor considera que, dentre as três, a mais comum nas sequências históricas das poliárquias mais antigas e mais consolidadas seja o primeiro caminho.

⁵⁹ DAHL. Op.cit. p. 43-44.

Para Dahl, não obstante o primeiro caminho seja o mais seguro dos três, ele provavelmente não será adotado no futuro, visto que a maioria dos países com regimes hegemônicos já é inclusiva (sic). Nesse sentido, o autor sintetiza a argumentação em quatro proposições: i) o primeiro caminho tem mais condições de garantir aquela segurança mútua citada no primeiro capítulo; ii) contudo, esse primeiro caminho já não está mais aberto para a maioria dos países, visto que somente uma minoria muito pouco significativa dos países nega o sufrágio a mais de 10% de seus cidadãos (sic); iii) a liberalização de quase hegemonias correrá o risco de fracassar devido às dificuldades de construir um sistema de segurança mútua; e iv) por outro lado, esse risco poderia ser minimizado se à liberalização forem dados passos no sentido de uma busca transparente de um sistema viável de garantias mútuas.

O último ponto trabalhado no capítulo terceiro é quanto à inauguração de um regime competitivo. Por inauguração, entende Dahl “a aplicação de poder, influência ou autoridade para introduzir e legitimar um regime”⁶⁰.

Assim, um meio de decidir sobre a importância da inauguração de um regime depende da forma pelas quais essas (quase) poliarquias foram inauguradas no passado, se o velho regime se transformou: através de processos evolutivos (líderes governantes), por revolução (líderes revolucionários), por conquista militar (forças de ocupação), como parte da luta pela independência (líderes de movimento de independência).

Assim, para Dahl, e cuja posição adotamos, o Brasil, enquanto possuir certos regramentos constitucionais e legais de limitação à participação política, está caracterizado como uma Oligarquia Competitiva, cujo ideal democrático plano estaria na evolução para um estágio denominado Poliarquia, com ilimitadas disputas de poder e ampliação da participação política o quanto tanto possível, exceto naqueles casos em que se torne absolutamente impossível a participação política, como por exemplo, na incapacidade civil absoluta.

1.8. O direito eleitoral e seus princípios estruturantes

Vistos os balizamentos acerca da relação entre a participação política com a democracia praticada no país, importante estudar a relação com o direito eleitoral, bem como seus princípios estruturantes, a fim de embasar o estudo que seguirá acerca da posição do analfabetismo junto às regras constitucionais de inelegibilidade eleitoral.

⁶⁰ DAHL. *Opc.cit.* p. 56.

O Direito Eleitoral é um ramo em plena evolução sob a égide da Constituição Federal de 1988, a qual instalou o estado de direito atual.

Há na legislação eleitoral seu intrínseco valor democrático, que, nas palavras de Pinto Ferreira, podem ser descritas como

Uma boa e sábia legislação eleitoral é útil ao progresso do país porque assegura uma melhor representação popular. É verdade que a lei eleitoral em si não elimina as distorções do ambiente, a falta de educação política, a imaturidade social de um povo, a ignorância resultante da miséria e da fome, porém ajuda a corrigi-las⁶¹.

O Brasil, desde sua formação, passando pelo fim do Império e República, nunca viveu num estado democrático como o inaugurado em 1988 e os períodos históricos e políticos anteriores sempre foram empunhados por um direito relativo, protegendo as classes dominantes, impondo uma democracia censitária e desigual aos cidadãos.

O Direito Eleitoral sempre foi manipulado para manter os interesses das classes dominantes, e dos seus interesses, seja no Império, na República, no Estado Novo com Getúlio Vargas, ou no pós-guerra com a ascensão das classes mercantis no apoio a Juscelino Kubitschek. Acrescentado a Guerra Fria que influenciou a renúncia de Jânio Quadros, com a posse do vice-presidente Jango Goulart que culminou com o Golpe Militar de 1964 sob o eficaz patrocínio da inteligência dos Estados Unidos da América.

Desde o golpe de 1964, a abertura lenta e gradual do militarismo à democracia se iniciou com o último presidente militar, João Batista Figueiredo, passando por uma eleição indireta elegendo Tancredo Neves, que, falecido, seu vice, José Sarney, assumiu na falta daquele, passando por Fernando Collor, primeiro eleito pelo voto direto do povo, mas posteriormente cassado, assumindo o vice Itamar Franco.

Depois do Plano Real do governo de Itamar Franco, assume a presidência Fernando Henrique Cardoso, impulsionado pelo sucesso do referido plano. Consequentemente, após os dois mandatos de Fernando Henrique, assumiu a presidência Luiz Inácio Lula da Silva, também por dois mandatos, conseguindo eleger como sucessora sua ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, atual presidente da República, e primeira mulher a ocupar o referido cargo.

Percebe-se que o país vem vivendo uma era de certa estabilidade política, mesmo depois de escândalos e condenações criminais a importantes personalidades da última administração, conforme se depreendeu da Ação Penal nº 470, chamada de “Mensalão”.

⁶¹ FERREIRA, Pinto. Op.cit. p. 06.

Para tanto, o exercício dos direitos políticos é realizado por meio do direito eleitoral, ramo específico do direito público brasileiro que tem por objetivo tratar “de institutos relacionados com os direitos políticos e as eleições, em todas as suas fases, como forma de escolha dos titulares dos mandatos políticos e das instituições do Estado”⁶² ou ainda, “dedicase ao estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, de modo a que estabeleça a precisa adequação entre a vontade do povo e a atividade governamental”⁶³.

O termo “princípios”, ao longo da história vem acumulando diversos sentidos, sendo que em seu sentido amplo, refere-se à causa primeira, à razão, à essência ou ao motivo substancial de um fenômeno. Significa, ainda, os axiomas, os cânones, as regras inspiradoras ou reitoras que presidem e alicerçam um dado conhecimento ou ciência.

No Direito Eleitoral há vários princípios, dentre eles destacam-se alguns ligados à participação democrática e participação política, tais como o princípio da Democracia, Democracia Partidária, Estado Democrático, Poder Soberano, Republicano, Federativo, Sufrágio Universal, Legitimidade, Moralidade, Proibidade, Igualdade ou Isonomia.

O princípio da democracia foi elevado ao status de direitos humanos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, constituindo um dos mais preciosos valores da atualidade, verdadeiro fundamento e valor essencial das sociedades modernas. O termo possui sentido vago, por vezes indeterminado, tendo em vista à enorme extensão atribuída a essa palavra, fazendo com que perdesse um pouco de sua clareza.

A democracia é caracterizada pelo governo que emana do povo e, segundo a CF/88, um dos pilares da República, tendo em sua essência as ideias de liberdade, igualdade e fraternidade, trazidas pela Revolução Francesa.

A existência de uma democracia verdadeira pressupõe que o povo goze de amplas liberdades públicas, como direito a associação, manifestação, reunião, liberdade de opinião, de credo e de imprensa, além de partidos, formalizando a democracia partidária. Logo, há a necessidade de um sistema eleitoral confiável, dotado de técnicas seguras e instrumentos eficazes, aptos a captar com imparcialidade a vontade popular.

Nesse esteio, a democracia é compreendida nos planos políticos (participação na formação da vontade estatal), sociais (acesso a benefícios sociais e políticas públicas) e

⁶² CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 6ª Ed. Porto Alegre: Editora Edipro, 1995. p.26.

⁶³ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1998, p. 12.

econômico (participação nos frutos da riqueza nacional, com acesso a bens e produtos); além disso, dá ensejo à organização de um sistema protetivo de direitos humanos e fundamentais.

Corolário da democracia é o princípio da democracia partidária, pois, como estudado anteriormente, a participação popular no governo de um povo é condição *sine qua non* da democracia, conseqüentemente foram concebidos alguns modelos de democracia: direta, indireta e semidireta.

A democracia direta é aquela em que se procura realizar o ideal de autogoverno, no qual os cidadãos participam das decisões governamentais, estas tomadas em assembleia pública. Procurando-se, assim, coincidir as vontades de governantes e governados.

A indireta é a democracia representativa, em que os cidadãos escolhem aqueles que os representarão no governo, recebendo estes um mandato. Observa-se que atualmente a representação política se faz por meio de partidos políticos. O esquema partidário é previsto pelo artigo 14, §3º, inciso V da Constituição Federal Brasileira, em que erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Logo, os partidos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se, consolidando-se o entendimento o qual o mandato público-eletivo pertence à agremiação política, e não ao eleito.

Já a democracia semidireta ou mista procura conciliar os dois modelos anteriores, em que o governo e o parlamento são formados com base na representação: os governantes são eleitos para representar o povo e agir em seu nome. Contudo, são previstos mecanismos de intervenção direta dos cidadãos. Tal modelo é o previsto na vigente Constituição brasileira, lecionando e seu artigo 1º, parágrafo único, que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Logo, a democracia representativa, no sistema brasileiro, é constituída por mecanismos próprios de democracia direta, quais sejam: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, conforme previsão no art. 14, incisos I, II e III. Porém, a implementação da representação passa obrigatoriamente pelos partidos políticos, a cujas tendências e orientações encontram-se mandatário vinculado. O Brasil está atualmente vivendo em uma verdadeira democracia partidária.

Mas o próprio princípio da democracia partidária no Brasil encontra contornos próprios, na medida em que, ao tratar do capítulo dos direitos políticos que a Constituição Federal consagrou em seu art. 17, pode-se deduzir que se trata do texto mais liberalizante de toda a história dos partidos políticos brasileiros. Chega-se a essa conclusão na medida em que

a Carta Constitucional garantiu a plena liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que sejam resguardados os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

O STF, mediante o Informativo nº 482 de 1º a 5 de outubro de 2007, trouxe o resultado dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, que trataram da fidelidade partidária.

Em tais decisões, a fidelidade partidária é tratada como verdadeiro desdobramento do princípio democrático, tratando no atual sistema a vinculação entre candidato e partido político, em prolongamento depois da eleição, coma consideração que o ato de infidelidade, seja ao partido político, seja ao próprio cidadão-eleitor, mais do que um desvio ético-político, representa, quando não precedido de uma justa razão, uma inadmissível ofensa ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, na medida em que migrações inesperadas não apenas causam surpresa ao próprio corpo eleitoral e as agremiações partidárias de origem, privando-as da representatividade por elas conquistada nas urnas, mas acabam por acarretar um arbitrário desequilíbrio de forças no Parlamento, vindo, em fraude à vontade popular e afronta ao próprio sistema eleitoral proporcional, a tolher, em razão da súbita redução numérica, o exercício pleno da oposição política⁶⁴.

Outra importante garantia consagrada no § 1º do art. 17, está no princípio da autonomia partidária. A partir do texto constitucional, ficou assegurado aos partidos políticos o direito de definir a sua estrutura interna, a sua organização e o seu funcionamento. Dessa forma, as organizações partidárias deixaram de ser controladas e submissas à Justiça Eleitoral.

Côncio disso, a Constituição Federal de 1988 consignou o instituto da representação política como instrumento imprescindível no processo de canalização da vontade política do povo. Porém, tal representação só poderá ocorrer por intermédio de partidos políticos. Com isso, o Brasil passa a fazer parte das modernas democracias que reconhecem os partidos políticos como atores políticos coletivos imprescindíveis na relação política entre indivíduo e governante.

Porém, a questão que permanece em aberto é se os mecanismos adotados pela Constituição brasileira são suficientes ou não para garantir a efetiva representatividade do conjunto da Sociedade em relação às decisões políticas dos governantes? Até que ponto a

⁶⁴ Informativo STF nº 482, publicado no sítio do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo482.htm>. Acesso em 10/11/2013.

vontade do povo está plenamente respeitada dentro de um sistema político que adota o modelo da democracia representativa partidária?

Tais questões foram tratadas de forma adequada, direta ou indiretamente, por Friedrich Müller, pois buscou tratar do significado da expressão “povo” para as constituições democráticas contemporâneas. Para Müller, a palavra “povo não deve funcionar como metáfora; o povo deve poder aparecer como sujeito político empírico”⁶⁵.

Por outro lado, quando se fala em “povo” deve-se compreender não só aqueles que exercem a cidadania ativa, isto é, os eleitores, mas também todos os demais cidadãos do respectivo país. Assim, o desafio que se coloca para as democracias contemporâneas é de como articular mecanismos capazes de garantir a efetiva participação política do conjunto do “povo” nas questões de Estado, em uma estrutura marcada pela presença ativa de partidos políticos que atuam como mediadores das vontades individuais.

Afinal, como esse conceito *lato sensu* de povo pode ser contemplado na tomada de decisões políticas de países que reconhecem constitucionalmente os partidos políticos como instrumentos de representação política? Essas são questões que Müller nos instiga a pensar e as quais vão nos ocupar.

Para Habermas, na estrutura do Estado de partidos, “as partes contratuais politicamente ativas seriam sempre os partidos em seu papel de governo e oposição, [sendo assim] a vontade dos partidos é idêntica à dos cidadãos ativos, de tal modo que, em cada caso, o partido da maioria representaria a opinião pública”⁶⁶.

Habermas reforça a ideia de que no Estado de partidos “a vontade da maioria dos cidadãos ativos passa a ser identificada com a [...] vontade global do povo” e “a vontade da maioria partidária que esteja no governo e domine o parlamento passa a ser identificada com a *volonté générale*” (ibidem). No entendimento de Habermas, “a vontade não pública só conquista existência enquanto uma opinião ‘pública’ na sua elaboração através dos partidos” (ibidem).

Nesse caso, a vontade geral nasceria a partir da existência do princípio da identidade entre um conjunto de indivíduos aglutinados em torno de partidos políticos.

⁶⁵ MÜLLER, Friedrich. Op.cit. p.15.

⁶⁶ HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 277.

No Brasil, há que se falar ainda sobre o novo entendimento acerca da fidelidade partidária, decorrente da democracia partidária. O TSE, mediante a Resolução 22.610 de 25 de outubro de 2007, passou a entender após consulta de partido político que

A fidelidade partidária a que se refere o § 1º do art. 17 da Constituição Federal é a fidelidade encarada nas [...] relações entre o partido e o afiliado, somente. A relação institucional com o parlamento, com a consequência jurídica da perda do mandato por efeito de infidelidade partidária, não pode ser objeto da disciplina estatutária de partido político, até porque cada um deles poderia disciplinar de forma diversa.⁶⁷

A fidelidade partidária prevê um mecanismo eficaz para sanção de parlamentar que troca de legenda. Destaque-se, ainda, que a questão da fidelidade partidária está intrinsecamente ligada à moralidade dos partidos políticos. Assim, quanto menos infidelidade partidária houver, mais os partidos políticos ficarão fortalecidos, uma vez que sua estrutura permanecerá consolidada e estabilizada, tornando-se a uma democracia mais sólida e amadurecida.

O Supremo Tribunal Federal revestiu-se de um caráter histórico, no sentido de julgamento dos mandados de segurança n.º s. 26602, 26603 e 26604, em 04 de outubro de 2007, que diante destes entendeu que os mandatos políticos pertencem aos partidos políticos pelos quais os parlamentares se elegeram, no sentido o Ministro Eros Grau ressaltou:

[...] considerou-se que o ato de infidelidade seja ao partido político, seja ao próprio cidadão – eleitor, mais de que um desvio ético – político representa, quanto não precedido de uma justa razão, uma inadmissível ofensa ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, na medida que as migrações inesperadas não apenas causam surpresas ao próprio corpo eleitoral e as agremiações partidárias de origem, privando-as da representatividade por elas conquistadas nas urnas, mas acabam por acarretar um arbitrário desequilíbrio de forças nos parlamento, vindo, em fraude à vontade popular e afronta ao próprio sistema eleitoral proporcional, a tolher, em razão da súbita redução numérica, o exercício pleno da oposição política⁶⁸.

Para que o princípio democrático tenha plena aplicação, necessário que seja concebido dentro de um Estado Democrático de Direitos, evolução do Estado Liberal, do Estado Social, do Estado de Direito, que, na doutrina de Ivo Dantas, concilia “duas das

⁶⁷ TSE. Resolução 22.610 de 25 de outubro de 2007. Publicada no *DJ* de 30.10.2007 e republicada no *DJ* de 27.3.2008.

⁶⁸ STF. MS 26602/DF, rel. Min. Eros Grau, 3 e 4.10.2007. Informativo n.º 482 do STF, Brasília, 1º a 5 de outubro de 2007.

principais máximas do Estado Contemporâneo, quais sejam a origem popular do poder e a prevalência da legalidade”⁶⁹.

Fundem-se, assim, todas as diretrizes e fundamentos do Estado Democrático com as do Estado de Direito, tendo em vista que formam uma forte relação de interdependência, brilhantemente observada por Norberto Bobbio⁷⁰, nos seguintes termos:

Estado Liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir liberdades fundamentais.

Segundo ainda J. J. Gomes Canotilho⁷¹

O Estado Constitucional é também um Estado democrático. A legitimidade popular do domínio político e a legitimação do exercício do poder radicam na soberania popular e na vontade popular. Instrumentos desta soberania popular são, por exemplo, o exercício do direito de voto através do sufrágio universal, igual, a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais através do exercício do poder local e poder regional. Globalmente considerados, estes princípios – e recorde-se que eles são apenas exemplificativos – revelam que o Estado Constitucional só é constitucional se for democrático.

Segundo ainda Canotilho⁷², esse estado democrático de direito também é internacionalmente vinculado a normas de direitos humanos e garantida pela participação do país como integrante de uma ou mais Comunidades Jurídicas de Estados Democráticos, como o MERCOSUL, e integrante de uma Comunidade de Países de Língua Portuguesa, todos evidentemente com instituições democráticas básicas.

Para o mesmo autor⁷³, só há um Estado de Direito Democrático se há: 1) um conjunto de instituições políticas básicas; 2) um conjunto de condições econômicas, sociais e

⁶⁹ DANTAS, Ivo. **Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas**. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1989.

⁷⁰ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia – Uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6ª Edição. Editora Paz e Terra. Coleção Pensamento Crítico, vol. 63. p.20.

⁷¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op.cit. p. 231.

⁷² CANOTILHO, J. J. Gomes. Op.cit. p. 231.

⁷³ CANOTILHO. Ibidem. p. 237.

culturais favoráveis a estas instituições; e 3) um conjunto de esquemas políticos-constitucionais (forma de governo, controle judicial, sistema eleitoral, sistema partidário). Do contrário o direito constitucional não será vivo, mas apenas uma “Law in the books”.

Não basta apenas declarar direitos (liberalismo clássico) ou garanti-los (Estado Social), urge ao Estado moderno que, efetivamente, tenha de concretizá-los, razão pela qual vivemos, ou buscamos viver, em um Estado Democrático de Direito, que, via de regra, na precisa lição de Lênio Luiz Streck⁷⁴, deve nos fornecer um “Direito Transformador”, a fim de que possamos implementar o modelo de sociedade pluralista e sem preconceitos previsto na Constituição Federal de 1988.

Outro princípio ínsito a distribuição democrática de poder é o da soberania Popular. Previsto no art. 1º da Constituição Federal, o poder soberano emana do povo, concretizada pelo sufrágio universal, voto direito e secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

O princípio republicano é retratado pela “República”, que é uma forma de governo pautada pela eletividade, temporalidade e pela alternância de pessoas no comando do Estado. Na forma republicana de governo, tanto o chefe do executivo quanto os membros do legislativo cumprem mandato, sendo diretamente escolhidos pelos cidadãos em eleições diretas, gerais e periódicas.

A federação é a forma de Estado em que se verifica a união de Estados autônomos sob a égide de uma Constituição Política, consagrando, assim, o princípio Federativo. Pela Constituição Federal, a federação brasileira é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo que, pelo citado princípio republicano, o poder político é exercido de forma rotativa em todos esses entes.

Outro princípio geral do direito eleitoral é o do Sufrágio Universal, que é um direito que decorre diretamente do princípio de que todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos. É a instituição fundamental da democracia representativa e é através de seu exercício, que o eleitorado outorga legitimidade aos governantes. Observa-se que sufrágio e voto não se confundem, pois enquanto o primeiro corresponde ao direito o segundo refere-se ao exercício do mesmo. Ou seja, o voto é a concretização do sufrágio.

⁷⁴ STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas: da possibilidade à necessidade de respostas corretas em Direito**. 3. ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 594 p.

O princípio da Legitimidade das Eleições, inscrito no §9º do art. 14 da Constituição Federal se consubstancia quando a comunidade reconhece e aceita algo como correto, justo e adequado; baseia-se no consenso e no reconhecimento geral. Poder legítimo é aquele respeitado na comunidade⁷⁵. Portanto, uma eleição legítima corresponde a aquele conforme a legalidade, seguindo as prerrogativas pautadas em lei e moralidade.

A Moralidade exigida para efetivação desses direitos políticos está prevista no art. 14, §9º da CF, e, por tal princípio procura conduzir a ética para dentro do sistema eleitoral. Significa dizer que o mandato obtido por meio de práticas ilícitas não goza de legitimidade, isto é, que o mandato político deve ser conquistado e exercido dentro dos padrões éticos aceitos pela civilização.

A probidade eleitoral, prevista também no §9º do art. 14 da Constituição Federal, determina que a probidade administrativa seja protegida, o que é feito por intermédio de hipóteses de inelegibilidade para o agente ímprobo. Comparando Moralidade e Probidade, pode-se afirmar que, como princípios, significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência as duas separadamente. Para Carvalho⁷⁶

O princípio da Improbidade é uma decorrência do princípio da moralidade que venha a ser violado pela conduta ilícita do servidor público, ou seja, pela corrupção administrativa entendida como desvio ético a ser combatido no plano da responsabilidade administrativa, civil e penal.

Quando a lei ou a Constituição exige Probidade ou Moralidade, isso significa que não é suficiente a legalidade formal, restrita da atuação administrativa, é necessária também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração.

O princípio da Igualdade ou Isonomia, previsto no art. 5º da Constituição Federal impõe a todos os residentes no território brasileiro deve ser deferido o mesmo tratamento, não se admitindo discriminação.

Em direito eleitoral, o princípio da isonomia rege diversas situações, como por exemplo, a regra pela qual os concorrentes a cargos políticos devem contar com as mesmas oportunidades, ressalvadas as situações previstas em lei.

⁷⁵ GOMES, José Jairo. Op.cit. p. 42.

⁷⁶ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14ª Ed., rev. atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 938.

De qualquer maneira e com base nos citados princípios, Pinto Ferreira⁷⁷ ainda ensina que o que se busca não é apenas uma legislação eleitoral tecnicamente aceitável, mas que se tenha “pureza do regime democrático para conceder legitimidade filosófica ao processo eleitoral”, pois esta “em si mesma não insere em um contexto apropriado, dada a intimidação dos representantes do voto e do eleitorado pelas pressões do poder”.

⁷⁷ FERREIRA, Pinto. Op.cit. p. 06-07.

2. O DIREITO ELEITORAL COMPARADO

2.1. Introdução

Curial para o desenvolvimento do presente trabalho uma comparação acerca da legislação de outros países, em relação às exigências para a elegibilidade adotadas no Brasil.

Com a evolução constitucional pátria, especialmente no processo de redemocratização, restaram regras restritivas ao exercício da plena elegibilidade, como a exigência da nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o devido alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária, a idade mínima e reserva de gênero.

Como também estudado, tem-se as causas de inelegibilidade, ou seja, a previsão dos inalistáveis e dos analfabetos, como fatores que impedem o exercício do direito público subjetivo de participar do pleito eleitoral.

Para a maioria da doutrina, inelegibilidade pode ser conceituada como uma proibição. José Afonso da Silva, por exemplo, define como um “impedimento à capacidade eleitoral passiva”⁷⁸.

Escritores específicos de direito eleitoral definem como “restrições aos direitos políticos e à cidadania”⁷⁹ ou ainda como “inexistência do direito do direito público político subjetivo passivo ao *ius honorum*”⁸⁰.

De qualquer forma, de todas essas definições, surge a evidência de que a inelegibilidade tem natureza jurídica de exceção a um princípio universal, reconhecido, inclusive, no art. 21, 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, segundo qual “Toda pessoa tem direito de participar no Governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos”.

Para José Afonso da Silva⁸¹, “o princípio que prevalece é o da plenitude do gozo dos direitos políticos positivos, de votar e ser votado. A pertinência desses direitos ao indivíduo, como vimos, é que o erige em cidadão”. A privação ou restrição de seu exercício configura exceção ao princípio.

⁷⁸ SILVA, José Afonso da. Op.cit. p.391.

⁷⁹ CÂNDIDO, Joel José. Op.cit. p. 121-122.

⁸⁰ RAMAYANA, Marcos. Op.cit. p. 295.

⁸¹ SILVA, José Afonso da. Op.cit. p.385.

Segundo ainda o mesmo mestre⁸²

A interpretação das normas constitucionais ou complementares relativas aos direitos políticos deve atender à maior compreensão do princípio, deve restringir-se ao favorecimento do direito de votar e ser votado, enquanto as regras de privação e restrição não de estender-se nos limites mais estreitos de sua expressão verbal, segundo as boas regras de hermenêutica,

O estudo das regras eleitorais de participação democrática eleitoral em outros países se mostra salutar, não para o fim de copiar tais sistemas, mas para compreensão de um todo sistêmico evolutivo e histórico, do qual o Brasil está inserido.

Para tanto, analisaremos as regras específicas acerca da exigência ou não da alfabetização em países com identidade constitucional relevante para o Brasil.

2.2. O Sistema Norte-Americano

Antes de adentrarmos ao estudo do sistema Americano, necessário lembrar a própria história de formação da Federação Norte-Americana, bem como a formação político-cultural americana.

Para Olivia Raposo da Silva Telles⁸³ o direito eleitoral nos Estados Unidos é marcado por três principais notas, quais sejam, a construção a partir de uma estrutura federal, o que lhe confere um caráter descentralizado, a marca da tradição inglesa da “Common Law” e, em terceiro, seu nascimento e desenvolvimento se deu em uma sociedade que desde o princípio rejeitou o feudalismo e adotou uma cultura igualitária que trouxe necessariamente consigo o princípio da soberania popular, de modo que todos os seus processos de elaboração e de aplicação tendem a incorporar o princípio democrático.

Apesar das críticas à democracia norte-americana na atualidade, em especial pela posição geopolítica quanto aos demais povos, o espírito democrático sempre esteve presente na história americana, culminando em seu federalismo e histórico constitucional, como

⁸² SILVA, José Afonso da. *Ibidem*, p.385

⁸³ TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado: Brasil – Estados Unidos - França**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 153-154.

verdadeiro pacto nacional unindo diversas terras em um fim só, coisa que o Brasil tenta copiar até hoje.

Cite-se ainda que Alexis de Tocqueville⁸⁴ ao tratar de sua célebre obra sobre a democracia americana confessa que dentre todas as novidades políticas dos americanos, nenhuma o impressionou tão vivamente quanto a igualdade de condições.

Para Tocqueville⁸⁵, ao tratar das consequências do estado social dos anglo-americanos, afirma que a igualdade só é possível perpassando pelo mundo político, sendo que há duas maneiras de tornar os cidadãos iguais: dar direito a cada cidadão ou não dar a ninguém.

No caso específico dos americanos, que alcançaram referido estado evolutivo social, é difícil ter um termo médio entre a soberania de todos e o poder absoluto de um só.

Pelo espírito americano há

uma paixão vigorosa e legítima pela igualdade que leva todos os homens a querer ser fortes e estimados. Essa paixão tende a elevar os pequenos ao nível dos grandes; mas também existe no coração humano um gosto depravado pela igualdade, que leva os fracos a querer atrair os fortes a seu nível e que reduz os homens a preferir a igualdade na servidão à desigualdade na liberdade⁸⁶.

Essa raiz histórica arraigada na busca pela igualdade de direitos civis e políticos construiu nos Estados Unidos um sistema eleitoral muito peculiar, dentro do constitucionalismo popular norte-americano.

O constitucionalista Larry Kramer⁸⁷ aponta o chamado “Constitucionalismo popular”, com início na passagem do Século XVIII para o XIX como as raízes desse ideal norte-americano de participação popular. Essa corrente de interpretação entende o povo como interprete final do texto constitucional, e não a Suprema Corte ou o Congresso Nacional. As formas pelos quais essa manifestação de vontade popular se expressaria seria o direito de petição, o voto direto e as mobilizações populares.

⁸⁴ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América. Livro I: Leis e Costumes**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2005. p. 55-56.

⁸⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de. *Ibidem*. p. 63.

⁸⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. *Ibidem*. p. 63.

⁸⁷ KRAMER, Larry D. **Constitucionalismo popular y control de constitucionalidade**. Tradução de Paola Bergallo. Madrid, Barcelo, Buenos Aires. Editora Marcial Pons: 2011.

O constitucionalismo popular, ainda que possa ser compreendido como uma vertente do próprio constitucionalismo democrático pretende tecer uma crítica ao *judicial review*, visto como atividade antidemocrática.

Na verdade, embora a obra de Larry Kramer tenha evidente pendor para a crítica do controle judicial de constitucionalidade, a discussão principal fica em torno da democracia e da participação popular pelo próprio povo.

Nesse sentido, para os progressistas, as ideias da democracia estão baseadas na persuasão, na discussão e no diálogo nacional, chamada de concepção deliberativa da democracia. Para os populistas, tais propostas são elitistas, e, para defesa da soberania popular, o melhor seria uma valoração das manifestações próprias da cultura popular.

Visto esse arcabouço do sistema norte-americano, o sistema eleitoral brasileiro difere-se por diversas razões, das quais Olivia Raposo da Silva Telles⁸⁸ pontua as seguintes: ele reflete no mais alto grau o princípio orientador da democracia: o autogoverno. Por tal razão, há dupla fonte normativa: federal e estadual. Assim, as eleições federais (presidente, senadores e deputados federais) são disciplinadas pela Constituição Federal, por leis federais e a respectiva interpretação pelo judiciário federal. Para as eleições estaduais (governador, deputados estaduais, prefeitos, juízes, delegados), aplica-se a legislação estadual e local dos próprios condados.

Se de um lado o sistema eleitoral americano é marcado pela diversidade das normas estaduais, isso significa, de outro lado, a história do país, pelo caráter de “grande ar de família” dos diferentes estados, e pela natureza de que os estados não tem apenas a mesma origem aproximada, mesma língua, mesmo grau de civilização, tornando o acordo fácil, mas também a unidade nacional, pois na América, “a União tem por governados, não Estados, mas simples cidadãos”⁸⁹.

Outra especificidade fundamental no sistema eleitoral americano é o número de autoridades eleitas pelo sufrágio popular, tais como o presidente e vice, governador e vice, os membros do senado e câmara dos deputados, juízes, promotores, chefe do Ministério Público Estadual.

⁸⁸ TELLES, Olivia Raposo da Silva. Ibidem. P. 178.

⁸⁹ TOCQUEVILLE, Alexis de. Op.cit. p. 176.

Dadas essas características históricas, os americanos construíram as suas próprias condições de elegibilidade e os respectivos meios de controle⁹⁰.

As condições de elegibilidade são diferentes para os cargos eletivos federais e estaduais, bem como em relação aos poderes executivo e legislativo.

Em relação ao poder executivo federal, como no Brasil, só pode ser presidente e vice-presidente da República quem for “nato”. A idade mínima também é de 35 anos para os referidos cargos, além do domicílio eleitoral na circunscrição, sendo que, no Brasil, exige-se um ano antes da eleição. Nos Estados Unidos o prazo é bem maior, exigindo-se 14 anos que antecedem as eleições⁹¹.

Nos Estados Unidos, presidente e vice não podem ser habitantes do mesmo estado, para se evitar que os eleitores no Colégio Eleitoral votem sempre nos candidatos do seu Estado, independentemente de suas ideias e propostas políticas, conforme disposição da seção 1, §3º, do art. II da Constituição Federal, com emenda dada pela 12ª Emenda.

Podem ser candidatos os cidadãos (*citizens*), correspondendo essa a uma ideia de nacionalidade, nata ou por naturalização, conforme 14ª Emenda Constitucional, com a limitação ao cargo de Presidente e Vice, que podem ser somente *natural born citizens*, ou seja, somente aos nascidos no próprio País.

Quanto ao poder legislativo federal, o primeiro requisito de elegibilidade prevista, nos termos do artigo I da Constituição Federal⁹² é a idade, sendo de 25 anos para deputado federal (no Brasil é 21 anos). Em ambos países é necessário ser cidadão, mas, nos Estados Unidos, o naturalizado tem o prazo de 07 anos de naturalização, o que não encontra regra semelhante no Brasil. O Naturalizado americano pode ser presidente da Câmara dos Deputados, o que é proibido no Brasil. Por fim, os candidatos a deputado federal americanos, quando eleitos, devem manter residência no Estado que o elegeu. No Brasil o prazo mínimo de domicílio eleitoral para qualquer candidatura é de um ano.

Para o cargo de Senador Federal americano, é exigida a idade mínima de 30 anos, sendo exigido para o naturalizado o prazo de 09 anos de cidadania americana (seção 3, artigo

⁹⁰ TELLES, Olívia Raposo da Silva. op.cit. p. 181-211.

⁹¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos da América**. Traduzida. Disponível em <http://www.braziliantranslated.com/euacon01.html>. Acesso em 09/01/2013.

⁹² EUA. Constituição dos Estados Unidos da América. Traduzida. Disponível em <http://www.braziliantranslated.com/euacon01.html>. Acesso em 09/01/2013.

I da Constituição Federal americana). No Brasil, a idade mínima é de 35 anos, não se exigindo qualquer lapso temporal para o candidato ao senado.

No geral, exige-se para os cargos eletivos estaduais americanos, tanto do executivo, quanto do legislativo, requisitos de idade mínima, a nacionalidade norte-americana, a residência no estado ou condado, a ausência de condenação por crime qualificado, a ausência de incapacidade mental, não ocupar cargo público concomitantemente, acreditar em Deus e respeitar certo tempo de filiação partidária, nas candidaturas partidárias, ou tempo sem filiação, nas candidaturas independentes.

Além destas regras constitucionais, como dito, pode-se exigir requisitos específicos nas constituições estaduais americanas. De qualquer forma, a alfabetização não é um requisito previsto como condição de elegibilidade nos Estados Unidos da América, sendo que a Constituição Federal americana não faz distinção entre cidadãos alfabetizados ou não, sendo garantida a todos a igual condição de cidadão (*citizen*), seja ativamente (voto) quanto passivamente (candidato).

O arraigado apego à liberdade e igualdade pode ser observada pela seção 1, da Emenda Constitucional nº XIV, segundo a qual:

Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas a sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde tiver residência. Nenhum Estado poderá fazer ou executar leis restringindo os privilégios ou as imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem poderá privar qualquer pessoa de sua vida, liberdade, ou bens sem processo legal, ou negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igual proteção das leis.

A Constituição Federal dos Estados Unidos da América é data de 17 de setembro de 1787, e, considerando sua idade longa e as próprias características históricas, poucas pessoas tinham acesso à educação formal naquela época.

Mesmo assim, percebe-se que o ideal de igualdade conquistada pelo espírito americano na construção da nação pressupõe uma ampla participação democrática na vida política, colocando todos os cidadãos em pé de condições em questões eleitorais, independentemente da condição de escolaridade e educacional do cidadão.

Essa conquista histórica não é, contudo, imune às críticas. Tocqueville talvez, ao tentar justificar tamanho apego à conformação democrática americana, não poderia prever o lado sombrio da democracia americana: a segregação daqueles que não são descendentes dos fundadores, os negros, asiáticos, latinos, estrangeiros irregulares, e porque não, os optantes de

identidade sexual diferenciada, enfim, toda aquela massa populacional excluída do poder e da consideração estatal.

Se de um lado a democracia americana e sua Constituição estão umbilicalmente ligadas à história de independência e federalista, unindo a grande diversidade populacional, num grande território e em um propósito comum, com forte apego aos direitos liberais de primeira geração, de outro lado, essa massa de desprovidos de participação política ainda luta até hoje pela sua integração nacional na realidade norte-americana, no sonho americano, buscando direitos sociais básicos de segunda geração.

Não há país sem desigualdade social, mas cada um encara a sua a seu modo e à sua história. Os norte-americanos, por exemplo, ainda estudam a ampla assistência à saúde de forma gratuita, conforme projeto do Presidente Barack Obama, denominado pejorativamente de “ObamaCare” pelos partidários republicanos, encontrando grande resistência dos descendentes diretos dos colonizadores, que não querem estender direitos de segunda geração à grande massa dos excluídos, que não participam ativamente no financiamento público.

2.3. O sistema Francês

O direito constitucional francês tem nascente e pés fincados à tradição revolucionária iluminista e vincula-se, originariamente, ao ideário contratualista que vicejou naquele país durante a Revolução de 1789.

Retomando a posição de Rousseau na vontade do povo legitimadora do poder democrático, não se admite a representação da vontade de um cidadão para o outro.

A vontade só será geral se tiver a participação de todos os cidadãos de um Estado, por ocasião do ato legislativo. A soberania só existe se for geral: “...é a de todo um povo ou de uma parte dele. No primeiro caso, esta vontade declarada é um ato de soberania e faz lei, no segundo, é simplesmente uma vontade particular, um ato de magistratura ou, quanto muito, um decreto”⁹³.

O pacto social é o ato pelo qual um povo se faz povo, é o verdadeiro fundamento da sociedade. Assim, é a efetiva participação de um povo que garante o bem comum e a garantia dos direitos de cada cidadão. A soberania é o exercício da vontade geral e é inalienável, “...e

⁹³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social.

ainda que seja soberano, que é o ser coletivo, não pode representar-se senão por si mesmo, podendo o poder ser transmitido, porém, não a vontade”.

Alienar significa dar ou vender. Nenhuma pessoa se dá ou se entrega gratuitamente. Só um louco faria isso e loucura não constitui direito: “Renunciar à liberdade é renunciar à qualidade de homem”.

Para o pensamento de Rousseau, não basta as idéias trazidas no *Contrato Social* para fundamentar a organização da República, mas, sim, de acordo com outro livro menos difundido, queimado por ordem jurisdicional do Parlamento em 1762 por se tratar de obra proibida, chamado *O Emílio*⁹⁴, apresenta outra condição importante para o exercício democrático: a educação do povo para o exercício direto do poder.

Esse enfoque, de caráter pedagógico e educativo apresenta uma nova educação, preparando as crianças como sujeitos que se desenvolvem de forma autônoma e criativa, em contato com a natureza.

Evitando metodologias expositivas e baseando-se em experiências da vida, o aluno estaria desenvolvendo capacidades que o tornariam comprometido com a sociedade. Outra característica marcante é a ausência de qualquer idéia de superioridade, educando as pessoas para a valorização da igualdade e da liberdade.

A liberdade de um povo, para Rousseau, é algo que pode ser adquirido mas não recuperado. Por isso, a educação dos jovens é colocada como prioridade e os pais têm o dever de gerar e sustentar filhos, seres humanos sociáveis à sua espécie e cidadãos ao Estado, formando não apenas uma massa denominada de *Povo*, mas uma *Pátria*, com identidade cultural.

Jules Michelet identifica o nacionalismo francês do Povo como ponto positivo, evolução do feudalismo e do povo atrelado à terra até o fim da sua vida, daquilo que chamou de maquinismo de uma Revolução Industrial que esfervencia, mas identificando um mal pela sua máxima: Já não é o homem que faz funcionar a máquina, é a máquina que faz funcionar o homem.

Esse estágio evolutivo da sociedade francesa, de forte cunho nacionalista, muito fortemente ligado à terra e as pessoas que nela residem, dissociando a idéia de Pátria da de Povo que nela reside, alicerçou a Revolução Francesa e as bases constitucionais de então.

⁹⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Emílio*. Ebook. Versão em espanhol, tradução de Ricardo Vinas. Disponível em: <http://escritoriocentres.educ.ar/datos/recursos/libros/emilio.pdf>. Acesso em 10/08/2013.

Recorrente na história do pensamento e do estudo do direito, a revolução francesa de 1789 é marco na tradição normativa ocidental, saudada e festejada, como ponto de inflexão de um novo tempo, que anunciava igualdade, liberdade e fraternidade.

Não foram poucas as constituições francesas. Segundo a doutrina, foram 15, de 1791 até hoje, onde, a atual de 1958⁹⁵, roga em seu artigo 2º que “Son principe est: gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple”⁹⁶, inaugurando a V República Francesa.

O Art. 3º da Constituição da V República Francesa ainda estabelece que “La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum”⁹⁷.

Segundo o mesmo art. 3º, que o voto é direto e eventualmente indireto, nos termos de determinação legal, nos limites indicados pelo texto constitucional. O sufrágio é universal, igualitário e secreto.

Em relação aos eleitores, a última parte do art. 3º determina que “Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques”⁹⁸.

Em relação ao direito eleitoral francês, o mesmo é regido pela Constituição e pelo Código Eleitoral de 1964⁹⁹, e tem como princípios básicos o da liberdade, não apenas de votar e ser votado, mas também de não ficar sujeito a pressões por parte de quem detém o poder político e econômico; princípio tácito de que a decisão tomada pela maioria é considerada como decisão tomada pela coletividade¹⁰⁰.

O Código Eleitoral, por sua vez, divide-se em duas partes: a primeira parte de natureza legislativa (artigos numerados por L ou LO, conforme a redação seja dada por Lei ou Lei Orgânica) e uma segunda parte de natureza regulamentar (artigos numerados por R).

⁹⁵ FRANÇA. **Constitution du 4 octobre 1958**. Disponível em <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>. Acesso em 09/01/2013. Acesso em 23/01/2013.

⁹⁶ Tradução do autor: “Governo do povo, pelo e para o povo”.

⁹⁷ Tradução do autor: “A soberania nacional pertence ao povo, que a exerce por seus representantes e por meio do referendo”.

⁹⁸ Tradução do autor: “São eleitores, dadas as condições determinadas pela lei, todos os nacionais franceses maiores de ambos os sexos, detentores dos direitos civis e políticos”.

⁹⁹ FRANÇA. **Code électoral. Version consolidée au 19 juin 2012**. Disponível em <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>. Acesso em 09/01/2013.

¹⁰⁰ TELLES, Olivia Raposo da Silva. Op.cit. p. 351.

Assim, pela divisão da Constituição de 1958, há divisão do domínio da Lei e domínio do regulamento.

Em linhas gerais da diferença entre os sistemas eleitorais francês e o brasileiro, na França, o voto é facultativo, há uma exigência de apresentação do candidato por 500 eleitores como condição de elegibilidade do Presidente da República; há eleição majoritária uninominal dos deputados por maioria absoluta e eleição indireta dos senadores, bem como financiamento público de campanha, inexistência de justiça eleitoral, entre outras diferenças.

As condições gerais de elegibilidade da V República Francesa são as citadas e estão dispostas no art. 3º da Constituição, bem como divididas pelo cargo almejado, sendo o primeiro de Presidente da República, depois o parlamento, com os deputados e senadores, os conselheiros gerais, os conselheiros municipais e membros do Conselho de Paris, os conselheiros regionais e Conselheiros na Assembleia da Córsega e os representantes franceses no Parlamento Europeu.

Diferentemente do Brasil e dos Estados Unidos, a França é um Estado unitário e não federal. Porém, a administração é descentralizada. Na França há três esferas administrativas : as comunas, os departamentos e as regiões.

Para ser Presidente da República, o candidato precisa ser francês, nato ou naturalizado e ser eleitor.

Como eleitor, segundo o Código Eleitoral (art. LO 127 e seguintes) define como os franceses de ambos os sexos de 18 anos completos, gozando de seus direitos civis e políticos e não estar enquadrado em nenhum caso de incapacidade previsto pela Lei.

É exigida ainda idade mínima de 23 anos completos e ter cumprido os deveres do serviço militar obrigatório, além de não ter sido declarado inelegível por uma decisão judicial, nem estar sujeito a curatela.

Os meios de controle das candidaturas, e, por via direta, das elegibilidades, compete ao Conselho Constitucional. O Código Eleitoral francês proíbe o registro da candidatura de uma pessoa inelegível.

Verifica-se, portanto, que o direito francês não estabelece nenhum impedimento formal para o analfabeto participar das eleições de forma ativa e passiva.

Contudo, uma questão crítica ao arraigado sistema Francês à nacionalidade não foi percebida por Jules Michelet¹⁰¹ à época que escreveu *O Povo: o culto exacerbado da Revolução e ao nacionalismo*. Michelet chega à afirmar que “aumentando a solidariedade dos povos, ele [o mundo moderno] fortifica, não obstante, o caráter de cada povo, especifica-lhe a nacionalidade a ponto de cada um deles obter uma unidade completa, surgindo como uma pessoa, uma alma consagrada perante Deus”.

Esse nacionalismo exacerbado é uma faceta negativa da democracia francesa até os dias hoje: o crescimento da xenofobia, que é a aversão ou a profunda antipatia em relação aos estrangeiros, a desconfiança em relação a pessoas estranhas ao meio daquele que as julga ou que vêm de fora do seu país.

A xenofobia francesa não está presente somente no estrangeiro, mas inclui o medo de perda de identidade cultural daqueles que são descendentes diretos do homem ligado à terra, gerando suspeição acerca de suas atividades, agressão e desejo de eliminar a sua presença para assegurar uma suposta pureza, como por exemplo, no atual caso dos muçulmanos franceses oriundos de colônias francesas africanas: são documentalmente franceses, mas não na essência, pois diferentes do francês original, encontrando limitações políticas e sociais segregacionais.

2.4. O sistema Português

A história Republicana Portuguesa tem início com a queda da Monarquia em um golpe de estado promovido pelo Partido Republicano Português em 05 de outubro de 1910, destituindo D. Manuel II do trono.

O movimento republicano teve como alvo a posição inferiorizada do país aos interesses coloniais britânicos, aos gastos da família real, contra o poder da igreja, a instabilidade política e social da época.

A primeira constituição republicana portuguesa datou de 1911 e perdurou até 1933, quando houve nova ruptura política com o acesso ao poder de novas forças políticas, inaugurando o chamado “Estado Novo”, de cunho autoritário, inspirado no corporativismo, na doutrina social da igreja e ideias nacionalistas.

¹⁰¹ MICHELET, Jules. Prefácio, Op.cit. p. XIX.

A “Revolução dos Cravos” em 1974, golpe militar dirigido por oficiais intermediários, foi dirigido contra o Estado Novo no poder desde 1933, sendo que houve uma rápida transição democrática, culminando com a entrada em vigor da atual Constituição da República Portuguesa, promulgada em 25 de abril de 1976¹⁰².

Portugal é organização na forma de estado democrático de direito, de forma unitária, sendo uma democracia representativa. O poder soberano, que reside no povo, é uno e indivisível, delegado aos cidadãos que o representam na tomada de decisões (art. 1º, 2º e 3º).

Quanto aos direitos políticos, o art. 48º da Constituição, ao tratar do assunto “Participação da Vida Política”, esclarece que “Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos”.

Quanto ao direito de sufrágio, o art. 49º determina em seu item que 1 que “Têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de dezoito anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral”.

No que toca ao acesso aos cargos públicos, o item 1 do art. 50º regulamenta a regra geral de que “Todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos”, e, especialmente ao acesso a cargos eletivos, conforme item 3 do mesmo artigo, “a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos”.

As eleições portuguesas são organizadas pela CNE – Comissão Nacional de Eleições, onde lhe “cabe a tarefa de assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas, assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em atos de recenseamento e eleitorais e promover o esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais”, bem como, no plano contencioso, “os atos jurisdicionais e administrativos, em matéria eleitoral, estão, em regra, sujeitos à sindicância do Tribunal Constitucional”¹⁰³.

Em Portugal detêm capacidade eleitoral ativa os cidadãos com mais de 18 anos de idade. O mesmo limite define a capacidade eleitoral passiva, com exceção da eleição do

¹⁰² PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa. VII Revisão Constitucional de 2005**. Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 10/01/2013.

¹⁰³ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. Disponível em <http://www.cne.pt/content/apresentacao>. Acesso em 10/01/2013.

Presidente da República em que apenas se podem candidatar cidadãos que já tenham completado 35 anos de idade.

O sistema eleitoral português estende-se pelo sufrágio de dois órgãos de soberania, o Presidente da República e a Assembleia da República. São ainda elegíveis as assembleias legislativas das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, os órgãos das autarquias locais e os deputados ao Parlamento Europeu.

A capacidade eleitoral ativa presidencial, segundo Decreto-Lei 319-A/76¹⁰⁴ (LEPR – Lei Eleitoral do Presidente da República), é determinada pela nacionalidade portuguesa, recenseados no território nacional, cidadania portuguesa, e os cidadão de outros países de língua portuguesa que residam no país e gozem de igualdade de direitos políticos por convenção internacional de reciprocidade.

A incapacidade eleitoral (ativa e passiva) é determinada pelo art. 3º da referida norma, e abrange os “interditos por sentença com trânsito em julgado”, os “notoriamente reconhecidos como dementes, ainda que não estejam interditos por sentença, quando internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por uma junta de dois médicos”, “os que estejam privados de direitos políticos, por decisão judicial transitada em julgado” e os “feridos por qualquer das incapacidades eleitorais activas previstas no Decreto-Lei nº 621-B/74, de 15 de Novembro”.

No que se refere ao legislativo (Assembleia da República), a Lei 14/76¹⁰⁵ de 16 de maio, a capacidade eleitoral passiva é regulamentada pelo art. 4º, segundo qual “São elegíveis para a Assembleia da República os cidadãos portugueses eleitores”.

Segue-se a mesma regra de que somente pode ser votado quem exerce o direito de voto, nada constando, na Constituição Portuguesa de 1976, ou na legislação eleitoral específica, qualquer vedação, limitação ou proibição de acesso a cargos eletivos, ou capacidade eleitoral passiva, em função do analfabetismo do cidadão.

¹⁰⁴ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. **Decreto-Lei 319-A/76 de 3 de maio. Lei Eleitoral do Presidente da República**. 3ª Edição Actualizada, anotada e comentada por Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis. 2005. Disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lepr2005_annotada.pdf. Acesso em 10/01/2013.

¹⁰⁵ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. **Lei 14/76 de 16 de maio. Lei Eleitoral do Presidente da Assembléa da República**. 4ª Reedição Actualizada, anotada e comentada por Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis. 2005. Disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lear_2005_annotada.pdf. Acesso em 10/01/2013.

2.5. Demais sistemas eleitorais

Os sistemas eleitorais constitucionais, relativos à capacidade eleitoral passiva, mais significativos para a realidade brasileira foram os acima indicados, tendo em vista a importância da Revolução Francesa para o mundo democrático moderno, a Constituição Americana para o ideal constitucionalista moderno, democrático e federalista, bem como a Constituição Portuguesa de 1976, de cunho eminentemente social e democrática, cujo plano de fundo ideológico foi utilizado pelo Poder Constituinte de 1988 brasileiro.

Contudo, outros sistemas eleitorais são importantes para análise futura da situação brasileira no presente trabalho, tanto de países do Primeiro Mundo, como em relação a outros emergentes Terceiro-Mundistas ou Emergentes. Segue abaixo uma relação de alguns, bem como a delimitação apenas as capacidades eleitorais ativas e passivas exigidas em cada legislação nacional. Antes, importante informar que as eleições para o Parlamento Europeu seguem as regras eleitorais em cada País membro, tanto em função da capacidade eleitoral ativa, passiva e incompatibilidades legais.

2.5.1. O sistema Alemão

Base legal está na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), no Regulamento Eleitoral, na versão publicada em 02.05.1994 (BGB1. IS. 957), alterado pelo artigo 1 em 12.12.2003 (BGB1. IS. 2551)¹⁰⁶.

A capacidade eleitoral ativa, ou direito de voto, é garantido a todos os cidadãos alemães (como estipulado no art. 116 Secção 1 da Lei Eleitoral) a partir dos 18 anos de idade e que residam na Alemanha, num Estado Membro da UE, ou em qualquer outro Estado do Conselho da Europa ou em qualquer outro país, desde que aí resida há pelo menos 25 anos e esteja recenseado na Alemanha. A capacidade eleitoral passiva (elegibilidade) é determinada para qualquer indivíduo que no dia da eleição seja considerado cidadão alemão, ao abrigo do art. 116 Secção 1 da Lei Básica, há pelo menos um ano e que tenha idade igual ou superior a 18 anos.

Na Bundewahlgesetz – BGW, ou Lei Federal Eleitoral, de 07 de maio de 1956, nos termos do art. 15, são inelegíveis os não alemães, os menores de 18 anos, e os desqualificados para votar descritos no art. 13, que são aqueles atingidos por decisão judicial, que estejam sob

¹⁰⁶ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. Legislação Eleitoral da Zona do Euro. Disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/apoio_pe2004_alemanha.pdf. Acesso em 10/01/2013.

curatela ou internados em hospital psiquiátrico¹⁰⁷. Na *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, ou Lei Fundamental da República Federal da Alemanha¹⁰⁸ não há vedação limitação ou proibição de acesso a cargos eletivos, ou capacidade eleitoral passiva, em função do analfabetismo do cidadão, pelo contrário, pois o art. 33 trata da “Igualdade dos direitos cívicos dos alemães” ao afirmar no item 1 que “Todos os alemães têm, em qualquer Estado, os mesmos direitos e deveres cívicos” e, no item 2, “Todos os alemães têm igual acesso a qualquer cargo público, de acordo com sua aptidão, capacidade e desempenho profissional”.

2.5.2. O sistema Cipriota

Tem direito de voto os cidadãos da República do Chipre, que no dia das eleições, tenham idade igual ou superior a 18 anos e que tenham a sua residência habitual no Chipre nos 6 meses antecedentes à data da aquisição do direito de voto, devendo ser inscrito no respectivo caderno eleitoral¹⁰⁹.

A capacidade eleitoral passiva é determinada aos cidadãos da República do Chipre e que à data da eleição não tenham sido privados do seu direito de voto e que reúnam os seguintes requisitos: a) ter idade igual ou superior a 25 anos; b) não terem sido considerados culpados de ofensas graves ou obscenidade moral e não estarem privados do direito de candidatura por um Tribunal, devido a delito eleitoral; c) não padeçam de doença mental, que os tornem incapazes de preencher por inteiro os seus deveres. Não há vedação limitação ou proibição de acesso a cargos eletivos, ou capacidade eleitoral passiva, em função do analfabetismo ou grau de escolaridade do cidadão.

2.5.3. O sistema Esloveno

Fundamento na Constituição e Lei do Recenseamento Eleitoral (ZEPV, Diário Oficial da República da Eslovênia n.º52/02), bem como na Lei da campanha eleitoral (ZVolk, Diário Oficial da República da Eslovênia n.º 627/94,17/97)¹¹⁰.

¹⁰⁷ ALEMANHA. *Bundewahlgesetz – BGW (Lei Federal Eleitoral de 07 de maio de 1956)*. Versão traduzida para o inglês disponível em <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BWG.htm#ToC17>. Acesso em 10/01/2013.

¹⁰⁸ ALEMANHA. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha)*. Versão Traduzida disponível em http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues_PDF.pdf. Acesso em 10/01/2013.

¹⁰⁹ PORTUGAL. *Comissão Nacional de Eleições. Legislação Eleitoral da Zona do Euro. Chipre*. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/apoio_pe2004_chipre.pdf.

¹¹⁰ PORTUGAL. *Comissão Nacional de Eleições. Legislação Eleitoral da Zona do Euro. Eslovênia*. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/apoio_pe2004_eslovenia.pdf. Acesso em 10/01/2013.

Possui capacidade eleitoral ativa todos os cidadãos da República da Eslovênia e que completem 18 anos de idade o mais tardar até ao dia da eleição e não sofram de qualquer problema mental. Em relação à capacidade eleitoral passiva (elegibilidade), segue a mesma regra acima. Não há vedação limitação ou proibição de acesso a cargos eletivos, ou capacidade eleitoral passiva, em função do analfabetismo do cidadão.

2.5.4. O Sistema Argentino

A Argentina se constitui como uma república federativa, não sendo um estado laico, mas professando o culto católico apostólico romano, na forma dos artigos 1º e 2º da “Constitución Nacional”¹¹¹.

A Constituição Argentina trata apenas do direito do sufrágio, sendo omissa em relação às capacidades eleitorais ativas e passivas, bem como sobre as inelegibilidades.

O regramento está na norma infraconstitucional, mais precisamente no Código Electoral Nacional – Ley 19.945¹¹², segundo qual, pelo seu artigo 1º, são eleitores os cidadãos natos e naturalizados, de ambos os sexos, com 18 anos completos, e que não tenham nenhuma das inabilitações previstas em lei.

No sistema argentino, diga-se de passagem, bastante liberal, o direito de sufrágio passivo somente é obstado, ou limitado, no caso de incapacidade civil, inelegibilidade e inabilitação.

Os inelegíveis são os infames traidores da pátria, criminosos com sentença transitada em julgado e aqueles que praticam crimes de “lesa humanidade”.

Não há vedação limitação ou proibição de acesso a cargos eletivos, ou capacidade eleitoral passiva, em função do analfabetismo ou escolaridade do cidadão argentino.

2.5.5. O sistema Venezuelano

Conforme consta da Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹¹³ datada de 1999, a Venezuela é um Estado democrático e social de direito (art. 2º), com organização federal descentralizada (art. 4º), primando pelos princípios da liberdade,

¹¹¹ ARGENTINA. **Constitución Nacional**. Disponível em <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/>. Acesso em 10/01/2013.

¹¹² ARGENTINA. **Código Electoral Nacional – Ley 19.945 y Normas Reglamentarias y complementarias**. Disponível em http://americo.usal.es/oir/legislatina/normas_yreglamentos/ley_electoral/Argentina_C_Electoral_2011.pdf. Acesso em 10/01/2013.

¹¹³ VENEZUELA. **Constitución de La Republica Bolivariana de Venezuela de 1999**. Disponível em <http://www.gobierno.enlinea.gob.ve/home/archivos/ConstitucionRBV1999.pdf>. Acesso em 10/01/2013.

independência, e fundamenta seus valores morais e de liberdade, igualdade, paz e justiça internacional na doutrina de Simon Bolívar, seu libertador (art. 1º).

A soberania reside “intransferiblemente” no povo, que a exerce na forma prevista na Constituição e na Lei, e indiretamente, mediante o sufrágio, pelos órgãos que exercem o Poder Público (art. 5º).

Esta constituição de 1999 consagrou a existência de cinco poderes distintos: executivo, legislativo, judiciário, cidadão e eleitoral.

O Poder Eleitoral, de natureza nacional e autônoma, é exercido pelo Conselho Nacional Eleitoral como órgão diretor, tendo, como organismos subordinados, a Junta Nacional Eleitoral, a Comissão de Registro Civil e Eleitoral e a Comissão de Participação Política e Financiamento (artigos 292 a 298 da Constituição da República).

Nos termos do art. 64 da Constituição, são eleitores os venezuelanos de ambos os sexos, que cumpriram 18 anos de idade e não estão sujeitos a interdição civil ou inabilitação política.

A capacidade eleitoral passiva na Venezuela tem como requisitos as tradicionais questões de idade, nacionalidade e elegibilidade, mas não mais ser exigida escolaridade mínima.

De acordo com o antigo artigo 112 da Constituição de 1961¹¹⁴, revogada pela atual Constituição de 1999, eram elegíveis e aptos para o exercício das funções públicas “los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes”.

Tal artigo não foi recepcionado pelo poder constituinte venezuelano de 1999, que não mais exige o chamado “grado de instrucción”, escolaridade mínima ou alfabetização como condição de elegibilidade (capacidade eleitoral passiva).

2.5.6. O Sistema Boliviano

Dos nossos vizinhos latinos próximos (ou nem tanto), os únicos que ainda exigem “grado de instrucción”, ou algum requisito de escolaridade ou alfabetização como condição de elegibilidade (capacidade eleitoral passiva) são El Salvador e Chile, conforme se verá no tópico seguinte.

A Bolívia, a exemplo da Venezuela, deixou de exigir qualquer condição de escolaridade ou alfabetização a partir da Constituição de 2009, sob a égide do governo de Evo Morales. A constituição de 1967 previa em sua redação original, no art. 221, que são elegíveis

¹¹⁴ VENEZUELA. **Constitución de La Republica de Venezuela de 1961**. Disponível em <http://www.gobierno.ve/home/archivos/Constituci%C3%B3n1961.pdf>. Acesso em 10/01/2013.

“los ciudadanos que sepan leer y escribir y reúnan los requisitos establecidos por la Constitución y la ley”¹¹⁵.

Contudo, tal exigência foi retirada do texto constitucional nas reformas de 1994, mantida pela atual Constituição de 2009, erigida no atual governo de Evo Morales, não mais se exigindo qualquer condição de escolaridade ou de alfabetização para a participação política, ativa ou passivamente.

Frise-se que a atual constituição boliviana alterou por completo a estrutura nacional, construindo um estado unitário social de direito plurinacional, comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural e descentralizado, fundado no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, dentro do que chamam de processo integrador do país (art. 1º)¹¹⁶.

O constituinte boliviano deu ainda especial atenção à origem colonial do país, com declarada proteção às nações indígenas originárias e campesinas, com o domínio ancestral sobre seus territórios, com garantia de livre determinação e direito de autonomia, autogoverno, cultura e reconhecimento de suas instituições e consolidação das entidades territoriais (art. 2º).

Verifica-se, portanto, verdadeira ruptura cultural, política, social e democrática na Constituição de 2009, dando grande ênfase nas culturas locais e saberes regionais dos povos historicamente subjugados.

2.5.7. O sistema de El Salvador e Chile

Os únicos países latino-americanos, além do Brasil, que ainda mantém a exigência de escolaridade ou alfabetização como condição de elegibilidade são El Salvador e Chile, respectivamente.

No caso de El Salvador, em razão da “Constitución de La República de El Salvador” de 1983¹¹⁷ exige-se para o cargo de deputado “ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección” (art. 126).

¹¹⁵ BOLIVIA. **Constitución Política de La República de Bolivia. 1967.** Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html>. Acesso em 10/01/2013.

¹¹⁶ BOLIVIA. **Constitución Política Del Estado. 2009.** Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>. Acesso em 10/01/2013.

¹¹⁷ EL SALVADOR. **Constitución de La República de El Salvador. 1983.** Disponível em <http://www.oas.org/juridico/mla/pt/slv/index.html>. Acesso em 10/01/2013.

Para o cargo de Presidente e Vice Presidente da República, exige-se ser salvadorenho de nascimento, filho de pai e mãe salvadorenhos, maior de trinta anos de idade, e possuidor de “moralidad e instruccion notorias; estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano, haberlo estado en los seis años anteriores a la eleccion y estar afiliado a uno de los partidos politicos reconocidos legalmente” (art. 151 e 153).

O grau de educaçao (instruccion notoria) se exige para governador (art. 201). Portanto, verifica-se que se exige “alta e notoria instrucao educacional” em El Salvador para os cargos de deputado, governador, Presidente e vice da República.

No Chile, conforme consta da “Constitucion Política de La República de Chile” de 1980¹¹⁸, a escolaridade no direito de sufrágio eleitoral passivo é exigido da seguinte maneira: para deputado (art. 44) e senador (art. 46), exige-se, além da idade mínima e domicilio eleitoral, “enseñanza media o equivalente”.

O fato pitoresco no Chile é que para os cargos do executivo, tais como governador e presidente, não se exige qualquer grau de escolaridade, mas para o legislativo exige-se ensino médio ou equivalente.

O Chile talvez seja o caso latino americano mais parecido com o Brasil que ainda se exige alfabetizaçao ou grau de instrucao, o que é também contraditório, se considerar sua evolucao democrática e luta pelos direitos civis, políticos e sociais.

2.6. Conclusões acerca do direito comparado

Percebe-se claramente que naquelas sociedades-berço da democracia moderna, que hoje são os alguns dos países à frente do desenvolvimento mundial, tanto humano, quanto social, tais como França e Estados Unidos, além de Portugal e Alemanha, muitas vezes paradigmas legais e doutrinários históricos do Brasil, não se exige do cidadão sua condiçao de alfabetizado (ou outro grau de escolaridade) para exercer o direito ao sufrágio, quer ele seja ativo ou passivo.

Na verdade, os países europeus, sejam eles desenvolvidos ou em processo de desenvolvimento, tais como os escolhidos acima (Chipre e Eslovênia) não exigem a alfabetizaçao ou qualquer grau de escolaridade formal para que seja exercido o direito à participacao eleitoral.

Em relaçaao aos países sul-americanos com história democrática semelhante ao Brasil, percebeu-se a mesma tendênci constitucional de não se exigir qualquer condiçao de elegibilidade eleitoral em funçao da instrucao educacional.

¹¹⁸ CHILE. **Constitucion Política de La República de Chile. 1980**. Disponível em http://www.oas.org/juridico/mla/sp/chl/sp_chl-int-text-const.pdf. Acesso em 10/01/2013.

Nos países que adotavam a mesma política brasileira, alguns abandonaram tal exigência, em função da guinada político-ideológico a que foram submetidos, tais como a Bolívia e Venezuela, por exemplo, que abandonaram tal diretriz, construindo uma base constitucional totalmente nova, dando mais espaço às realidades histórico-culturais locais.

Percebe-se que em tais países em que se adotou essa nova postura, reformando sua constituição, ou construindo novas bases constituintes, houve uma tentativa de aproximação do poder político com a realidade cultural a que o país estava vivendo, seja para inclusão de populações indígenas antes esquecidas, seja para ampliar o quanto possível o número de cidadãos, assim entendidos aqueles com direito de sufrágio ativo ou passivo, e que sempre foram marginalizados em função da segregação social e cultural de seus países.

Os únicos países que não adotaram tal postura constitucional nas Américas, apenas o Chile se encontra na América do Sul, e, El Salvador, trata-se de um pequeno país da América central, mais ligado às tradições e cultura centro-americanas, do que o primeiro.

De qualquer forma, o constitucionalista espanhol Manuel Aragón Reyes¹¹⁹, membro do “Tribunal Constitucional de España”, em relatório intitulado “Derecho Electoral Activo y pasivo”, apresentado ao IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), afirma que essas exigências latino-americanas de “grado de instrucción”, além de corresponderem a muito poucos os casos, ou seja, uma quantidade mínima de países que ainda o adotam, se dão

quizá reflejo de determinada situación cultural, como es la del analfabetismo, y de una concepción anacrónica de la representación política, como es la exigencia de estudios de grado medio para desempeñarla, que parece poco congruente con el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos representativos.

De fato, de todos os países sul-americanos, apenas Chile e Brasil ainda adotam tal filtro democrático, sendo que o primeiro, historicamente, sempre gozou de propiciar aos seus cidadãos acesso à educação básica de qualidade, o que não ocorre com o segundo, conforme se verá nos tópicos seguintes.

O caso brasileiro, nas palavras citadas acima, é reflexo de uma situação cultural muito específica, verdadeiro anacronismo entre o ideal de democracia propalado pelas Constituições, (não só a de 1988) e a prática realizada do princípio da igualdade no acesso aos

¹¹⁹ REYES, Manoel Aragón. Derecho Electoral: Sufragio Activo y pasivo. IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance, Suécia, 2007. Disponível em <http://www.idea.int/publications/electoral-law/upload/X.pdf>. Acesso em 14/01/2013.

cargos públicos representativos, considerando o oblomovismo¹²⁰ nacional em relação à educação, conforme será visto no tópico próprio.

¹²⁰ Da literatura russa, o termo “oblomovismo” origina-se de “Oblomov”, personagem principal da obra homônima de Ivan Aleksandrovitch Gontcharov, publicada em 1860, e significa “enfado universal infinito”, ou mesmo abulia, apatia, frouxidão física e mental. A vida de Oblomov é um programa de recusa, pontilhada de várias sextas por dia, de indolência, de tarefas adiadas.

3. A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL, AS EXIGÊNCIAS DA UNESCO E O DILEMA DA FRATERNIDADE E SUSTENTABILIDADE

3.1. Introdução

O Brasil realizou seu primeiro censo demográfico em 1872, ainda à época imperial. A partir de então foram realizados censos periodicamente de 10 em 10 anos, salvos nos casos de exceção ou impedimento político, como em 1910 e 1930.

Para efeitos didáticos, a análise do censo demográfico em relação à educação básica no Brasil será separada em duas frentes: acesso ao ensino básico, entre crianças de “cindo anos e mais” e dos jovens com “quinze anos ou mais”.

Embora o censo do IBGE ainda coloque mais uma faixa etária, como sendo dos que tem “dez anos e mais”, o mérito do presente trabalho tem por escopo a análise do acesso à educação básica, em contrapartida com o acesso ao direito de sufrágio passivo, corolário e ponta de lança da saúde democrática do país.

Nesse sentido, desnecessário saber o acesso dos que tem “10 anos e mais”, mas apenas em relação ao acesso à educação básica, no início da idade escolar, bem como daqueles jovens que chegam à maturidade eleitoral ativa, aos 16 anos e passiva, aos 18 anos, para o cargo de vereador, portanto.

3.2. O primeiro censo realizado no país em 1872

Os resultados do censo de 1872 disponíveis no sítio virtual do IBGE¹²¹ demonstram que o Brasil àquela época tinha uma população de 9.930.478 de habitantes, sendo, destes, 8.419.672 livres, dos quais 5.123.869 de homens, 4.806.609 de mulheres e 1.510.806 escravos.

Desse total da população livre, a parcela que sabia ao menos “ler e escrever” era minoria absoluta.

A população analfabeta foi assim dividida: homens, 3.396.602 e mulheres, 3.549.997, totalizando 6.946.599 de analfabetos, de uma população total de 9.930.478, sem contar os escravos, o que totalizava, à época, um analfabetismo de 69,95%, ou quase 70%.

¹²¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Recenseamento do Império do Brasil de 1872.** Disponível em http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/visualiza_colecao_digital.php?titulo=Recenseamento%20Geral%20do%20Brasil%201872%20-%20Imp%20E9rio%20do%20Brasil&link=Imperio%20do%20Brasil#. Acesso em 14/01/2013.

Em relação à chamada população escolar, de 06 a 16 anos, o censo de 1872 assim definiu a distribuição de ensino básico no país: Meninos que frequentam a escola, 185.651; Meninos que não frequentam a escola, 756.131, totalizando 941.782 de meninos de 06 a 16 anos; meninas que frequentam a escola, 163.078; meninas que não frequentavam a escola, 797.594, totalizando 960.672 de meninas de 06 a 16 anos.

Portanto, totalizavam em idade escolar no Brasil a quantia de 1.902.454 de crianças de 06 a 16 anos, sendo que, destes, 348.729 frequentavam a escola regularmente, ou seja, havia no país a quantia de 18,33% de participação das crianças na educação de base e, o restante, 81,67%, fora da rede de ensino.

A conclusão a que se chega do Brasil imperial é muito simples: havia um analfabetismo reconhecido pelo estado em torno de 70% do total da população (sem contar os escravos), sendo que, em relação às crianças em idade escolar, mais de 80% sequer frequentavam o ensino básico.

O Brasil era um País eminentemente agrário, pouco industrializado, e dependente da monocultura açucareira no nordeste, da extração vegetal no norte e agrária, no sul e sudeste, com pouco ou quase nenhum investimento em educação de base.

3.3. Breve resumo dos censos em relação à alfabetização até o ano de 2010

Importante o desvendamento das condições educacionais e de alfabetização para a população de “cinco anos e mais” e para a população de “quinze anos ou mais” no Brasil.

O primeiro caso nos dá uma ideia do acesso à educação básica no país, ou seja, do acesso das crianças em idade inicial escolar à rede pública de ensino, que ocorre aos 06 anos, enquanto o segundo, sobre a idade do jovem próximo da maioria eleitoral ativa, aos 16 anos, idade em que pode ser tornar cidadão, no estrito significado do termo, e a maioria civil, aos 18 anos.

Segundo dados obtidos dos Censos brasileiros, disponibilizados pelo professor da UFRGS e consultor da Capes e CNPq, Alceu Ravanello Ferraro¹²², em seu trabalho acerca da evolução da alfabetização no Brasil, assim pode ser verificado as duas situações, sendo que, conforme já explanado acima, não foram utilizados os dados dos que tem “10 anos ou mais”:

¹²² FERRARO, Alceu Rafanello. **Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos?** <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n81/13930.pdf>. Acesso em 14/01/2013.

Tabela 1: Percentual de alfabetização na população com 05 anos e mais e 15 anos e mais, de 1872 até 2000 e 2010:

População Brasileira			
Ano do Censo	Total	Não Alfabetizada	
		Nº de pessoas	% do total
População de 05 anos e mais			
1872	8.854.774	7.290.293	82,3
1890	12.212.125	10.091.566	82,6
1920	26.042.442	18.549.085	71,2
1940	34.796.665	21.295.490	61,2
1950	43.573.517	24.907.696	57,2
1960	58.997.981	27.578.597	46,7
1970	79.327.231	30.718.597	38,7
1980	102.579.006	32.731.347	31,9
1991	130.283.402	31.580.488	24,2
2000	153.423.442	25.665.393	16,7
2010	176.949.066	18.637.633	10,53
População de 15 anos ou mais			
1940	23.709.769	13.242.172	55,9
1950	30.249.423	15.272.632	50,5
1960	40.278.602	15.964.852	39,6
1970	54.008.604	18.716.847	33,6
1980	73.542.003	18.716.847	25,5
1991	95.810.615	18.587.446	19,4
2000	119.533.048	16.294.889	13,6
2010	144.814.164	13.660.168	9,63

Fontes: Para 1872, 1890 e 1920, ver: Brasil, Recenseamento Geral do Brasil 1920, v. IV, 4ª parte - População, e IBGE, Censo 1940, os quais reproduzem os dados dos censos anteriores. Para os demais censos, ver: IBGE, Censo demográfico, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. O Censo de 1900 não foi considerado em razão das distorções sobre o analfabetismo resultantes do sub-recenseamento de extensas áreas rurais em alguns estados. Sobre isto ver: Brasil, Recenseamento Geral 1920.

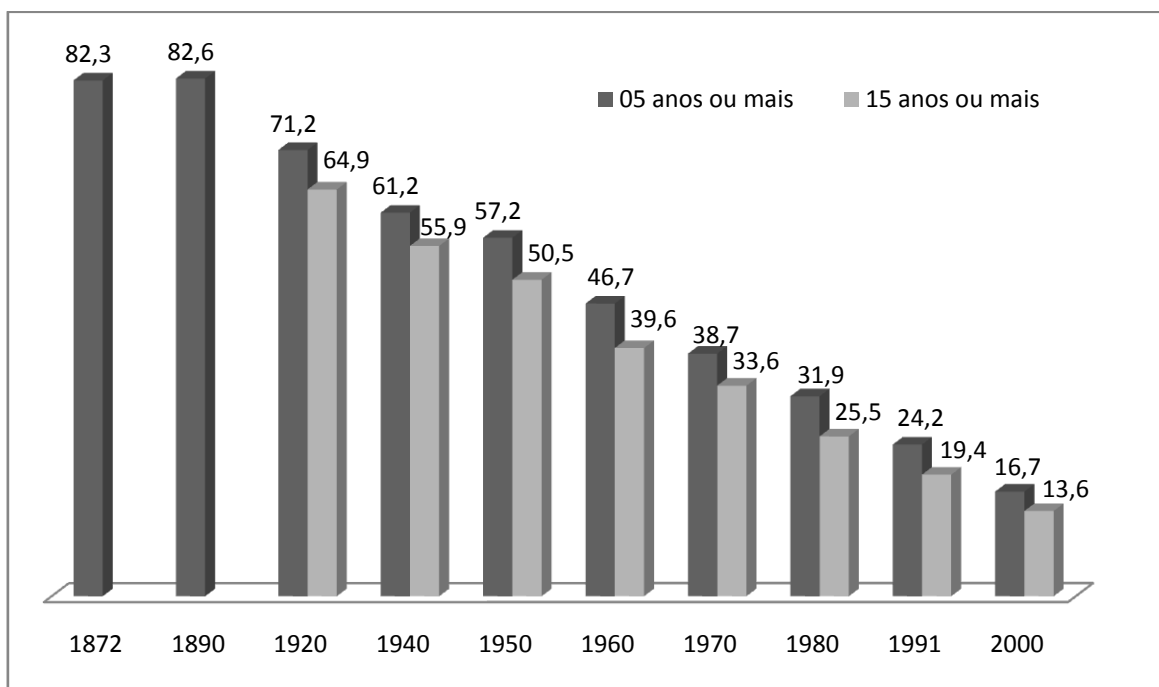
Verifica-se um histórico de crescente acesso à educação básica no Brasil, tendo em vista o número decrescente de pessoas não alfabetizadas desde o ano de 1872 até 2000, em relação às crianças com 05 anos e mais e em relação a população com 15 anos ou mais.

Excluem-se desse demonstrativo as crianças entre 0 e 3 anos, sendo que, o período da vida escolar, pedagogicamente, atente crianças com idade entre 4 a 6 anos, chamado de pré-escola, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

O gráfico abaixo demonstra essa tendência secular em relação a constante alfabetização da população, desde o primeiro censo demográfico de 1872 até o penúltimo, do ano 2000.

Demonstra, na verdade, não a constante alfabetização da população, mas do simples acesso à rede básica de ensino, sem medir, evidentemente, pelos parâmetros qualitativos, mas apenas indicativos de acesso:

Gráfico 1: Evolução da alfabetização no Brasil de 1872 até 2000



Fonte: tabela 1.

Embora constante o crescimento da taxa de acesso à educação básica no Brasil, e, como lado da mesma moeda, a diminuição do número de analfabetos, verifica-se que desde o Censo de 1920, quando os dois parâmetros foram utilizados conjuntamente, que o número daqueles que persistem nas fileiras escolares é uma menor constante.

Isso significa dizer que há um certo acesso escolar na idade de “cinco anos e mais”, que vem se mantendo crescente aparentemente no Século XX, mas que, na mesma proporção, mantém-se abaixo em relação aos que persistem no sistema de ensino, ou seja, da alfabetização na idade eleitoral ativa (e facultativa), aos 16 anos e passiva, aos 18 anos.

Em relação aos resultados frios citados acima, grande parte da doutrina da área educacional posiciona-se contra a adoção dos mesmos como verdade inquestionável.

As estatísticas educacionais, por si só, esbarram no problema da qualidade (validade e fidedignidade) das mesmas, sendo essa questão tão velha quanto ao uso das próprias estatísticas, mas, nem por isso, deve-se deixar de utilizá-las¹²³.

Mesmo assim, Karl Marx¹²⁴, em seu prefácio do “Capital”, justifica a utilização das estatísticas, fundamentando que “Ainda assim [ela] levanta o véu o bastante para deixar entrever atrás do mesmo uma cabeça de Medusa”, ou seja, tais dados ainda que possam estar longe dos dados reais, demonstram inequivocamente as deploráveis condições de exploração e de miséria reinantes no continente europeu no séc. XIX.

Alceu Ravanello Ferraro questiona a própria especificidade do fenômeno analfabetismo no Brasil, e a dificuldade de uniformização dos conceitos durante mais de 130 anos de censos no Brasil, pois tais denominações perpassaram por analfabetismo, iletrismo, ignorância, estupidez, enfim, ao que o IBGE chegou a adotar a “assinatura do próprio nome”, para depois adotar a declaração de “saber ler e escrever”.

Podemos concluir, portanto, que atualmente os censos do IBGE utilizam critérios semelhantes aos da Justiça Eleitoral, ao se exigir o mínimo de leitura e escrita do cidadão para caracterizá-lo como alfabetizado, ao que a UNESCO discrimina como “saber ler e escrever um bilhete simples”.

Segundo Ferraro¹²⁵, é pouco prática e até mesmo de bom alvitre a não utilização das subdenominações de “analfabeto funcional”, afirmando que

Sempre evitei o uso dos termos “alfabetização funcional” e “analfabetismo funcional”. Sua adoção acarretaria, entre outras dificuldades, a criação de tantos critérios, ou medidas de analfabetismo funcional e de alfabetização funcional, quantos, por exemplo, os níveis de desenvolvimento dos diferentes países ou regiões, assim como os níveis de demanda de leitura e escrita postos pelas mais diversas profissões. Não é o caso de me alongar na discussão a respeito. Fica o registro.

¹²³ FERRARO, Alceu Rafanello. Op.cit. p. 22.

¹²⁴ MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v.1. p.12-13.

¹²⁵ FERRARO, Alceu Rafanello. Op.cit. p. 37.

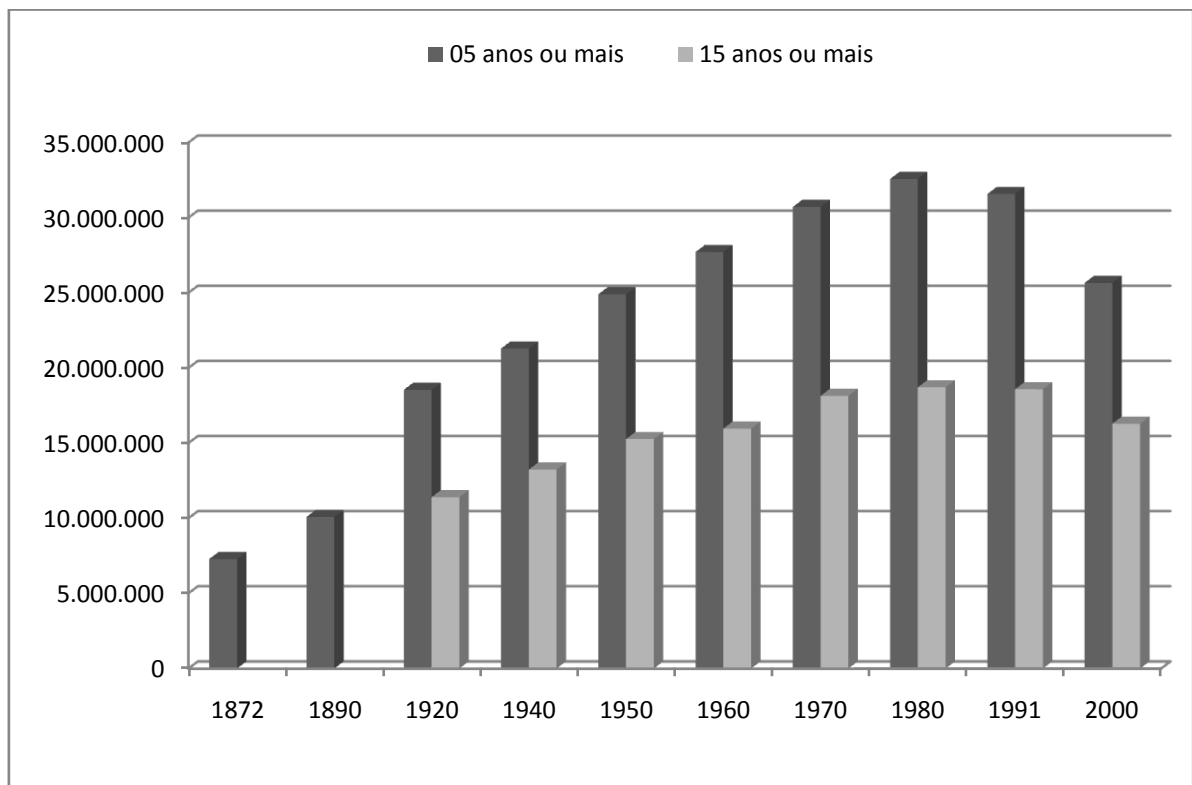
A par dessas características, Alceu Ravello Ferraro¹²⁶ afirma que no Brasil há duas dinâmicas opostas do analfabetismo: a queda secular da taxa porcentual de analfabetismo e o aumento, também secular, do número absoluto de analfabetos.

A especialista em educação adulta Vanilda Paiva afirma que

A qualidade do sistema de ensino fundamental no Brasil está deixando um rastro de analfabetismo absoluto, que passou a atingir consideráveis contingentes de jovens e adultos escolarizados. Este é um passivo importante que pesa sobre o futuro do país¹²⁷.

Isso se demonstra pelo gráfico abaixo, onde é possível a verificação de que o analfabetismo demonstra um aumento secular, em relação ao número absoluto da população:

Gráfico 2: Evolução do analfabetismo em números absolutos de 1872 até 2000:



Fonte: tabela 1.

Segundo o mesmo autor, essa aproximação dos índices dos que tem “05 anos e mais” e daqueles com “15 anos ou mais” demonstra certo avanço na alfabetização infantil.

¹²⁶ FERRARO, Alceu Rafanello. *Ibidem*. p.33

¹²⁷ PAIVA, Vanilda. **História da Educação Popular no Brasil. Educação popular e educação de adultos**. 6ª Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições Loyola, 2003. p.183.

O primeiro gráfico demonstra uma queda da taxa de analfabetismo no Brasil até 2000, mas, o segundo gráfico demonstra um incremento continuado do número absoluto de analfabetos.

Contudo, tais conclusões tiradas se limitam à alfabetização, somente, sem qualquer interligação com a ideia da “acesso à escolaridade x alfabetização na idade da participação democrática”, pois, também é facilmente perceptível que há um aumento histórico no número absoluto de analfabetos com “15 anos ou mais”, idade utilizada como parâmetro do acesso à capacidade eleitoral passiva.

Essa tendência somente é quebrada no censo de 2000, quando o número de analfabetos com “15 anos ou mais” diminuiu, comparando-se com os números históricos anteriores, cujo auge ocorreu justamente entre as décadas de 80 e 90, ou seja, coincidentemente no processo de redemocratização do país e do processo de construção da atual Constituição de 1988, o número absoluto de analfabetos no Brasil nunca esteve tão alto.

Para se saber a atual situação do Brasil, nessa luta entre “acesso à escolaridade x alfabetização na idade da participação democrática”, necessário o estudo dos mesmos índices do atual censo demográfico de 2010, cujos resultados finais foram publicados em dezembro de 2012 pelo IBGE.

3.4. O último censo demográfico de 2010

O último censo demográfico realizado no Brasil é o de 2010, cujos resultados finais foram publicados em dezembro de 2012.

Os resultados obtidos no Censo de 2010 acompanham a (pouca) evolução citada acima, especialmente no que toca o analfabetismo. Desde 2000, o analfabetismo caiu quatro pontos percentuais. Hoje, há ainda 13,9 milhões de brasileiros, com 15 anos ou mais, analfabetos, conforme resultado do Censo de 2010.

Tais números equivalem a 9,63% da população nessa faixa etária, ou seja, com “15 anos ou mais” (no Censo de 2000, esse percentual era de 13,64%).

Segundo Alceu Rafanello Ferrara¹²⁸, a queda relatada em 2010 segue a tendência dos censos nas últimas décadas. Para o citado autor, “*A queda não faz curva, é quase uma reta. O Brasil tem, até hoje, uma estrutura de latifúndio, que inibe o avanço cultural. Mesmo após ter*

¹²⁸ FERRARA, Alceu Rafanello. Jornal. **O Globo Online**. Edição de 30/04/2011. Disponível em <http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/os-analfabetos-no-censo-2010>. Acesso em 13/01/2013.

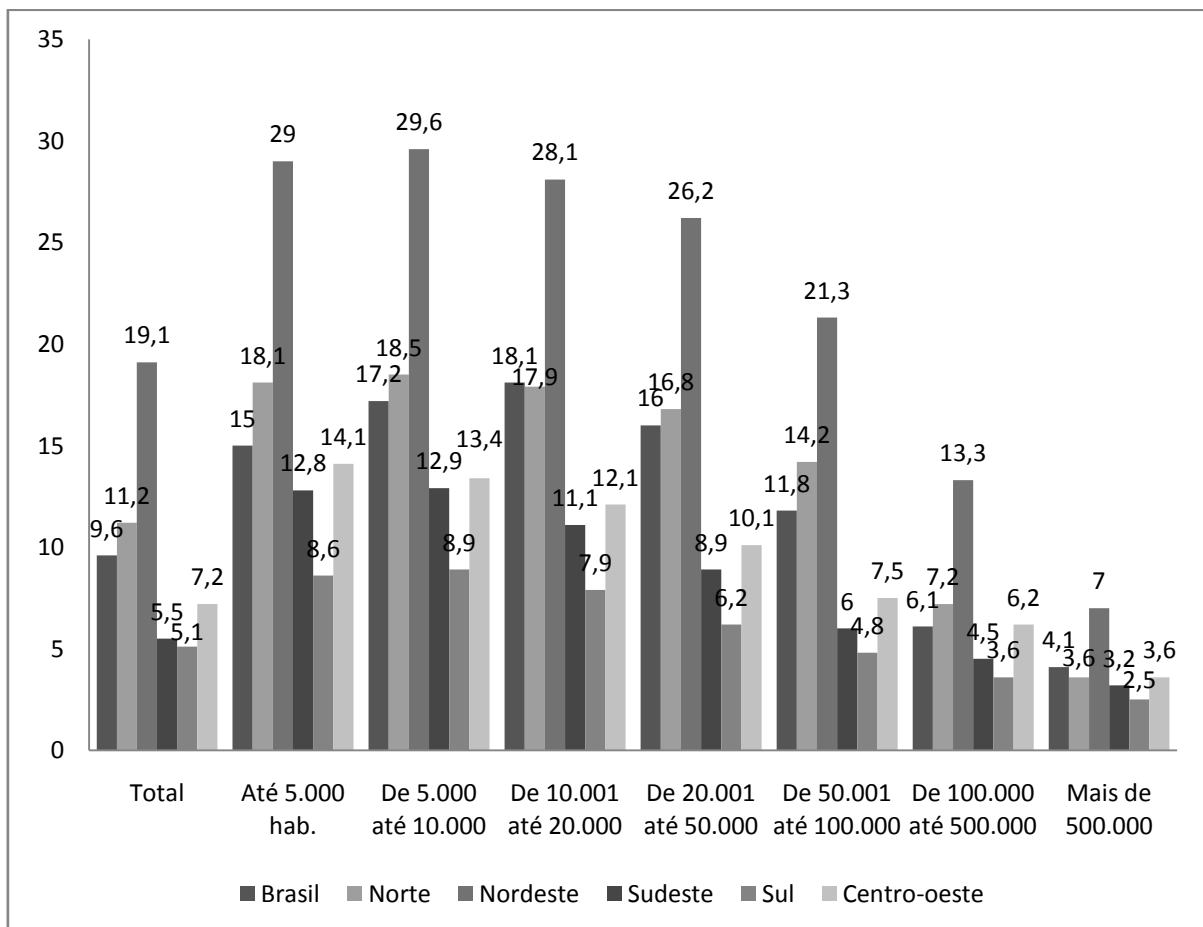
se tornado urbano, o país manteve essa estrutura porque, nas cidades, manteve a concentração de riqueza, que não deixa o nível escolar e cultural avançar”.

Destrinchando esse percentual duro de 9,36% de analfabetismo do total da população com “15 anos ou mais”, importante destacar o percentual por regiões e em relação ao número de habitantes por municípios, a fim de se ter uma ideia global da condição e distribuição da deficiência educacional no país.

Evidentemente que o país, de dimensões continentais, não apresenta uma realidade uniforme em relação às suas regiões político-administrativas, muito menos em relação ao tamanho e complexidade dos centros urbanos, em comparação com a zona rural.

A leitura dos dados oficiais segundo as regiões brasileiras demonstram a conexão com a saúde político-eleitoral nacional e a inclusão do analfabeto pode nos dar uma ideia sobre o controle da massa popular pelo poder democrático:

Gráfico 3: Evolução do analfabetismo segundo as regiões geopolíticas e tamanho das cidades no último Censo de 2010:



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010.

O relatório do IBGE de Indicadores Sociais Municipais do Censo 2010¹²⁹ chama ainda atenção a proporção de crianças de 10 anos de idade que não sabiam ler e escrever, que chegou ao total de 6,5%, revelando existir evidente atraso significativo no ingresso no ensino fundamental ou também a má qualidade do ensino ofertado.

A análise do fenômeno do analfabetismo, em função do tamanho dos municípios brasileiros, revela que o porte populacional tem influência na incidência de pessoas portadoras desta ausência de aprendizagem. Ao se associar o tamanho do município à sua localização territorial, é evidente que os problemas das desigualdades espaciais ainda persistem na sociedade brasileira.

Verifica-se que naqueles municípios menores, com população de até 50.000 habitantes da Região Nordeste é aqueles cujos resultados são mais desfavoráveis, apresentando uma média de analfabetismo para população de “15 anos e mais” de idade em torno de 28%.

O parâmetro porte populacional dos municípios é um fator de diferenciação, embora com características específicas. Assim é que nos municípios até 5.000 habitantes, os índices de analfabetismo são menores que nos municípios de médio porte.

É possível que nos municípios muito pequenos, as secretarias municipais de Educação tenham mais facilidade em identificar melhor as demandas e atuar diretamente, localizando as crianças com algum tipo de dificuldade que as impeçam de frequentar algum estabelecimento de ensino.

Segundo o relatório de Monitoramento de Educação para Todos de 2008¹³⁰,

A taxa de analfabetismo evidencia pronunciadas desigualdades entre as regiões, entre populações urbanas e rurais, entre brancos e negros, bem como entre ricos e pobres. Segundo dados de 2006, a taxa da região Nordeste (20,8%) é quase quatro vezes a da região Sul (5,7%). Na zona rural, os analfabetos representam um quarto dos habitantes com 15 anos ou mais (24,2%); na área urbana metropolitana e não-metropolitana esses percentuais são bem inferiores (4,5% e 9,9%, respectivamente). Entre os jovens e adultos negros e pardos, 14,7% não sabem ler e escrever, percentual que no caso dos brancos é de 6,6%. No quinto mais pobre da população, o analfabetismo atinge 20,6% e no quinto mais rico é de 1,8%.

¹²⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Relatório de Indicadores Sociais Municipais do Censo de 2010**. http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo_2010/indicadores_sociais_municipais/indicadores_sociais_municipais.pdf. Acesso em 20/01/2013.

¹³⁰ UNESCO. **Relatório de Monitoramento de Educação para Todos Brasil 2008**. Educação para Todos em 2015. Alcançaremos a meta? Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159294por.pdf>. Acesso e 15/01/2013. p.30.

Os dados do último censo demonstram o relatório de Monitoramento de Educação para Todos estava certo, no sentido que as desigualdades educacionais no Brasil são resultado das profundas desigualdades históricas, comparando-se as regiões urbanas, industrializadas e as rurais, bem como em relação às regiões pouco povoadas e no interior, sempre com índices de analfabetismo muito mais elevados.

As razões históricas de tamanho descalabro educacional no Brasil que existem em função das regiões urbana e rural, da diferenciação por gênero e posição social, serão vistas adiante, em razão das metas estipuladas pela UNESCO e os motivos históricos e sociológicos pelos quais a educação nacional está com uma lentíssima “evolução”.

3.5. A leitura dos dados e metas estipuladas pela UNESCO

O resultado mostrado no tópico anterior está abaixo da meta estipulada pela UNESCO ao Brasil, no Relatório de Monitoramento Educação par todos, de 2008¹³¹.

Referido documento internacional, relativo à reunião denominada de “Compromisso de Dacar” realizada no ano de 2008, estipulou seis programas para o Brasil e mais países emergentes atingirem a meta educacional até 2015, quais são: 1) educação e cuidados a primeira infância; 2) Universalização da educação primária; 3) Necessidades de aprendizagem dos jovens e adultos; 4) Alfabetização de adultos; 5) paridade e igualdade de gênero; e 6) Qualidade na educação.

O IDE (índice de desenvolvimento da educação) utilizado pela UNESCO para medir a qualidade e abrangência da educação em um país leva em conta alguns fatores: taxa líquida de escolarização no primário, taxa de alfabetização de adultos, índice relativo ao gênero, taxa de sobrevivência até a quinta série.

O Brasil ocupa atualmente 76ª posição, de um total de 129 países acompanhados em 2005, cujo relatório foi publicado em 2008. O histórico nacional tão pouco é favorável: em 2001, ocupava a 72ª posição de 127 países; em 2002, 71ª posição em 127 países; em 2004, a 72ª posição em 125 países.

Segundo referido relatório, “O Brasil está entre os países que ainda não atingiram nem estão perto de atingir o conjunto das metas, porém não se encontra entre os que estão muito longe de fazê-lo”¹³².

¹³¹ UNESCO. **Relatório de Monitoramento de Educação para Todos Brasil 2008. Educação para Todos em 2015. Alcançaremos a meta?** Op.cit. p. 11.

¹³² UNESCO. *Ibidem.* p. 12.

O Brasil está próximo de atingir a meta para educação compulsória, ou seja, aquela que leva em conta apenas o primeiro acesso à educação. Em relação ao indicador de qualidade, a taxa de sobrevivência na 5ª série, está sua pior situação: entre os 129 países avaliados no *Relatório de Monitoramento Global*, o Brasil ocupa a 93ª posição.

Além disso, encontra-se em risco de não reduzir pela metade a taxa de analfabetismo e de não alcançar a paridade de gêneros nos ensinos fundamental e médio.

Especificadamente em relação às seis metas estipuladas, a primeira diz respeito à “Educação e cuidados na primeira infância”, e tem como objetivo “Ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância, especialmente no caso das crianças mais vulneráveis e em situação de maior carência”.

Embora haja uma variação na idade considerada nesse item, ou seja, até que idade se considera primeira infância, no Brasil, a conclusão é de que o acesso à educação infantil revela grandes desigualdades entre pobres e não pobres.

A segunda meta de “Universalização da educação primária” tem como objetivo assegurar que, até 2015, “todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de boa qualidade”.

A situação do Brasil quanto ao acesso a esse segmento educacional comparada à dos demais países de mesma faixa mostra uma posição até favorável, estando pouco atrás de México e Indonésia, pois, 95% das crianças brasileiras de 07 a 10 anos estão na escola. Contudo, há evidente desvantagem em relação às crianças de zonas rurais, pobres, moradores de favelas, ou então pertencentes a alguma etnia.

O grande problema nesse requisito em relação ao Brasil ocorre em função da repetência, que gira em torno de 27,3%, muito superior aos nossos vizinhos Venezuela e Argentina, ambos com percentual de 10,9%.

A terceira meta estipulada trata da “Necessidade de aprendizagem dos jovens e adultos”, e tem como objetivo assegurar “que sejam atendidas as necessidades de aprendizado de todos os jovens e adultos através de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de treinamento para a vida”.

Essa faixa educacional abrange, no Brasil, o jovem de 11 a 17 anos e se dá pela extensão do chamado ensino compulsório, com previsão na Lei 5.692/71. No Brasil, 78% frequentam essa faixa, estando abaixo, na América do Sul, apenas em relação à Argentina, com 79%.

A quarta meta da UNESCO é a “Alfabetização dos adultos”, e tem como objetivo alcançar, “até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente no que se refere às mulheres, bem como acesso equitativo à educação básica e contínua para todos os adultos”.

Para o referido relatório, no mundo, existem cerca de 774 milhões de adultos que não dispõem das competências elementares para ler, escrever e calcular, dos quais 64% são mulheres, embora essa disparidade seja menor no Brasil. Além disso, três quartos desses analfabetos concentram-se em 15 países, entre eles o Brasil.

A quinta meta trata da “Paridade e igualdade de gênero”, e tem como Objetivo “Eliminar, até 2005, as disparidades de gênero no ensino primário e secundário, alcançando, em 2015, igualdade de gêneros na educação, visando principalmente garantir que as meninas tenham acesso pleno e igualitário, bem como bom desempenho, no ensino primário de boa qualidade”.

Nesse quesito, o Brasil não apresenta grande disparidade em relação ao acesso escolar x gênero da pessoa, mas ainda não atingiu a meta da UNESCO.

A sexta e última meta trata da “Qualidade da educação”, e tem como objetivo melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, “de forma a que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização linguística e matemática e na capacitação essencial para a vida”.

Essa avaliação leva em conta o número de professores por aluno, bem como a taxa de sobrevivência escolar na educação de base, ou seja, quantos alunos conseguem chegar a terminar o ensino básico.

É alarmante a posição do Brasil, pois, em 2005, 80,5% das crianças chegavam a quinta série, mas inferior ao levantamento de 2001, quando se apurou que 84,5% chegavam até a quinta série.

Embora tal dado não esteja disponibilizado no Relatório de Monitoramento Global para todos os países, os dados brasileiros são melhores apenas a países como Bangladesh, Índia, Nigéria e Paquistão.

Na América Latina e países Sul Americanos, a “situação desfavorável apresentada pelo Brasil, onde o acesso à educação primária encontra-se quase universalizado, reflete problemas de qualidade do ensino e de fluxo escolar, como as mais elevadas taxas de repetência entre os países aqui comparados”.

Para entender o porquê desses dados tão ruins, necessário um aprofundamento das questões históricas e sociológicas que colocam o Brasil nesse cenário.

3.6. A crise histórica da Educação e a intrínseca relação com a formação do Brasil

Para se situar sobre os motivos de tamanho desacerto e descalabro em relação à educação e às atuais taxas de analfabetismo, curial será uma análise, mesmo que tímida, dos motivos e razões históricas de formação do próprio povo brasileiro. Encontramos em Darcy Ribeiro, em sua obra prima “O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil”¹³³, alguns ou os principais motivos antropológicos da formação da civilização brasileira, tanto em aspectos históricos, culturais, etnológicos e econômicos que levaram a educação até o seu estágio atual.

A sociedade e a cultura brasileiras são formadas e conformadas como variantes lusitanas de tradição civilizatória europeia ocidental de colonização, mescladas pelos índios americanos e negros africanos, todos esses escravos e catalogados como sub-humanos.

Essas diferentes matizes poderiam ter formado uma sociedade multiétnica e dilaceradas pela posição de componentes diferenciados, como alguns países sul-americanos, mas não foi o que ocorreu. Formou-se uma unidade de povoamento básica, sem, evidente, uniformidade, formando diversas realidades de um povo dentro de um mesmo território: um Brasil sertanejo, no nordeste; um Brasil caboclo, na Amazônia; um Brasil caipira no sudeste e centro do país; e um país gaúcho, no sul do país. Somam-se a essas realidades os novos europeus e asiáticos que chegaram para substituir o trabalho escravo.

A urbanização e industrialização contribuíram para uniformizar os brasileiros no plano cultural, sem, contudo, sumir com suas diferenças. Apesar de tantas diferenças o povo brasileiro se reconhece como uma etnia própria, com uma identidade nacional realçada pela unidade linguística, apesar dos diferentes sotaques regionais.

Contudo, essa uniformidade cultural de formação do povo brasileiro não esconde a disparidade socioeconômica de um país colonizado, cujas raízes de desigualdade encontram-se arraigadas até os dias atuais.

Já alertava Darcy Ribeiro que

Subjacente à uniformidade cultural brasileira, esconde-se uma profunda distância social, gerada pelo tipo de estratificação que o próprio processo de formação nacional produziu. O antagonismo classista que corresponde a toda estratificação social aqui se exacerba, para opor uma estreitíssima camada privilegiada ao grosso

¹³³ RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1995. 1ª Edição. 455 pág.

da população, fazendo as distâncias sociais mais intransponíveis que as diferenças raciais¹³⁴.

Tal condição contribuiu para um distanciamento social entre as classes dominantes e as subordinadas, e entre estas e as oprimidas, sempre camufladas de uma uniformidade étnico-cultural de unidade nacional, mas que causaram e ainda causam “pavor pânico do alçamento das classes oprimidas”¹³⁵.

O povo brasileiro, originário dos lusitanos, índios e negros, e das misturas dessas raças e culturas distintas, bem como dos novos europeus que aqui chegaram para substituir o trabalho escravo criou um país cruamente desigual, evidenciado por uma estratificação classista de nítido colorido racial e cultural. Mas a perversidade brasileira em relação às classes menos favorecidas criou um sistema próprio:

O espantoso é que os brasileiros, orgulhosos de sua tão proclamada, como falsa, “democracia racial”, raramente percebem os profundos abismos que aqui separam os estratos sociais. O mais grave é que esse abismo não conduz a conflitos tendentes a transpô-lo, porque cristalizam num *modus vivendi* que aparta os ricos dos pobres, como se fossem castas e guetos. Os privilegiados simplesmente se isolam numa barreira de indiferença para com a sina dos pobres, cuja miséria repugnante procuram ignorar ou ocultar numa espécie de miopia social, que perpetua a alternidade. O povo-massa, sofrido e perplexo, vê a ordem social como um sistema sagrado que privilegia uma minoria contemplada por Deus, à qual tudo é consentido e concedido. Inclusive o dom de serem, às vezes, dadivosos, mas sempre frios e perversos e, invariavelmente, imprevisíveis.

A tudo isso se soma a falta de um projeto educacional sério no país ao longo dos séculos, que não ocorreu de forma gratuita, mas proposital, ao não se educar a massa de descendentes de negros e índios, bem como os brancos pobres, todos um povo-massa de manobra da elite dominante.

Analisando os dados acerca do acesso à educação básica citadas no capítulo anterior, pode-se concluir o que Darcy Ribeiro já concluiu, que em relação aos três primeiros anos educacionais e mais importantes; quem salta a primeira série, chamado por ele de “principal barreira e verdadeiro depósito de crianças condenadas à evasão”; tem mais chances de concluir o primeiro grau. Assim, as duas primeiras séries são a grande peneira que seleciona quem vai ser educado e quem vai ser rejeitado (não escolarizável)¹³⁶.

¹³⁴ RIBEIRO. Darcy. Op.cit. p. 23.

¹³⁵ RIBEIRO. Darcy. Op.cit. p. 23.

¹³⁶ RIBEIRO, Darcy. **Nossa Escola é uma Calamidade. Rio de Janeiro: Ed. Salamandra, 1984. p. 19.**

Não só isso, pois a escola primária brasileira não é só seletiva, mas elitista, pois recebe todas as crianças e as trata massivamente, como se fossem iguais às oriundas dos setores privilegiados. A explicação de Darcy Ribeiro é que nossa escola é hostil à própria clientela, como se todos fossem oriundos da classe média, sendo, na verdade, uma escola “desonesta, uma escola inadequada, uma escola impatriótica”¹³⁷, porque também não enfrenta as diferenças linguísticas e étnicas que outros países sul-americanos enfrentam, como Bolívia e Paraguai.

Darcy Ribeiro¹³⁸ coloca uma questão fundamental acerca do estudo dessas razões históricas educacionais, sintetizando no seguinte:

Estamos, como se vê, diante de um fenômeno que precisa ser explicado: como é que o Brasil consegue ser tão ruim em educação? Quem quisesse organizar um país com o objetivo expresso de alcançar, como tantos professores e com tantas escolas, um resultado tão medíocre, teria que fazer um grande esforço. Um País monolíngüe como o nosso, em que não há nenhuma barreira de ordem étnica ou cultural, conseguir ser pior no seu desempenho educacional do que países bilíngües é de fato uma façanha incomparável, ainda que nada invejável.

Os grandes problemas históricos da qualidade da educação, bem como ao próprio acesso à educação básica, são definidos por Darcy Ribeiro como a deteriorização da rede escolar e do padrão educacional, cujo resultado remonta da ineficiência de multiplicação da rede de ensino de forma qualitativa, quando do êxodo rural para as grandes cidade, sempre mais se engrossando de gente.

Além disso, a própria política histórica de escolhas de investimento dos governos contribuíram para um degradingolamento na educação, pois

É claro que a eletricidade e os viadutos respondem a certas necessidades. Minha tese porém – e esta foi a tese de todas as democracias – é que há um pré-requisito do Estado democrático moderno, há necessidade elementar de edificação nacional, que é assumir a responsabilidade de formar a cidadania pela educação através de uma rede pública de ensino. Enquanto em todo mundo se atendeu, primeiro, à escola e só depois a outros encargos, aqui, entre nós, a educação foi deixada ao léu e até reduziram progressivamente os compromissos públicos com o ensino¹³⁹.

¹³⁷ RIBEIRO, Darcy. Nossa Escola é uma Calamidade. Op.cit. p. 20.

¹³⁸ RIBEIRO, Darcy. Ibidem. p. 22.

¹³⁹ RIBEIRO, Darcy. Ibidem. p. 24. O autor cita o fato de que, à época, de 1960 até 1980, os gastos federais com a educação caíram drasticamente, de 11,2% para 5,3%. Para se ter uma idéia, os gastos militares durante os quatro primeiros anos da década de 80 foram sempre superiores com os investimentos com a educação.

Essa tergiversação da preocupação do país com a educação, em relação a outros gastos, tais como infraestrutura de transportes e energia elétrica no “milagre econômico” da década de 70 ocorreu muito em razão da necessidade e ideologia política da época, em que se buscava uma inserção massiva no mercado de trabalho fundamentada na necessidade populista para manutenção dos *status* político da época, mas causando uma baixa na qualidade e ao próprio acesso ao ensino, fatos hoje provados pelo número de analfabetos adultos no país.

Tal conjuntura ainda causou uma deteriorização do professorado e da carreira de magistério, que mudou significativamente em relação à ideia que se tinha do professor e da própria escola até a metade do século passado no Brasil.

Segundo posição de Darcy Ribeiro, o interesse eminentemente eleitoreiro e demagógico no tratamento do professor esconde, na verdade, uma hostilidade para com o alunado, e é comprovado por certas legislações estaduais que preveem, por exemplo, a abonação de faltas sem desconto salarial.

Caso um professor falta três ou quatro vezes espaçadas mensais, não terá desconto salarial, mas o aluno proveniente da parte mais pobre sentirá a dificuldade na carne, pois depende inteiramente da atenção do professor para entrar no mundo dos letrados.

A conclusão de Darcy Ribeiro¹⁴⁰ é tão dura quanto evidente sobre o assunto:

Chamando a atenção para estas questões, me proponho denunciar a orientação ideológica que está atrás delas. Ao permitir a deteriorização da rede escolar, a decadência da carreira do magistério e sua sedução pelo clientelismo, ao prover material didático e um equipamento escolar inadequado, não se está fazendo apenas coisas negativas.

De fato, se está implementando uma política educacional específica ainda que inconfessável. A política dos que não querem educar o povo. Não creio que isso se faça como um propósito expresso, mas dá no mesmo, porque seu efeito é negar à população um sistema educacional com um mínimo de condições de funcionar eficazmente.

O quanto o Estado gasta com educação também é relevante para se entender o descalabro educacional no Brasil. Para se ter uma ideia, o país investiu em 2005, 3,9% do PIB em educação; em 2010, 5,1% e em 2011, 5,3%¹⁴¹. No ano de 2012 apurou-se o investimento

¹⁴⁰ RIBEIRO, Darcy. *Nossa Escola é uma Calamidade*. Op.cit. p. 33.

¹⁴¹ MÁXIMO, Luciano. **Gastos Públicos com Ensino chega a 5,3% do PIB**. Disponível em <http://profemarli.comunidades.net/index.php?pagina=1522832757>. Acesso em 23/01/2013.

de 5,7%, colocando o Brasil na 15ª colocação no Ranking da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), mas apenas na 53ª posição em relação ao Ranking do Pisa, que mede a qualidade de ensino da mesma organização¹⁴².

Para se ter uma ideia, o País que mais investe em educação é a Islândia, com 7,8% do PIB, e ocupa a 16ª posição do Pisa. A Coreia do Sul investe “apenas” 5% do PIB em educação, mas ocupa a 2ª posição no Pisa.

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases (9.394/1996¹⁴³), aprovada em dezembro de 1996, concedeu o prazo de um ano para o poder executivo elaborar uma proposta de um Plano Nacional de Educação (PNE).

Tal plano deveria traçar as metas educacionais do país a cada decênio, fazendo com que as políticas públicas vinculadas a educação parassem de variar de acordo com a ideologia (ou falta desta) do governo eleito para dirigir o país a cada período e passassem a serem encaradas como uma política de Estado.

Após muita discussão sobre projetos, Fernando Henrique Cardoso, então presidente do Brasil à época, aprovou o PNE para o decênio 2001-2011 com as seguintes características: atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% da faixa etária de 4 e 5 anos, universalização do ensino fundamental e médio e a matrícula de pelo menos 30% dos jovens no ensino superior, tentando desta forma criar um diálogo entre ambas as propostas apresentadas.

O principal problema do PNE 2001-2011 aprovado diz respeito ao financiamento, uma vez que não apresentava nenhuma meta de quanto deveria ser investido em educação. O Senado, após analisar ambos os projetos, concluiu que a proposta de 10% era muito elevada e que a de 6,5% era muito modesta, encaminhando assim, ao presidente Fernando Henrique Cardoso, a proposta de se investir 7% do PIB na educação até 2011.

Esta proposta de 7% foi vetada por Fernando Henrique Cardoso, que aprovou, assim, o PNE sem piso mínimo de investimento do PIB em educação, fator que foi preponderante para o pífio rendimento brasileiro em relação às próprias metas e às da UNESCO.

¹⁴² PRIVIDELLI, Amanda. Os gastos do Brasil com educação em relação ao Mundo. **Revista Exame.com**. Matéria publicada em 17/09/2012. Disponível em <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/os-gastos-do-brasil-com-educacao-em-relacao-ao-mundo>. Acesso em 23/01/2013.

¹⁴³ BRASIL. Planalto. **Lei 9.394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em 23/01/2013.

Luis Inácio Lula da Silva, eleito em 2002, tinha a promessa de campanha de analisar o veto de Fernando Henrique Cardoso sobre o artigo do financiamento no PNE, o que criou certa expectativa da sociedade de que ele destinaria 7% do PIB para a educação.

Contudo, após dois mandatos consecutivos do correligionário do Partido dos Trabalhadores, o artigo continuou vetado e o Brasil mal chega a aplicar 5% do PIB na educação, ou seja, em 2012, continua quase que no mesmo patamar que em 2001.

Atualmente há o projeto para destinar 10% do PIB do país com a educação. Trata-se do Projeto de Lei 8.035/2010¹⁴⁴, que reformula o PNE (Plano Nacional da Educação) para o decênio de 2011/2020, a fim de dar cumprimento às diretrizes constitucionais do art. 214.

O projeto de lei prevê em seu art. 2º:

Art. 2º São diretrizes do PNE - 2011/2020:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais;
- IV - melhoria da qualidade do ensino;
- V - formação para o trabalho;
- VI - promoção da sustentabilidade sócio-ambiental;
- VII - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;
- IX - valorização dos profissionais da educação; e
- X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação.

O citado projeto ainda define que as metas acima deverão ser cumpridas impreterivelmente até seu prazo final de 2020, tendo como base e referências os censos nacionais da educação básica e superior, disponível na data da publicação da mesma, ou seja, o Censo de 2010 (arts. 3º e 4º).

O acordo entre governo e oposição acertou, até o momento, o “comprometimento” do investimento de pelo menos 7% do PIB na área nos primeiros cinco anos de vigência do plano e 10% ao final de dez anos, contudo, o Projeto ainda está em discussão no Senado.

Desse “esforço nacional” pode-se concluir o seguinte: o Estado reconhece sua falha secular em relação à educação e responsabilidade direta para erradicação do analfabetismo que, em números absolutos, vem crescendo, não diminuindo.

¹⁴⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7F58104506BB33DD606A8633698C3C53.node1?codt eor=831421&filename=PL+8035/2010. Acesso em 23/10/2013.

A ideia do PNE é apenas o investimento de 7% a 10% do PIB para a erradicação do analfabetismo, atendimento da universalização da educação, superação das desigualdades educacionais, melhoria da qualidade de ensino, formação para o trabalho, enfim, de todas as metas estipuladas no art. 2º.

É preciso saber, contudo, se o simples investimento massivo do PIB resultará no atendimento de todas as metas até 2020. Na verdade, a atual posição educacional no Brasil não está ligada somente aos parques investimentos em educação, mas a diversos outros fatores históricos e arraigados na sociedade brasileira, que contribuem, senão para uma evolução minguada da educação, para uma estagnação anunciada.

Tais fatores históricos estão arraigados nas camadas mais profundas do ser nacional brasileiro, e dizem respeito ao caráter da sociedade, com uma estruturação pervertida, deformada, que carrega dentro de si malformações históricas profundas¹⁴⁵.

As origens modernas para a convergência da educação para alfabetização ocidental são explicadas por duas correntes: a primeira, luterana, e a segunda, cívico-napoleônica¹⁴⁶.

Martinho Lutero teve a brilhante ideia de que ler é a forma suprema de rezar. Dessas suas conclusões, todos sabem, decorreu a ruptura com a burocracia da igreja católica romana, bem como o ensino da leitura nas igrejas, substituindo-se o sacerdote como único interlocutor com Deus.

Nessa corrente, por exemplo, encaixa-se a sociedade norte-americana. O ensino da leitura nos Estados Unidos foi implantado muito antes da rede de ensino, e, mesmo em modestas igrejinhas de madeira, cumpriram há mais de dois séculos a função de alfabetização dos fiéis e da população.

A situação brasileira foi diferente. Não se ensinava semelhantemente nas suntuosas igrejas barrocas, muito pelo contrário, o ensino popular sempre foi hostilizado.

A segunda corrente, cívico-napoleônica, funda-se na educação primária, cujo professor tinha a missão de “desasnar” o cidadão, preparando-o ao exercício da cidadania. A boa formação do professor é característica dessa linha histórica.

¹⁴⁵ RIBEIRO, Darcy. Nossa Escola é uma Calamidade. Ed. Salamandra. Rio de Janeiro, 1984. P. 36.

¹⁴⁶ RIBEIRO, Darcy. Nossa Escola é uma Calamidade. Ed. Salamandra. Rio de Janeiro, 1984. P. 37.

A rigor, nunca foi seguida nesse país nenhuma delas, tanto pela obviedade em relação ao ensino luterano, combatido pela presença da Igreja Católica no seio do poder estatal, quanto pela adoção tímida da segunda vertente cívico-napoleônica.

O Brasil, até pouco tempo em sua história, era formado por um exército de escravos, negros e mulatos livres e brancos pobres, tratados como subclasse humana e mera força de trabalho sem qualificação. A falta de preocupação na educação dessa grande massa popular levou Darcy Ribeiro a questionar de forma muito consciente a posição do Estado Brasileiro:

É de perguntar, porém, como e por que continuamos trotando na mesma boçalidade, ao longo das décadas republicanas. Por que jamais cuidamos, efetivamente, de construir uma escola pública como uma instituição fundamental da vida cívica numa democracia?¹⁴⁷

(...)

Eu suponho e proponho aos senhores como explicação, voltando ao que me tinha referido no começo dessa palestra, que estamos diante de um caso grave de deficiência intrínseca da sociedade brasileira. A incapacidade de educar a população, como a incapacidade de alimentá-la, se devem ao próprio caráter da sociedade nacional. A sociedade brasileira é uma sociedade enferma de desigualdade, enferma de descaso por sua população. Assim é por que aos olhos das nossas classes dominantes, antigas e modernas, o povo é o que há de mais reles. Seus destinos e suas aspirações não lhes interessa, porque o povo, a gente comum, os trabalhadores jamais são levados em conta quando se tomam deliberações, senão como uma força de trabalho, destinada a ser desgastada na produção. É preciso ter coragem para ver esta fato porque, só a partir dele, podemos romper nossa condenação ao atraso e à pobreza, decorrentes de um subdesenvolvimento do caráter autoperpetuante¹⁴⁸.

Essa adoção tímida da vertente educacional cívica e o evidente atraso educacional tem relação estreita com a sequela do escravismo, sendo, pois, o último país a abolir a escravidão, o que o país, de certa forma, ainda paga o preço.

Além dessas causas, Darcy Ribeiro ainda cita algumas outras na mesma obra que estamos utilizando como plano de fundo nesse subtítulo: a pobre ideia dos “chucros avós”, que atribui ao povo a má sorte de seu próprio atraso, dignificando e ensinando os pobres alunos a olhar ao passado com olhos de senhor de escravos.

Não é só. Esse fracasso brasileiro na educação decorre de uma incapacidade para organizar o Estado para voltar sua economia para educação. Tal ocorre de tal forma que chega a ser uma capacidade: um talento espantoso e coerente de uma classe dominante e deformada,

¹⁴⁷ RIBEIRO, Darcy. *Nossa Escola é uma Calamidade*. Op.cit. p. 38.

¹⁴⁸ RIBEIRO, Darcy. *Ibidem*. p. 43.

que condena o próprio povo ao atraso e à penúria para manter intocada, por séculos, essa continuidade de dominação hegemônica.

Outro fato preponderante a atual situação da educação brasileira se dá por uma política socialmente irresponsável. Embora os escritos datem da época pré-Constituição de 1988, os projetos educacionais nacionais pouco evoluíram desde então.

Na verdade, quando Darcy Ribeiro escreveu tal desabafo, quase que poderia ser lido, hoje, como uma previsão macabra de um futuro que chegou:

Nossas escolas, de fato, estão produzindo os analfabetos do ano 2000. O mais espantoso é que este fracasso educacional que devia ser objeto de pasmo, que devia ser discutido no Parlamento e no país inteiro, comparece como se fosse normal. O espantoso é que todos nós estejamos tranqüilos, as escolas continuem funcionando normalmente, e que as professoras, muito aparentemente conformadas, fazem o que podem, que é quase nada.

Mais assombroso ainda é que, dentro de nossa visão elitista, uma boa parte do professorado e a própria pedagogia oficial brasileira estejam predispostas a considerar que a culpa do fracasso escolar é da criança pobre. Argumenta-se que ela chega à escola tão imatura e carente que seria impossível alfabetizá-la. Carente de carinho familiar, carente de comida. Carente de inteligência. Toda feita de carências, a criança oriunda das camadas pobres seria um caso perdido que nenhuma didática conseguiria superar¹⁴⁹.

Assim, onde em um sistema escolar grande parte das crianças não completam os dois primeiros anos primários, só pode ser chamado de um sistema escolar produtor de analfabetos.

Isso tudo em relação à alfabetização da criança, não do adulto, onde o problema é tão mais sério quanto sem solução: “Quem se ocupe em pensar um minuto que seja sobre o tema (educação elementar), verá que é óbvio que quem acaba com o analfabetismo adulto é a morte: é a solução natural”¹⁵⁰.

Na verdade tal postura não foi reacionária como algum descuidado possa pensar, mas uma posição contra a inação nacional em relação à educação.

Numa época em que a discussão do assunto era tão atual quando agora, a adoção dos métodos de trabalho e pedagogia de alfabetização de adultos, como os de Paulo Freire, tornou-se uma afronta ao autoritarismo das elites, por que, tal postura de educar não é isenta, mas política.

¹⁴⁹ RIBEIRO, Darcy. *Ibidem*. p. 49.

¹⁵⁰ RIBEIRO, Darcy. **Encontros com a Civilização Brasileira**. nº 1. Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1978, p. 21.

A postura freireana é conhecida:

Me parece fundamental, neste exercício, deixar claro, desde o início, que não por existir uma prática educativa neutra, descompromissada, apolítica. A diretividade da prática educativa que a faz transbordar sempre de si mesma e perseguir um certo fim, um sonho, uma utopia, não permite sua neutralidade¹⁵¹.

(...)

Que a alfabetização tem que ver com a identidade individual e de classe, que ela tem que ver com a formação da cidadania, tem. É preciso, porém, sabermos, primeiro, que ela não é a alavanca de uma tal formação – ler e escrever não são suficientes para perfilar a plenitude da cidadania –, segundo, é necessário que a tornemos e a façamos como um ato político, jamais como um que fazer neutro¹⁵².

Podemos citar a proposição de Lauro de Oliveira Lima¹⁵³, colocando lado a lado a ideia das elites de se deixar de alfabetizar a grande massa de adultos sem instrução do país, a fim de não instruir e alçar ao jogo político-eleitoral uma massa sabidamente esquecida:

Todos os reacionários proclamavam que o principal era escolarizar as crianças. Muitos diziam isto com a maior boa fé e ingenuidade, crendo mesmo que era um desperdício de investimento alfabetizar a “velhice”. Os ideólogos da reação, contudo, sabiam que alfabetizar em massa milhares de adultos, a curto prazo, desequilibraria, no mínimo, os “colégios eleitorais” (o governador da Guanabara, por exemplo, ficou apavorado com a fabricação em massa de eleitores com vistas à próxima eleição). Criaria um impasse sério nos mecanismos de contenção pelo aumento dos grupos de pressão. É verdade que explicações deste tipo não vinham à tona, salvo quando um neófito político alçado às pressas às culminâncias do poder, ingenuamente, abria o jogo, para desespero dos ideólogos que camuflavam os verdadeiros motivos da campanha contra a alfabetização (não alterar o equilíbrio das forças que disputavam o poder). Assim é que um dos ministros (repetindo célebre objeção de um parlamentar francês da época da revolução à escola primária: “não podemos pôr fogo numa panela vazia”), proclamou que “não podemos estimular aspirações que não podem ser atendidas...” que, traduzindo em linguagem comum significa: “um povo conscientizado não pode ser governado (por nós)!”.

É certo que é muito melhor manter afastado do jogo político aqueles marginalizados, oprimidos, descamisados, negros, mulatos, descendentes de escravos, pobres e miseráveis, da caatinga à cidade grande, e os analfabetos, porque, sendo assim, são massa de manobra política natural de uma elite dominante.

¹⁵¹ FREIRE, Paulo. Política e Educação: ensaios. 5ª Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2001. **Coleção Questões de Nossa Época**, vol. 23. p. 21.

¹⁵² FREIRE, Paulo. Política e Educação: ensaios. Op.cit. p. 30.

¹⁵³ LIMA, Lauro de Oliveira. Comentários “Sobre o Óbvio” de Darcy Ribeiro. **Encontros com a Civilização Brasileira**. nº 4. Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1978, p. 218.

Excluir a cidadania ativa e passiva como forma de legitimação do poder autoritário não é novidade na humanidade moderna, bastando lembrar-se do III Reich, ou mesmo dos regimes de exceção sul-americanos ou africanos.

A educação é corolário lógico para legitimação democrática, mas também, um processo nitidamente político. Segundo Lauro de Oliveira Lima¹⁵⁴,

Educação é um processo, basicamente, político. O próprio Piaget afirma que toda revolução instala, logo que vitoriosa, uma política de educação, no mínimo, com o fito de autoconservar-se, através da catequese das novas gerações (se a revolução não tem doutrina, como a nossa, a política educacional é evitar a educação, precisamente, o que ocorreu). Assim, a decisão sobre os investimentos em educação revelam, claramente, os propósitos da política governamental. Ma revolução que pretende implantar a democracia, obviamente, preocupa-se em “educar o povo” (daí a permanente preocupação dos norte-americanos, durante o período colonial, em implantar a educação popular e a omissão indormida de nosso colonizador em evitar que o povo tomasse consciência de seu poder). Mas, existe, em política, como na guerra, um fenômeno chamado “diversão”: distrair a atenção do inimigo.

A política de distração citada diz respeito às parcas e pouco sérias políticas educacionais no país. Para que ensinar os analfabetos, deixe-os que morram naturalmente...

Sabe-se que a mudança profunda de uma sociedade implica na transformação pela Educação, isto porque as duas estão profundamente imbricadas. A transformação de uma está relacionada à transformação da outra. Ou seja, a Educação é transformada pela sociedade, e esta, por sua vez, é transformada pela Educação.

Assim, qualquer política educacional democrática deve ter em vista a totalidade histórica. E, ao se pensar a democratização da sociedade, deve-se ter clareza do tipo de Educação de que a população necessita receber.

3.7. O dever de fraternidade constitucional

Quando se fala em fraternidade, a esfera jurídica dessa expressão dificilmente nos é remetida automaticamente à cabeça, pois estamos acostumados com um ideal, seja ele filosófico ou político, ao contrário da norma jurídica, que é cogente, e mais palatável.

A ideia de fraternidade que o mundo ocidental tem¹⁵⁵ aponta inicialmente para raízes na doutrina social da igreja católica e na ideia de solidariedade.

¹⁵⁴ LIMA, Lauro de Oliveira. Op.cit. p. 221.

A doutrina social da igreja católica, por sua vez, considera que a norma fundamental do Estado deve ser a persecução da justiça e que a finalidade de uma justa ordem social é garantir a cada um, no respeito ao princípio da subsidiariedade, a própria parte nos bens comuns¹⁵⁶.

O Papa Bento XVI ainda complementa a razão pela qual a se tem a justa importância do tema nos dias atuais:

Na difícil situação em que hoje nos encontramos por causa também da globalização da economia, a doutrina social da Igreja tornou-se uma indicação fundamental, que propõe válidas orientações muito para além das fronteiras eclesiais: tais orientações — face ao progresso em acto — devem ser analisadas em diálogo com todos aqueles que se preocupam seriamente do homem e do seu mundo.¹⁵⁷

Há ainda duas ideias que complementam e ajuda a operacionalizar o ideal da doutrina social da igreja: a justa ordem da sociedade e do Estado como dever central da política, e o amor, onde o estado não pode impor a religião, mas deve garantir a liberdade da mesma e a paz entre os aderentes das diversas religiões.

Nesses termos, a Igreja (católica), como expressão social da fé cristã tem sua independência e pode cultivar e profetizar sua fé e sua forma comunitária que o Estado deve respeitar, sendo distintas, mas com relações recíprocas¹⁵⁸.

Pois bem, separados os assuntos do que é de César e o que é de Deus, curial manter o pensamento nos assuntos de Estado, com uma ideia de fraternidade que se exprime em igualdade de dignidade entre todos os homens num plano Constitucional, independente de organização em comunidades politicamente institucionalizadas.

Para Carlos Augusto Alcântara Machado, a fraternidade e o direito não são necessariamente excludentes, “uma vez que fraternidade, enquanto valor, vem sendo

¹⁵⁵ Diga-se o autor, diante da distância da cultura oriental, por exemplo.

¹⁵⁶ BENTO XVI, Papa. Vaticano. **Encíclica *Deus Caritas Est***, parágrafos 26-27. Disponível em http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20051225_deus-caritas-est_po.html. Acesso em 27/01/2012.

¹⁵⁷ BENTO XVI, op.cit., parágrafo 27.

¹⁵⁸ Não vamos entrar na discussão do amor como ideal religioso, mas, como justa ordem da sociedade e do Estado, a encíclica *Deus Caritas Est* chega a afirmar que um Estado que não se rege pela justiça, reduzir-se-ia a um grande bando de ladrões, parafraseando Santo Agostinho, em que cita Mateus (Mt22, 21), onde que pertence ao cristianismo a distinção o que é de César e o que é de Deus, ou a separação dos assuntos de Estado com os assuntos da Igreja, divinos.

proclamada por algumas Constituições modernas, ao lado de outros historicamente consagrados como a igualdade e a liberdade”¹⁵⁹.

O direito constitucional evoluiu sensivelmente nos últimos séculos, especialmente no que toca pela consagração dos direitos humanos fundamentais em textos escritos, desde, por exemplo, da Declaração de Virgínia, de 1776, nos Estados Unidos, e pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da França, de 1789, fundamentada na tríade Liberdade, Igualdade, e Fraternidade, oriundas da Revolução Francesa.

Tal tríade, muitas vezes relegado ao então novo movimento dos *freemasons*, ou maçons livres, da Inglaterra e França, na verdade, tem início na doutrina social da igreja, no século XVII.

Com a evolução constitucional, ainda nas primeiras décadas do séc. XIX, foi apresentado ao mundo a ideia de constitucionalizar a primeira geração, ou dimensão dos direitos fundamentais, chamados de *status negativus*, que limitavam a atuação estatal, impondo ao Estado um dever de abstenção.

Nessa esteia de pensamento, estavam incluídos os direitos de *status activus*¹⁶⁰, que possibilitavam a participação do cidadão na formação da vontade estatal.

Parafraseando Ingo Wolfgang Sarlet, pode-se afirmar que esses direitos de primeira dimensão são o produto do pensamento liberal-burguês do século XVIII, com um cunho eminentemente individualista, podendo ser aqueles em que o indivíduo se impõe frente ao Estado, como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção¹⁶¹.

Podemos afirmar que eram os chamados direito civis e políticos, com o liberalismo do século XVIII e XIX, e a constante luta do povo por uma efetividade de direitos, não meramente uma declaração formal por parte do Estado.

¹⁵⁹ MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A fraternidade como categoria jurídico-constitucional**. Disponível em http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/CarlosMachado_AFraternidadeComoCategoriaJuridicoConstitucional.pdf. Acesso em 29/01/2012.

¹⁶⁰ Essa classificação da liberdade foi iniciada com Georg Jellinek, e sua teoria do status, que considerava o indivíduo perante o Estado em quatro situações: status subiectiones (passivo), correspondente à situação de absoluta submissão dos indivíduos ao Estado, em razão dos deveres a eles impostos; o status negativus (status libertatis), estado de liberdade natural, esfera de liberdade individual onde não se permite intervenção do Estado; o status positivus ou status civitatis que consiste na capacidade de exigir do Estado prestações positivas conforme o interesse individual e, em complemento, o status de cidadania ativa, consistente na capacidade de votar leis, de integrar órgãos públicos e de participar na formação da vontade estatal.

¹⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 54.

Esse novo momento veio após o fim da Primeira Guerra Mundial e o advento do estado Social, trazidos pelos textos constitucionais subsequentes, tais como a Constituição do México de 1917, de Weimar, de 1919, e pela Declaração dos direitos do Povo Trabalhador e Explorado da Rússia, de 1918, que consagraram os primeiros direitos de segunda geração, chamados de direitos sociais, econômicos e culturais.

Com a segurança jurídica de direitos de *status positivus*, ou seja, direitos que garantiam a exigência de prestações específicas e materializadas em políticas públicas do Estado, chega-se a uma terceira geração ou dimensão dos direitos fundamentais, e o consequente espaço para a consagração dos direitos de fraternidade que, como lembra Ingo Wolfgang Sarlet,

trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa¹⁶².

Paulo Bonavides defende que há, na verdade, uma quarta geração de direitos, resultado da globalização dos direitos, em que se enquadram os direitos à democracia direta, à informação e ao pluralismo¹⁶³.

Na verdade esses últimos direitos fundamentais de terceira ou quarta geração estão arraigados de uma nova fase do constitucionalismo mundial, que transitou do Estado Liberal meramente negativo, para um Estado Social após a Primeira Guerra Mundial e, nos últimos anos, para um estado que defenda o direito fraternal.

A declaração de Direitos Humanos de 1948 possui algumas características que a diferenciam das cartas de direitos anteriores, do século XVIII.

Segundo Marco Aquini¹⁶⁴ esta diferenciação se dá em três aspectos: A universalidade, pois houve a passagem de um projeto de declaração *internacional* para o de uma declaração *universal*; a defesa da autonomia do indivíduo perante a autoridade ampliou-se se destacando a necessidade de “uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente declaração possam ser plenamente realizados” (artigo 28)

¹⁶² SARLET, Ingo Wolfgang. Op.cit, p. 56-57.

¹⁶³ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 524-526.

¹⁶⁴ BAGGIO, Antonio Maria(Org.); PIZZOLATO, F.; AQUINI, M. **O princípio esquecido**. São Paulo, Ed. Cidade Nova, 2008. p. 28.

e evidenciando também uma responsabilidade individual pela aplicação dos direitos humanos *todo ser humano tem deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível* (artigo 29).

Por ultimo diferencia-se com a definição dos direitos econômicos e sociais, sendo considerado um dos pilares da declaração: *Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade* (Artigo 1º).

O valor fraternidade foi, enfim, reconhecido. Podemos citar ainda a Constituição Portuguesa de 1976, como na Brasileira de 1988, há referências expressas à solidariedade ou fraternidade.

Na vigente Constituição lusitana, logo no preâmbulo, o constituinte português registrou um relevante compromisso: fazer de Portugal um país mais fraterno. Logo no art. 1º, um importante empenho: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

No decorrer do seu texto, por diversas vezes (arts. 63º, 66º, 71º e 73º), foi empregado o substantivo solidariedade no trato de temas como deficientes, meio ambiente, educação e economia. Utilizou o texto magno português expressões como solidariedade entre gerações; solidariedade social, espírito de tolerância e compreensão mútua.

Na Constituição Federal de 1988, também houve uma proteção jurídica pelo constituinte originário do princípio da fraternidade, embora em menor proporção que a Portuguesa.

Cite-se, por exemplo, o preâmbulo, onde consta a construção de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, apresentando valores supremos, tais como a liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça.

Após esse arcabouço inicial, no art. 3º, inciso I, há a expressa preocupação em traçar como objetivo fundamental da República Federativa a construção de uma sociedade solidária.

Podemos citar ainda Marco Aquini¹⁶⁵, segundo qual a fraternidade, todavia, não se apresenta apenas como enunciação de um conceito, mas como princípio ativo, motor do comportamento, da ação dos homens, com uma conotação essencialmente moral.

¹⁶⁵ BAGGIO, Antonio Maria. Op.cit. p. 133.

Nesta perspectiva, amplia-se o leque de sujeitos sobre os quais recai potencialmente a responsabilidade de por em prática os direitos humanos. Como já foi visto anteriormente, tanto na visão liberal como na de um Estado Social, esta responsabilidade recai principalmente sobre o Estado, que deve assegurar um mínimo de direitos a todos.

Observa-se, portanto que a fraternidade tende a ampliar este numero de sujeitos *responsáveis* e, por isso, estimula que deveres e compromissos sejam assumidos além do que está prescrito pelas autoridades publicas em nível nacional e internacional.

O que não diminui a responsabilidade dessas autoridades que deverão diretamente interferir para que o direito seja aplicado, ou ao menos predispor um quadro legislativo que promova a ação de outros sujeitos não-públicos, para que se preserve o objetivo fundamental que é a aplicação do Direito.

Por fim, constata-se que no atual contexto da globalização, onde há um maior número de sujeitos trabalhando em prol da aplicação dos direitos humanos, a fraternidade exerce um papel de permitir que neste campo os problemas sejam enfrentados de um ponto de vista universal, onde todo problema e toda solução passa a ter ligações de interdependência fraternal com outras pessoas, ou outras nações.

A fraternidade impõe uma responsabilidade mútua dos atores sociais, uns com os outros, com intuito de salvaguardar juridicamente os menos favorecidos, seja pela história, ou mesmo pelas condições econômicas adversas.

Como citado, o artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal evidencia como um dos compromissos fundamentais da República Federativa do Brasil: a construção de uma sociedade livre (homenagem à liberdade, aspecto político), justa (é a dimensão social de ações distributivas) e solidária (é a dimensão fraternal).

De acordo com Carlos Ayres Britto¹⁶⁶, a Constituição de 1988 é fundada em princípios, os quais devem ser analisados como supernormas de Direito, na medida em que se adicionou a mera dignidade formal da Constituição, uma dignidade material, garantindo uma supereficácia normativa da Carta Constitucional.

Essa nova fase do constitucionalismo moderno funda-se numa integração comunitária, como bem esclarece Carlos Ayres Britto, *in verbis*:

¹⁶⁶ BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2006. p. 180.

(...) entendamos por Constitucionalismo Fraternal esta fase em que as Constituições incorporam às franquias liberais e sociais de cada povo soberano a dimensão da Fraternidade, isto é, a dimensão das ações estatais afirmativas, que são atividades assecuratórias da abertura de oportunidades para os segmentos sociais historicamente desfavorecidos, como, por exemplo, os negros, os deficientes físicos e as mulheres (para além, portanto, da mera proibição de preconceitos). De par com isso, o constitucionalismo fraternal alcança a dimensão da luta pela afirmação do valor do Desenvolvimento, do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, da Democracia e até de certos aspectos do urbanismo como direitos fundamentais.¹⁶⁷

Consequentemente, o reconhecimento de uma sociedade fraterna passa pela vivência de uma vida plural, onde cada cidadão tem suas especificidades, aceitas sem preconceitos. Esse respeito recíproco define uma ação que vai além da garantia da mera liberdade individual, ou de uma simples busca pela inclusão social, na medida em que se preocupa com a realização dos direitos do homem, por meio da fraternidade.

O Estado Fraternal caracteriza-se, pois, pela plena integração dos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade. Isto porque, não pode haver fraternidade sem a liberdade de todos os cidadãos, garantida pelo ordenamento jurídico; assim como também não há fraternidade senão entre iguais.

Nessa linha, Britto leciona que:

(...) a compassiva ou aproximativa igualdade social é a condição material objetiva para o desfrute de uma liberdade real. Tanto quanto esse mesmo tipo de igualdade social é condição material objetiva para o desfrute de uma fraternidade como característica central de qualquer povo¹⁶⁸.

Para que seja consagrada a fraternidade como princípio constitucional há necessidade, indelével, de uma igualdade que supere a simples política do *panem et circenses*¹⁶⁹ em relação à população menos favorecida, para ascensão a uma igualdade em dignidade, que se inicia por um fato não menos importante: a educação e a erradicação do analfabetismo.

¹⁶⁷ BRITTO, Carlos Ayres. Op.cit. p.216.

¹⁶⁸ BRITTO, Carlos Ayres. Op.cit. p.217.

¹⁶⁹ Política do pão e circo. A política superficial do pão e circo romana entregava pão durante os sangrentos festivais de luta, com objetivo de diminuir a insatisfação do povo contra os governantes, ao mesmo tempo em que os entretinha.

De uma forma bem ampla, sem entrar no momento na discussão acerca do ativismo judicial, os tribunais brasileiros também já se utilizaram da fraternidade na resolução de certos casos.

No julgamento da ADI 3.768-4/DF, quando o Supremo Tribunal Federal assegurou a gratuidade dos transportes públicos urbanos e semi-urbanos para os idosos, reconheceu a necessidade de se garantir uma vida digna.

Carlos Ayres Britto, neste julgamento, afirmou que o direito sob análise tratava-se de um direito fraternal, já que exigia do Estado “ações afirmativas, compensatórias de desvantagens historicamente experimentadas por segmentos sociais como os dos negros, dos índios, dos portadores de deficiências e dos idosos”¹⁷⁰.

A lição de Agnes Bernhard¹⁷¹ confirma o entendimento esboçado, senão vejamos:

assegurados por constituições em todos os Estados Modernos. (...) a fraternidade pressupõe a liberdade individual e a igualdade de todos os homens, e está numa relação de interdependência mútua com esses dois princípios. Os três conceitos têm por raiz a dignidade da pessoa humana. O objetivo atingido de proteger os Direitos Humanos quanto o alcance da tutela e da garantia do indivíduo, deve valer – segundo o conceito de fraternidade – como garantia mínima para cada indivíduo, em cada tempo e em cada lugar, inclusive os direitos sociais.

A fraternidade exige efetiva prestação do Estado de políticas e atitudes públicas que possam equalizar as desvantagens históricas, compensando segmentos menos favorecidos da sociedade, até o ponto em que, dado certo momento, não será necessária ingerência estatal alguma, pois a sociedade alcançará certo grau de evolução cultural, política, jurídica, econômica e educacional que outros países já atingiram.

A equalização do déficit democrático brasileiro, em função do histórico oblomovismo estatal educacional somente pode ser alcançada em função da aplicação irrestrita da fraternidade constitucional, inclusive no plano político, permitindo o acesso ao direito eleitoral passivo, sem restrições.

¹⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.768-4/DF**. Publicada no DJ em 26/10/2007, Ata nº 47/2007.

¹⁷¹ BERNHARD, Agnes. Elementos do Conceito de Fraternidade e de Direito Constitucional. *In*. CASO, Giovanni, CURY, Munir, CURY, Afife, Souza, Carlos Aurélio Mota de (Coords.). *Direito e Fraternidade: Ensaio/ Prática Forense*. São Paulo: Ed. Ltr e Cidade Nova, 2008. p. 61-62.

3.8. A sustentabilidade e o respeito pelos “saberes locais”

Outra faceta da busca pela implementação de uma fraternidade constitucional no plano político seria harmonizar a posição do cidadão historicamente desfavorecido com o dilema de uma sustentabilidade regional, posto que, admitindo referido sujeito, teria, assim, uma ampliação numérica e quantitativa no acesso ao sufrágio passivo.

A questão que se coloca é a posição desse montante populacional excluído versus o “ideal” de uma busca qualitativa no exercício dos cargos políticos eletivos, considerando o dilema contemporâneo da sustentabilidade.

Tal conceito engloba o âmago do princípio ético da solidariedade, que, juridicamente, pode ser lido como fraternidade, como visto alhures, consistindo no

(...) imenso desafio contemporâneo de assegurar a sustentabilidade da humanidade no planeta, no interior de uma crise de civilização de múltiplas dimensões interdependentes e interpenetrantes: ecológica, social, política, humana, étnica, ética, moral, religiosa, afetiva, mitológica... A sustentabilidade do desenvolvimento é um problema complexo, porque a sua essência está imbricada em um tecido de problemas inseparáveis, exigindo uma reforma epistemológica da própria noção de desenvolvimento¹⁷².

Ao se admitir a ideia dura e segregacionista de negar ao analfabeto, vítima da secular omissão estatal, o acesso ao direito de sufrágio passivo, ou o direito de se participar do pleito eleitoral em sua localidade, aplicando no caso o conceito invariável de alfabetização da UNESCO (saber escrever um bilhete simples), estaríamos, no que se refere à sustentabilidade, também negando o direito de culturas e pensamentos regionais ao acesso político e de participação no poder de sua localidade.

Evidentemente que o entendimento das metas estipuladas pela UNESCO e tão buscadas pelo Brasil contêm, em si, um viés humanitário. Contudo, no âmago dessa ânsia de alfabetização, e a relação com o segregacionismo democrático da Constituição discutida anteriormente, estão embasadas com a ideia ocidental sobre “educar para civilizar”, tão criticada pelos educadores durante décadas.

¹⁷² STROB, Paula Yone. *In* MORIN, Edgar. **Saberes Globais e Saberes Locais: o olhar transdisciplinar**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2004. p. 09.

De fato, Edgar Morin afirmou essa relação da cultura cosmopolita ocidental em relação aos “outros” não educados e civilizados¹⁷³:

Quero falar, a propósito, sobre o conceito de alfabetização. No processo de constituição das novas nações africanas, a UNESCO pensa a alfabetização como um dever civilizacional de extrair cultura da superstição e da ignorância. Ora, a alfabetização não significa unicamente, ou principalmente, trazer o alfabeto. Significa também a destruição de culturas orais milenares, cujas existências não são consideradas. Devemos ter em conta o valor das culturas, a sabedoria, o saber, os modos de fazer, de conhecimentos muitos sutis sobre o mundo vegetal e animal, sobre modos de cura...

(...)

A idéia do mundo europeu e mais largamente ocidental era a de que toda a razão, sabedoria e verdade estavam concentradas na civilização ocidental.

(...)

Cada civilização possui um pensamento racional, empírico, técnico e, também, um saber simbólico, mitológico e mágico. Em cada civilização há sabedoria e superstições. A nossa civilização é assim, ainda que muitos pensem que não, que a razão, a ciência, a técnica não são mitológicas. Com efeito, atribuir à técnica, à ciência a missão providencial de solução de todos os problemas humanos – esta era a idéia até metade deste século – era uma idéia mitológica.

No ano de 2002, durante o Fórum Global para o Desenvolvimento Sustentável, realizado em Joanesburgo, foi proposto à Assembleia Geral das Nações Unidas a proclamação da “Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável”, no período de 2005-2014, pelo que foi aprovada em dezembro de 2002, durante a 57ª Sessão.

Tal década tem na UNESCO o papel primordial de promoção dos padrões de qualidade para a educação, voltada para o desenvolvimento sustentável a todos aspectos da educação e da aprendizagem.

Mas quais são os caminhos éticos e constitucionais para um Desenvolvimento Sustentável? Segundo Leonardo Boff, um dos participantes na elaboração da Carta da Terra:

se a sustentabilidade representa o lado mais objetivo, ambiental, econômico e social da gestão dos bens naturais e de sua distribuição, o cuidado denota mais seu lado subjetivo: as atitudes, os valores éticos e espirituais que acompanham todo esse processo, sem os quais a própria sustentabilidade não acontece ou não se garante a médio e longo prazos¹⁷⁴.

¹⁷³ MORIN, Edgar. **Saberes Globais e Saberes Locais: o olhar transdisciplinar**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2004. p. 26-27.

¹⁷⁴ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade e cuidado: um caminho a seguir**. Disponível em <http://leonardoboff.wordpress.com/2011/06/16/sustentabilidade-e-cuidado-um-caminho-a-seguir/>. Acesso em 31/01/2013.

A proposição de Leonardo Boff traz consigo uma das características centrais do conceito de sustentabilidade: a complexidade. O conceito moderno de sustentabilidade engloba, ao mesmo tempo, aspectos econômicos, sociais, ambientais, éticos, étnicos, políticos, culturais e comportamentais, os quais devem interagir de forma harmônica a fim de garantir a continuidade da vida no planeta, incluindo a nossa própria, e a inclusão do cidadão na decisão dos caminhos de sua comunidade.

Dessa forma, a sustentabilidade tornou-se a palavra de ordem – e a tábua de salvação – em quase todos os assuntos relacionados ao ser humano, seu ambiente, sua sociedade, sua economia, como também na participação política do cidadão e do direito deste de influir nas decisões acerca da realidade do seu entorno.

A centralidade da discussão da sustentabilidade encontra em Ignacy Sachs a fundamentação teórica de que a UNESCO se baseia, do qual, também, emprestamos para escorar esse tópico: o desenvolvimento entendido como um processo histórico de apropriação universal pelos povos da totalidade dos direitos humanos, individuais e coletivos, negativos (liberdade contra) e positivos (liberdade a favor), significando três gerações de direitos: políticos, cívicos e civis; sociais, econômicos e culturais; e os direitos coletivos ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à cidade¹⁷⁵.

Para tanto, a sustentabilidade de Sachs não diz respeito à apenas a questão ambiental, mas também, à social, que vem à frente de todas as demais, como a cultural, a do meio ambiente, econômica e à existente em relação à falta de governabilidade política.

A proposta de Sachs leva em conta a chamada “abordagem negociada contratual”, pois decorre do colapso do socialismo real, do enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social e o não cumprimento das promessas da contrarrevolução neoliberal¹⁷⁶.

Quais são, portanto, os critérios pelos quais se pode chegar, de forma negociada e contratual, a um desenvolvimento sustentável, considerando a realidade brasileira exposta anteriormente?

Para Sachs, existem oito itens essenciais: o primevo e base de todos, o social, depois o cultural, o ecológico, o ambiental, o territorial, o econômico, o político nacional e o político internacional¹⁷⁷.

¹⁷⁵ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Idéias Sustentáveis**. Ed. Garamond. Rio de Janeiro, 2002. p. 65-66.

¹⁷⁶ SACHS, Ignacy. *Op.cit.* p. 65-66.

Com relação à problemática trazida no trabalho, citemos o social, em primeiro lugar, com a preocupação de se atingir um patamar razoável de homogeneidade social, uma distribuição de renda justa, a busca do emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente e a igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.

O critério cultural tem por escopo as mudanças no interior da continuidade, ou seja, o equilíbrio entre respeito à tradição e inovação; a capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno, contrapondo-se às cópias servis dos modelos de outros países.

O critério econômico, sem o qual os anteriores não podem ser atingidos, busca um desenvolvimento intersetorial equilibrado; a segurança alimentar; a capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; um razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; e, finalmente, a inserção do país de forma soberana na economia internacional.

O critério nevrálgico de Sachs, para o presente tema, diz respeito ao que se busca por “política nacional”, segundo o qual a democracia é definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; o desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os agentes; e um nível razoável de coesão social.

A situação do Brasil está longe de equalizar essas questões, pelo menos no que se refere aos dados educacionais trazidos anteriormente.

Percebe-se que a desigualdade e déficit educacional brasileiro são bastante característicos, conforme dados do gráfico número 3, caracterizando-se por estar em maior número nas regiões norte e nordeste e nas cidades pequenas e médias, assim chamadas aquelas com até 100.000 habitantes. O que isso significa?

Tal leitura dá conta que esses resultados são legados ao clientelismo e coronelismo eleitorais seculares, bem como da história e posição subjugada dos povos dessas regiões, nos termos dos estudos de Darcy Ribeiro citados, como por exemplo, a manutenção do poder e administração de uma elite dominante.

¹⁷⁷ SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Idéias Sustentáveis. Ed. Garamond. Rio de Janeiro, 2002. Anexo 1. P. 85-88.

É verdade também que nas pequenas e médias localidades brasileiras o traço no analfabetismo é geralmente mais sentido do que nos grandes centros, independentemente da região do país.

A elite política dominante usufrui o direito de exigir a capacidade eleitoral ativa dos analfabetos e maiores de dezesseis anos, ambos possuidores do voto “facultativo”, negando a Constituição Federal de 1988 a capacidade eleitoral passiva aos analfabetos, vitimizados pelas desigualdades históricas.

A manutenção dos currais eleitorais e a segregação do analfabeto da vida política; sim, porque participação democrática ativa exige a contrapartida passiva; estão na contramão do que se busca por um desenvolvimento sustentável, afastando, evidentemente, os personagens da realidade local do direito de participar da vida política e histórica que os criou, de forma perpétua, de forma cruel.

Paulo Freire já nos alertava sobre essa situação brasileira que nunca acaba, quase que perpetuando a realidade daqueles quês estão à margem da democracia, ou seja, os excluídos (propositalmente ou por mero oblomovismo estatal) de educação:

Às vezes, a violência dos opressores e sua dominação se fazem tão profundas que geram em grandes setores populares a elas submetido uma espécie de *cansaço existencial* que, por sua vez, está associado ou se alonga no que venho chamando de *anestesia histórica*, em que se perde a idéia do amanhã como projeto. O amanhã vira hoje repetindo-se, o hoje violento e perverso de sempre. O hoje de ontem, dos bisavós, dos avós, dos pais, dos filhos e dos filhos destes que virão depois. Daí a necessidade de uma séria e rigorosa “leitura do mundo”, que não prescinde, pelo contrário, exige uma séria e rigorosa leitura de textos. Daí a necessidade de competência científica que não existe por ela e para ela, mas a serviço de algo e de alguém, portanto contra algo e contra alguém... daí a necessidade da intervenção competente e democrática do educador nas situações dramáticas em que os grupos populares, demitidos da vida, estão como se estivessem perdido o seu endereço no mundo. Explorados e oprimidos a tal ponto que até a identidade lhes foi expropriada¹⁷⁸.

O desenvolvimento sustentável exige uma ampla participação política da população local para o crescimento dialético da localidade, mesmo esta sendo considerada com seus frutos menos apreciados: os analfabetos, as minorias étnicas, religiosas, as diferenças de gênero e opções sexuais contemporâneas, enfim, todos os que escapam ao viés civilizatório cristão-ocidental.

¹⁷⁸ FREIRE, Paulo. Política e Educação: ensaios. Op.cit. p. 27.

O único afastado constitucionalmente desta discussão é o analfabeto: a ele é dado o direito facultativo (ou de cabresto) de voto, mas negado, peremptoriamente, o de candidatar-se, de participar ativamente no jogo político, porque, por “opção própria” ou indecorosa cominação de fatores estatais omissivos, nunca pôde estudar.

O mesmo sujeito que nunca pôde estudar formalmente, ou sua estadia na escola foi tão rápida e efêmera que sequer consegue escrever um bilhete ou ler uma simples palavra, não pode participar da vida política, sob a argumentação da doutrina de que a sua inelegibilidade se dá para preservação da função a ser desenvolvida e evitar determinadas pessoas, sem o conhecimento “técnico”, possam representar os demais de forma satisfatória, colocando em risco os interesses nacionais¹⁷⁹.

A doutrina conservadora ainda aponta os fundamentos no §9º, do art. 14, destacando-se a proteção da probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso no exercício de função pública.

A citada “doutrina conservadora”, cujo poder fez ressoar seus gritos também na Constituição Cidadã de 1988, argumenta da mesma maneira e há bastante tempo, batendo nas mesmas teclas de um piano chamado “democracia”:

O Brasil possuía àquela época um dos menores eleitorados do mundo. No entanto, os deputados da maioria insistiam em reduzi-lo ainda mais. Uns falavam na necessidade de afastar as “massas inconscientes” do processo político, como o barão de Vila Bela; outros diziam mais claramente: “tratemos de defender o Governo das massas”, como o rico proprietário de escravos da zona fluminense, Joaquim Breves.

...

Para José Bonifácio, o projeto era odioso. “o projeto diz às massas: pagai impostos, mas não votareis!” Por isso mesmo, “neste País, a pirâmide do poder assenta sobre o vértice em vez de assentar sobre a base”. E não via quem se mostrasse interessado, do lado do Governo, em colocar a pirâmide na posição correta. O segredo político do projeto em discussão teria como resultado um fórmula capciosa: a eleição indireta dos interesses gerais pela eleição do voto restrito. E mais: o propósito do governo era o de criar uma nova aristocracia de eleitores. Como elemento mais poderoso e em primeiro lugar, estaria o alto funcionalismo do Império. Os empresários de obras e seus dependentes, os privilegiados do orçamento e suas aderências, a advocacia administrativa com seus contratos, as associações com suas garantias viriam logo depois. No fim, e para fechar a causa da grande liberdade eleitoral, desfilaria a procissão dos áulicos, a disputarem títulos, condecorações e honrarias. Essa a aristocracia promovida pelo projeto. Aristocracia que pretende – acentua o orador – distinguir-se pela independência dos que a compõem, e é, em

¹⁷⁹ Razões doutrinárias clássicas já expostas no início do trabalho.

realidade, a dependência dos que estão sujeitos ao poder público pelos empregos e por favores pleiteados ou alcançados¹⁸⁰.

Percebe-se que à época, em função da discussão da Lei Saraiva, o termo “eleitor” incluía tanto as capacidades ativas quanto as passivas, objeto do presente trabalho.

Mais ainda, a aristocracia política elitista daqueles meados do final do século XIX fez-se devidamente presente nas discussões temáticas da Constituição Federal de 1988, que, a despeito de outorgarem a alistabilidade, mantiveram excluídos da busca elegibilidade os analfabetos.

Também não é de hoje a preocupação em se estabelecer uma ampla participação política, inclusive àqueles desfavorecidos pelo analfabetismo involuntário e fruto do oblomovismo estatal brasileiro.

Joaquim Nabuco, correligionário de José Bonifácio “O moço”, afirmou em discurso datado de idos de 1879 o seguinte:

Não é dos iletrados e analfabetos – da massa inconsciente ou inerte, como diziam os apologistas do governo – que procediam os vícios das eleições: era dos emboladores de chapa, dos manipuladores, dos cabalistas, dos calígrafos. E era, em última análise, dos candidatos, ou melhor, dos deputados, dos senadores, dos ministros, quer dizer, das classes superiores. Mais escandaloso do que manter o voto dos analfabetos, era julgar que esses mesmos votos dos analfabetos, que não podem escrever, seriam culpados pelas atas falsas, (...) que lhes cabia o crime das qualificações fraudulentas, das duplicatas imaginárias e das apurações indecorosas¹⁸¹.

Veja-se que Joaquim Nabuco nos parece mais atual do que nunca, numa época movida por escândalos e descrédito dos poderes da República, seja pela existência de “mensaleiros”, administradores públicos que privatizam o erário como se economia particular fosse, enfim, de todos os mandos e desmandos que presenciamos desde a redemocratização em 1988 até a primeira e início de segunda década do século XXI.

Qual o interesse nacional ou mesmo regional que afasta o produto de sua criação da participação política? Qual nação minimamente educada repele os seus cidadãos das discussões e participações, querem elas políticas, partidárias, associativas, em razão da falha e

¹⁸⁰ BONIFÁCIO O MOÇO, José. **Perfis Parlamentares nº 13**. Francisco de Assis Barbosa (org). Brasília: Câmara dos Deputados, 1978. p. 38-39.

¹⁸¹ BONIFÁCIO O MOÇO, José. Op.cit. p. 40.

omissão histórica em educar o próprio povo? Nenhum país minimamente desenvolvido exige tal descalabro.

Evidentemente, essa exigência chega a ser totalitária, não respeitando os ideais da busca pela fraternidade constitucional e do desenvolvimento sustentável proporcionadas pelos “saberes locais”, ainda que sejam, nas palavras de Darcy Ribeiro, caboclos, sertanejos, indígenas, caipiras e toscos, mas, fundamentalmente, cidadãos brasileiros.

4. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A REGRA DA INELEGIBILIDADE EM FUNÇÃO DO ANALFABETISMO: PODE A CONSTITUIÇÃO SER INCONSTITUCIONAL?

4.1. A visão de Otto Bachof e os tratados de direitos humanos

A questão é tão polêmica quanto essencial para a solução do problema proposto: pode a Constituição Federal padecer de inconstitucionalidade (formal ou material)?

Em primeiro lugar é necessário esclarecer que Otto Bachof, quando escreveu sua obra “Normas Constitucionais Inconstitucionais?”, posicionou-se com base no sistema jurídico alemão do pós-guerra, que teve um governo de transição e uma constituição outorgada em 1949, chamada *Grundgesetz*.

A essência de sua obra gira em torno de uma questão: haveria a possibilidade de que normas constitucionais possam ser tidas como inconstitucionais, em função de contrariar ou macular algum tipo de essência jurídica absoluta, ou, até mesmo, o sistema interno do texto constitucional, de modo a alterar o “sentido” de seu conteúdo?

Foi uma tentativa de Bachof de afirmar o direito para além da própria constituição, não sendo, como de conhecimento público e notório, uma tese acolhida pelo próprio Tribunal Constitucional Federal.

Nesse período, o Tribunal Constitucional Federal Alemão (*Bundesverfassungsgericht*) tomou para si a legitimação da guarda e interpretação da Lei Fundamental, que ficou conhecida como “jurisprudência dos valores”, com severas críticas de que fora um período em que houve “perda das certezas jurídicas”, ao se propiciar a abertura da estrita legalidade que sempre imperou no território germânico.

Nessa época, foram criados e redefinidos institutos como as “cláusulas gerais”, os “conceitos jurídicos indeterminados”, “normas em branco” e os próprios “princípios constitucionais”¹⁸².

Certo, todavia, que a realidade brasileira é outra. A Constituição Federal de 1988 foi promulgada após longa discussão e participação de inúmeros setores sociais; alguns bem representados, outros nem tanto; mas que não padece de vício de legitimidade, ao menos aparentemente.

¹⁸² STRECK, Lênio Luis. **Normas Constitucionais Inconstitucionais**. Conjur. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2009-jul-19/confiar-interpretacao-constituicao-poupa-ativismo-judiciario>. Acesso em 20/01/2013.

Estamos falando aqui da Constituição em sentido material, não formal. Portanto, a discutida inconstitucionalidade fica limitada a um plano material, de conteúdo valorativo e axiomático.

A conceituação material de “Constituição” presume que se leve em conta o direito natural. Dessa afirmação resulta a característica de autonomia ilimitada do poder constituinte originário, somente persistindo diante das vinculações supralegais. A violação de direito supralegal, destarte, acarretaria a alcunha de inconstitucionalidade.

Esse direito material constitucional seria composto por “normas” que antecedem a existência do Estado, que não se referem tão somente aos direitos naturais dos indivíduos. Sua pré-existência, para os defensores, impõe a observância por todos os Estados, independentemente da positivação na Constituição.

De todo o arcabouço teórico trazido por Bachof, o que interessa ao deslinde da problemática em questão diz respeito à possibilidade de se terem normas inconstitucionais em virtude de contradição com normas constitucionais de grau superior¹⁸³.

A norma constitucional contestada como inconstitucional é a regra de inelegibilidade dos analfabetos, na forma do §4º, do art. 14, da Constituição Federal, referendada integralmente pelos tribunais eleitorais do País, em especial o Tribunal Superior Eleitoral.

As normas constitucionais de grau superior em tese ofendidas são os princípios constitucionais relacionados à ampla participação democrática, acesso aos poderes do Estado e ao sufrágio universal sem exclusão dos analfabetos, tal como proposta pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e praticada pela grande maioria dos países integrantes da ONU, bem como pelo Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, recepcionado internamente no Brasil pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

É aparentemente paradoxal e incongruente o entendimento de Bachof, considerando uma norma elaborada pelo poder constituinte originário seja inconstitucional, pois uma lei constitucional não pode violar a si mesma.

Contudo, o referido autor entende o assunto pela seguinte distinção: de um lado, estão as normas de significado secundário, meramente formal, e, de outro, aquelas de “grau superior”, que contém preceitos materiais fundamentais para o próprio existir estrutural e principiológica da Constituição.

¹⁸³ BACHOF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais?** Tradução e Nota Prévia de José Manuel M. Cardoso da Costa. Portugal: Ed. Almedina. Reimpressão, dezembro de 2009. p. 54-58.

Nesse diapasão interpretativo, as normas ditas inferiores que contrariassem aquelas superiores seriam inconstitucionais ou não vinculativas, carecendo, portanto, de obrigatoriedade jurídica, já que a sua efetivação poderia ferir direito supralegal.

Bachof acredita que não é sempre que se encontra uma pretensa incompatibilidade entre normas constitucionais de graus diversos, que se estará diante de uma inconstitucionalidade, pois há a possibilidade do legislador constituinte originário, autônomo, criar exceções ao direito estabelecido. Não se trataria, nesse caso, de uma contradição do legislador constitucional, mas sim de regra e exceção.

Para Bachof, ao se admitir exceções, o constituinte deve ter certa dose de cautela para não infringir normas de direito supralegal, pois até mesmo o poder constituinte originário, pode sofrer limitação quanto à sua legitimidade. A conclusão é que não se admite que sejam criadas normas excepcionais sem concordância com os princípios constitucionais basilares, já que faltaria legitimidade ao legislador – caracterizando arbitrariedade –, sendo essas normas, portanto, inconstitucionais (não vinculativas).

O referido também comenta a possibilidade de o legislador, sem perceber, criar uma disposição constitucional “inferior” contrária a uma de grau mais elevado. Como não há possibilidade de se provar que uma contradição surgiu por erro do legislador – uma interpretação constitucional deve ser baseada na vontade objetiva deste –, nesse caso, há uma contradição insolúvel (inconstitucionalidade), por não se tratar de regra e exceção.

De qualquer modo entendemos não haver justificativa sóbria o suficiente para o legislador constituinte originário ter deixado, seja por mero descuido, ou por vontade expressa (tese mais aceitável), que o cidadão analfabeto seja ceifado do direito de ampla participação política.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, recepcionado no Brasil pelo Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992, dispõe de maneira irretorquível o direito supralegal; agora aceito internamente pelo direito pátrio; de ampla participação política sem limitação em relação ao grau de escolaridade ou alfabetização:

ARTIGO 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas:

a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;

b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;

c) de ter acesso em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país¹⁸⁴.

O artigo 26 da referida carta ainda prevê expressamente o princípio da igualdade civil e política, afirmando que:

ARTIGO 26

Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

O país restringe aos analfabetos, mesmo com toda a historicidade citada nos capítulos anteriores, a ampla participação política passiva, e o acesso em condições gerais de igualdade, às funções públicas disponíveis por meio de eleições direitas, contrariando ferozmente as disposições do Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos, pois, como norma internamente recepcionada com força de emenda constitucional, na forma dos §§ 2º e 3º, do art. 5º da Constituição Federal, propiciada pela Emenda Constitucional nº 45, denominada “Reforma do Judiciário”, deveria haver aplicação imediata.

Segundo Friedrich Müller¹⁸⁵ esse “povo” enquanto fundamento da cidadania ativa pressupõe que o “mero fato de que as pessoas se encontram no território de um Estado é tudo menos uma situação irrelevante. Compete-lhes, juridicamente, a qualidade de ser humano, a dignidade humana, a personalidade jurídica”.

Como portadoras de todas essas qualidades inatas do homem, especialmente pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Pacto Internacional sobre direitos civis e

¹⁸⁴ BRASIL. Planalto. **Decreto 592 de 06 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos**. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em 20/01/2013.

¹⁸⁵ MÜLLER, Friedrich. Op.cit. p.60.

políticos, o Brasil, para Lafayette Pozzoli, o “tem tradição em pautar suas orientações legislativas em observância às internacionais”¹⁸⁶.

Para o Prof. Lafayette Pozzoli, a cidadania é parceira da dignidade humana, estando esta ligada a historicidade da implementação do valor humano nos textos, sejam eles religiosos ou primitivos da democracia moderna, como por exemplo, a Declaração de Virgínia.

Continuando as lições de Pozzoli, o humanismo traduzido nas legislações constitucionais, especialmente na brasileira de 1988, encontra fundamento primevo nas Declarações Francesa, de 1789 e da ONU, de 1948 e também no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, com isso “os Estados-membros assumiram a condição de coadjuvantes partícipes da paz”¹⁸⁷.

Essa crítica à exclusão do analfabeto do jogo político também se justifica pela “função promocional dos direitos humanos” pelo direito, que, nas palavras de Pozzoli, entende-se como “o começo da concreta efetivação de norma jurídica se dá com a sua plena correlação com os valores existentes na sociedade”¹⁸⁸.

O Brasil, dentro do sistema internacional de promoção e garantia dos direitos humanos, não pode continuar permitindo a exclusão dos analfabetos, vítimas históricas do descaso nacional, sob pena de continuar, nesse aspecto, na contramão da evolução legislativa humanista.

4.2. O §3º do art. 5º da CF e a questão proposta: crise democrática, regra eleitoral ultrapassada ou Constituição Inconstitucional?

Diante da posição firme de Bachof, e das razões ideológicas, sociais, políticas, econômicas e históricas do afastamento do cidadão analfabeto do direito de participar passivamente do jogo eleitoral brasileiro, urge uma questão suficiente para delimitar todo o andar da carruagem desde trabalho: a quantas anda a democracia brasileira? O país vive uma crise, por um déficit participativo democrático, convivemos com uma regra constitucional

¹⁸⁶ POZZOLI, Lafayette. **Reflexos das legislações internacionais nas políticas públicas de inclusão no Brasil.** Revista @mbienteeducação, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 09-20, ago./dez. 2008.

¹⁸⁷ POZZOLI, Lafayette. Op.cit. p.14.

¹⁸⁸ POZZOLI, Lafayette. Op.cit. p.18.

ultrapassada, mas não passível de ser atacada, ou ainda, a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada inconstitucional?

Em primeira mão cumpre esclarecer que a posição de Bachof é plenamente justificável, mas, a priori, não aplicada na problemática contextual, tendo em vista a posição do STF quanto ao tema.

Constitucionalmente, o Decreto Presidencial nº 592 de 06 de julho de 1992 decorreu da aprovação pelo Congresso Nacional do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, cumprindo assim, todos os atos do procedimento interno constitucional de adoção de um pacto internacional vigentes na Constituição de 1988, *ex vi* dos artigos 49, inciso I, quanto à aprovação parlamentar, e art. 84, inciso VIII, quanto à competência do Presidente.

Afirma Cançado Trindade que a Constituição Brasileira de 1988,

após proclamar que o Brasil se rege em suas relações internacionais pelo princípio, *inter alia*, da prevalência dos direitos humanos (artigo 4(II)), constituindo-se em Estado Democrático de Direito tendo como fundamento, *inter alia*, a dignidade da pessoa humana (artigo 1 (III)), estatui, - consoante proposta que avançamos na Assembléia Nacional Constituinte e por esta aceita, - que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja Parte (artigo 5 (II)). E acrescenta que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (artigo 5 (I))¹⁸⁹

O disposto no artigo 5º, §2º, da CF/88 demonstra a nova tendência seguida pelas Constituições latino-americanas atuais¹⁹⁰, preocupadas em conceder um tratamento diferenciado no ordenamento jurídico interno no que diz respeito aos direitos e garantias individuais consagrados no âmbito do direito internacional.

Ora, se para a internalização dos tratados internacionais em geral é exigida a intermediação do Poder Legislativo através de ato com força de lei, outorgando vigência e obrigatoriedade às disposições; nos casos dos tratados internacionais de Direitos Humanos em que o Brasil é parte, os direitos fundamentais neles garantidos passam a integrar o rol dos

¹⁸⁹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A Interação entre o Direito Internacional e o Direito Interno na Proteção dos Direitos Humanos**. In CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, 1996, op. cit., p.210.

¹⁹⁰ A Constituição do Peru de 1978; a Constituição da Guatemala de 1985; a Constituição da Nicarágua de 1987; a Constituição do Chile de 1989 e; a Constituição da Colômbia de 1991, cf. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, 1996, op. cit., p. 208/209.

direitos constitucionalmente consagrados e assim, exigíveis de maneira direta e imediata no âmbito da ordem jurídica interna¹⁹¹.

Ao determinar tratamento especial à matéria de Direitos Humanos, essas Constituições sul-americanas reconhecem automaticamente a relevância desta categoria de proteção internacional, e entendem a importância das consequências deste tipo de proteção internacional para o âmbito interno.

No entendimento do professor Valério Mazzuoli, a previsão do artigo 5º, §2º, da CF/88, é um exemplo da teoria de “vasos comunicantes” ou “cláusulas de diálogo”, explicadas pela professora Delmas-Marty como cláusulas que demonstram que a “utilidade maior dos instrumentos de proteção aos direitos do homem é a de indicar, para além dos princípios frequentemente vagos que os possuem, uma coerência do conjunto que possa indicar a direção a seguir”¹⁹².

Todo esse arcabouço caracteriza a proteção internacional dos Direitos Humanos nessa confluência de valores que une diversos direitos, através destes vasos comunicantes, promovendo uma troca incessante entre eles e, em consequência, permitindo que se fortaleçam no objetivo maior de proteção aos Direitos Humanos.

Como afirmado anteriormente, a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, no que diz respeito aos Direitos Humanos, traz ainda o §3º parágrafo ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988¹⁹³.

Para Valério Mazzuoli, em se tratando de normas jurídicas de Direitos Humanos, os tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro deveriam ser colocados em um patamar de norma constitucional, além de aplicação imediata, não podendo ser revogados por lei ordinária posterior¹⁹⁴.

¹⁹¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, 1996, op. cit., p. 211.

¹⁹² MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 119.

¹⁹³ Art. 5º, §3º da CF/88: “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

¹⁹⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Op.cit.* p. 119.

Ainda na linha de entendimento do professor Mazzuoli, todos os tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados e com vigência no Brasil, deveriam se encontrar no mesmo nível em que se encontram as normas constitucionais, seja por hierarquia material (com status de norma constitucional), seja pela material e formal (com equivalência de emendas constitucionais).

Para ele, não se deve considerar o quorum de aprovação do tratado: tratando-se de instrumento que tange os Direitos Humanos, todos possuem status constitucional. E isto por força da previsão do parágrafo 2º do artigo 5º da CF/88.

Com a decisão do Supremo Tribunal Federal de 03 de dezembro de 2008, reconhecendo o valor supra legal dos tratados ditos de Direitos Humanos, salvo se ele foi aprovado por quorum qualificado, chegamos a algumas conclusões.

Segundo a posição do Ministro Gilmar Mendes¹⁹⁵, os tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados e vigentes no Brasil, mas não aprovados com quorum qualificado, possuem nível supra legal, posição que se diferencia da do professor Mazzuoli, para quem todos os tratados de Direitos Humanos seriam materialmente constitucionais¹⁹⁶.

Ainda, para o STF, os tratados internacionais não relacionados com os Direitos Humanos possuem valor legal, se destacando uma vez mais da posição dos professores Mazzuoli e Celso de Mello, que acreditam possuir valor supra legal esse tipo de tratado.

Nas duas linhas de entendimentos encontramos a certeza de se considerar o conteúdo de um tratado de Direitos Humanos, internalizado sob o rito do quorum qualificado do §3º do art. 5º, com valor de emenda constitucional.

Patente que a diferença entre as duas propostas é a do entendimento mais inclinado a uma visão internacionalista (Direito Internacional) dos professores Valério Mazzuoli e Celso de Mello por um lado; e uma visão mais constitucionalista (Direito Interno) do Ministro Gilmar Mendes, por outro lado.

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 466.343-SP e HC 87.585-TO, em 3 de dezembro de 2008.

¹⁹⁶ Em razão do disposto no artigo 5º, parágrafo 2º da CF/88.

Citemos ainda o princípio da prevalência dos direitos humanos, preconizado no art. 4º, II da Constituição, segundo o qual estes devem prevalecer até mesmo sobre as normas constitucionais, caso sejam mais benéficos¹⁹⁷.

Segundo Flávia Piovesan, todos os tratados de direitos humanos são materialmente constitucionais e compõem o bloco de constitucionalidade, sendo que o quorum qualificado previsto no § 3º visa apenas a reforçar tal natureza, atribuindo-lhes um lastro formalmente constitucional no âmbito jurídico interno.

Para ela, na hermenêutica emancipatória dos direitos há que imperar uma lógica material e não formal, orientada por valores.

Esclarece, ainda, que “não seria razoável sustentar que os tratados de direitos humanos já ratificados fossem recepcionados como lei federal, enquanto os demais adquirissem hierarquia constitucional exclusivamente em virtude de seu quorum de aprovação”¹⁹⁸.

A ratificação, como ato positivo, é definida pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, da qual o Brasil tornou-se signatário apenas em 2009¹⁹⁹, como “o ato internacional assim designado quando um Estado estabelece, no plano internacional, seu consentimento para ser vinculado por um tratado”.

A Convenção de Viena estabelece em seu art. 27, sobre o “Direito Interno e Observância de Tratados”, que “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46”. E o art. 46 da referida Convenção estipula:

Disposições do Direito Interno sobre Competência para Concluir Tratados

1. Um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu direito interno sobre

¹⁹⁷ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Prisão civil por dívida e o Pacto de San José da Costa Rica: especial enfoque para contratos de alienação fiduciária em garantia - De acordo com o Novo Código Civil brasileiro** (Lei nº. 10.406/2002). Rio de Janeiro: Forense, 2002.

¹⁹⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 128-129.

¹⁹⁹ BRASIL. Planalto. **Decreto nº 7.030 de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso em 15/02/2013.

competência para concluir tratados, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental.

2. Uma violação é manifesta se for objetivamente evidente para qualquer Estado que proceda, na matéria, de conformidade com a prática normal e de boa fé.

A leitura atual em relação ao entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados anteriormente ao mencionado §3º do art. 5º, ou seja, anteriores à Emenda Constitucional nº 45, “têm hierarquia constitucional, situando-se como normas material e formalmente constitucionais”²⁰⁰, decorre de quatro argumentos espostos por Flávia Piovesan²⁰¹:

- interpretação sistemática da Constituição, de forma a dialogar os §§ 2º e 3º do art. 5º, já que o último não revogou o primeiro, mas devem ser interpretados à luz de todo o sistema constitucional;

- pela lógica e racionalidade material que devem orientar a hermenêutica dos direitos humanos;

- uma necessidade de se evitar interpretações que apontem a agudos anacronismos da ordem jurídica;

- pela adoção da teoria geral da recepção do Direito brasileiro, perfeitamente compatível com o princípio da interpretação conforme a Constituição.

Atualmente, o STF vem evoluindo sua posição em relação à posição adotada por Gilmar Mendes em 2008, e tem entendido que os tratados internacionais se dividem em um regime jurídico misto, baseando a diferença entre tratados tradicionais (com matéria comercial, por exemplo), dos tratados de natureza de direitos humanos, conferindo aos últimos, hierarquia constitucional²⁰².

Flávia Piovesan, da mesma maneira, baseia sua teoria no mesmo sentido, ou seja, de que o art. 5º, §3º da Constituição reconhece de modo explícito a natureza materialmente

²⁰⁰ PIOVESAN, Flávia. Op.cit. p. 129.

²⁰¹ PIOVESAN, Flávia. Ibidem. p. 129.

²⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 87.585-8, de 12 de março de 2008. Ministro Celso de Mello.

constitucional dos tratados de direitos humanos, reforçando essa posição de um regime jurídico misto citado acima.

É de citar ainda que a mesma autora reconhece que os tratados de direitos humanos ratificados anteriormente à Emenda Constitucional nº 45 de 2004, por força dos §§ 2º e 3º da Constituição, são normas material e formalmente constitucionais, com relação aos novos tratados posteriores à referida Emenda Constitucional²⁰³.

Celso Lafer, que à época da edição do Decreto presidencial nº 592 de 1992 era Ministro das Relações Exteriores, contudo, afirma ainda que “Com a vigência da Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, os tratados internacionais a que o Brasil venha a aderir, para serem recepcionados formalmente como normas constitucionais, devem obedecer ao iter previsto no novo parágrafo 3º do art. 5º”²⁰⁴.

Todavia, a mais importante referência do Texto de 1988 constitui a seguinte, do art. 5º: “§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Tal redação revelou-se “campo minado” ao longo da recente história constitucional. Parece clara a opção do legislador constituinte, ciente de que sua obra resulta em um marco jurídico que se estende no tempo, de registrar no artigo 5º, §2º a sua “cláusula aberta” ou “cláusula de receptividade”, a qual garante a possibilidade de extensão do texto constitucional em relação a outros direitos e garantias que não estejam expressos no artigo 5º.

Cabe aqui a interpretação de que outros direitos e garantias também possuam hierarquia constitucional, propiciando um verdadeiro bloco da constitucionalidade²⁰⁵.

Todavia, não é esta a interpretação promovida pelo Supremo Tribunal Federal. Em julgados de toda a década de 90, o tribunal manteve posição firmada desde 1977²⁰⁶ de que os

²⁰³ PIOVESAN, Flávia. Op.cit. p. 138.

²⁰⁴ LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, racismo e relações internacionais**. São Paulo, Manole: 2005. p. 17.

²⁰⁵ MELO, Carolina de Campos. **O bloco da constitucionalidade e o contexto brasileiro**. *Revista Direito, Estado e Sociedade*. No. 15. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. pp. 169-179.

²⁰⁶ STF. RE 80.004/1977. “Convenção de Genebra – Lei Uniforme sobre Letras de Câmbio e Notas Promissórias – Aval aposto à Nota Promissória não registrada no prazo legal – Impossibilidade de ser o avalista acionado, mesmo pelas vias ordinárias. Validade do Decreto lei n. 427, de 22.01.1969.

tratados possuem *status* infraconstitucional, com equivalência à lei ordinária. Tal posicionamento conduz à ilação de que os tratados de direitos humanos podem ser objeto de controle de constitucionalidade e de que lei federal pode vir a revogar tratado já incorporado ao ordenamento jurídico interno.

Em julgamento de *leading case* após a promulgação da Constituição, o *Habeas Corpus* nº. 72.131/95, o STF reafirmou sua jurisprudência. Ao apreciar o aparente conflito de normas existente entre a Constituição Federal de 1988, a qual estabelece a permissão de duas formas de prisão civil (depositário infiel e devedor de alimentos – artigo 5º inciso LXVII), e o Pacto de San José da Costa Rica, o qual restringe tal permissão apenas ao devedor de alimentos, estabeleceu a corte que “nada interfere na questão do depositário infiel em matéria de alienação fiduciária o disposto no parágrafo 7º da Convenção de San José da Costa Rica”.

Ainda, no *Habeas Corpus* nº 77.631/98, afirmou que “os tratados internacionais não podem transgredir a normatividade emergente da Constituição, pois, além de não disporem de autoridade para restringir a eficácia jurídica das cláusulas constitucionais, não possuem forma para conter ou para delimitar a esfera de abrangência normativa dos preceitos inscritos no texto da Lei Fundamental”²⁰⁷.

Por sua vez, a Emenda nº 45, de 08 de dezembro de 2004, mais conhecida como Reforma do Poder Judiciário, veio a trazer três inovações ao abrigo constitucional aos direitos humanos: elucidou a possibilidade do *status* constitucional dos tratados de direitos humanos, criou o instituto da federalização das graves violações de direitos humanos e estabeleceu cláusula de submissão à jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

No tocante ao *status* constitucional, a emenda precisou a hierarquia dos tratados de direitos humanos. O novo parágrafo do artigo 5º da Constituição Federal estabelece, *in verbis*:

“§3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

A última posição do STF é aquela indicada do Ministro Gilmar Mendes, de dezembro de 2008, em que o referido tribunal manifestou novo entendimento sobre a

²⁰⁷ STF. RE 253.071/GO de 29 de maio de 2001, Relator Ministro Moreira Alves.

incorporação de tratados de direitos humanos, já tendo por referência a nova redação constitucional. Em exame aos Recursos Extraordinários (RE) nº 349703 e nº466343, estendeu a proibição de prisão civil por dívida (art. 5º, inciso LXVII) ao caso do depositário infiel. É no contexto de tais decisões que firmou entendimento de que os tratados possuem status de supralegalidade. Nesse sentido, apenas os tratados que forem aprovados em conformidade com o parágrafo 3º do art. 5º é que adquirem status constitucional.

Conclui-se que a trilha seguida pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos em relação ao direito interno dos Estados é o da “identidade fundamental de propósitos”²⁰⁸, comprovando que os ordenamentos jurídicos, tanto internacional quanto interno, seguem o caminho da integração e da interação, respaldados pelas “cláusulas de diálogo” dos acordos internacionais de Direitos Humanos atuais.

E a resposta do direito internacional a estes conflitos se apresenta em forma de princípio: o princípio *pro homine*²⁰⁹, que resulta da aplicação jurídica e coerente dos dois direitos aqui discutidos, o internacional e o interno, de maneira mais favorável possível ao ser humano, pessoa humana, indivíduo, maior sujeito deste diálogo de proteção.

A par desse posicionamento, podemos responder as questões anteriormente formuladas: o país vive uma crise, por um déficit participativo democrático em função da exclusão dos analfabetos do jogo político passivo, convivemos com uma regra constitucional ultrapassada, mas não passível de ser atacada, ou ainda, a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada inconstitucional?

É evidente que o Brasil convive com uma regra constitucional ultrapassada e com um déficit participativo democrático, ao limitar a atuação passiva do analfabeto no jogo político, impedindo-os no campo da elegibilidade.

Alguns argumentos muito sólidos são trazidos por José Carlos Brandi Aleixo e Paulo Kramer ao comentar a trajetória dos analfabetos no campo eleitoral e o caminho percorrido pela conquista da alistabilidade com o desafio premente da elegibilidade²¹⁰.

²⁰⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit., 2010, p. 228.

²⁰⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit., 2010, p. 227.

²¹⁰ ALEIXO, José Carlos Brandi; KRAMER, Paulo. **Os Analfabetos e o voto – da conquista da alistabilidade ao desafio da elegibilidade**. In. Direito Humanos e Fundamentais e Doutrina Social. Coleção Instituto Maritain. Lafayette Pozzoli (org). Birigui: Ed. Boreal, 2012. p. 137-157.

Segundo os referidos autores, a conquista da alistabilidade dos analfabetos na Constituição Federal de 1988 foi maculada por uma dose de preconceito e discriminação contra a plena participação eleitoral dos analfabetos, tanto em função de colocá-los ao lado dos maiores de 70 anos e maiores de 16 até 18 anos, portanto, com participação passiva facultativa, quanto pelo simples fato de negar-lhes a elegibilidade eleitoral ativa.

É perceptível o constrangimento do analfabeto de se declarar como tal, o que dificulta sua organização em bloco associativo para reivindicar seus direitos, cabendo aos alfabetizados, a obrigação moral de saná-las, sendo, inclusive, exercício cívico a eliminação de cláusulas vexatórias.

Outro ponto alertado por Aleixo e Kramer é a exclusão liminar dos analfabetos do jogo político em um país que se proclama democrático, e considerando, ainda mais, o parágrafo único do art. 1º da Constituição, segundo o qual “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

É característica de uma democracia madura a de derrogar ou diminuir privilégios e proporcionar aos seus cidadãos igualdade de oportunidades, como, aliás, sobre o mesmo tema, o fazem a esmagadora maioria dos países, com exceção, de El Salvador e Chile, na América Latina, onde ainda permanece a cláusula de educação mínima para a elegibilidade.

Pode citar ainda a regra máxima do princípio da igualdade prevista no art. 5º, segundo “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...”, que, somado ao art. 214, que trata do Plano nacional da educação, traça o objetivo de condução do País à erradicação do analfabetismo.

Outras razões históricas são citadas por Aleixo e Kramer²¹¹, como por exemplo, a mensagem encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente João Goulart, que, em 15 de março de 1964, escreveu que “outra discriminação inaceitável atinge milhões de cidadãos, que, embora investidos de todas as responsabilidades civis, obrigados, portanto, a conhecer e a cumprir a lei, e integrados na força de trabalho, com seu contingente mais numeroso, são impedidos de votar por serem analfabetos”.

Até o primeiro presidente militar, Castelo Branco, em sua mensagem ao Congresso Nacional de 25 de junho de 1964, afirmou que:

O analfabeto que permanece nesse estágio em virtude de omissões e deficiências da ação estatal precisa ser integrado na comunhão nacional pelo reconhecimento de sua condição humana. Eis aí, sem dúvida, um problema de educação que se resolverá ao

²¹¹ ALEIXO, José Carlos Brandi; KRAMER, Paulo. Op.cit. p. 137-157.

longo de um programa a ser cumprido com tenacidade. Nada, porém, impede que, desde já, se reconheça que a coerência com o princípio da universalidade do sufrágio nos deve levar a alargar o mais possível o exercício desse direito. Ninguém contesta que, em nossos dias, pelas novas técnicas de comunicação e da convivência o analfabeto já se informa, já tem consciência de colaborar na existência coletiva pelo seu trabalho; e já pode participar da vida cívica. Apenas se lhe permite a participação facultativa e limitada ao âmbito do seu convívio mais próximo porque se presume que lhe faltam elementos para o juízo cívico em dimensões mais amplas. Mas assim por essa participação discreta se promove a sua integração no exercício da cidadania, atendendo-se aos conselhos da prudência, enquanto não se elimina a inferioridade de sua condição²¹².

Já foram citados também os fatos do direito comparado, bem como da própria legislação interna, civil, penal e até trabalhista. Na esfera civil e penal, o analfabeto nem de longe é incapaz, absoluto ou relativo.

Com a maioria, pode praticar todos os atos da vida civil, inclusive gravosos, como constituir família, testar, alienar o próprio patrimônio, pagar impostos e tributos diversos, prestar serviço militar.

Na esfera trabalhista, cite-se o art. 529 da Consolidação das Leis Trabalhistas, que trata das condições para investidura em cargo de administração ou representação econômica ou profissional, não se incluindo a alfabetização.

A alfabetização como pré-requisito de elegibilidade não é garantia da qualidade do administrador público, muito pelo contrário, pois, a título de exemplo, os últimos escândalos nacionais foram proporcionados por figuras de alta patente e grau de instrução.

Citem-se também os argumentos da discriminação e da negativa de acesso aos cargos públicos, bem como a histórica dívida social brasileira para com os analfabetos. Soma-se a isso o peso dos mesmos, via de regra, serem o braço operativo das profissões mais básicas, como na construção civil.

Para Aleixo e Kramer, “excluí-los da elegibilidade é apená-los novamente. A solução imperiosa é aprovar a elegibilidade dos analfabetos, assim, como, urgentemente, aperfeiçoar e universalizar o processo de alfabetização”²¹³.

²¹² CASTELO BRANCO, Humberto de Alencar. **Mensagem CN-5, de 1964**. Diário do Congresso Nacional. Brasília, Ano XIX, nº 13, p. 244, quinta-feira, 25 de junho de 1964.

²¹³ ALEIXO, José Carlos Brandi; KRAMER, Paulo. Op.cit. p. 154.

Outro fato importante é a pouca ou quase nenhuma distinção prática entre analfabeto e analfabeto funcional, mas que, pela norma constitucional brasileira, referendada pelo Tribunal Superior Eleitoral, é suficiente para afastar os primeiros da elegibilidade.

Atualmente, encontra-se na Câmara dos Deputados a PEC nº 172/1995²¹⁴, protocolada em 22 de agosto de 1995, propondo a alteração do art. 14 da Constituição Federal, suprimindo a necessidade de alfabetização para as elegibilidades eleitorais. Atualmente (diga-se, desde agosto de 2001) encontra-se na mesa diretora para deliberações, sem previsão de discussão e votação.

Diversas inelegibilidades constitucionais foram eliminadas com o tempo e evolução democrática nacional, como, por exemplo, no caso das mulheres (perdurou de 1891 até 1932), religiosos (de 1891 até 1934), mendigos (1891 até 1946) e até o abrandamento em relação aos conscritos e militares, pelo §8º do art. 14 da atual Constituição.

Contudo, os analfabetos permanecem inelegíveis a par de todos os fundamentos citados, perdurando por mais de 122 anos (1891 até 2013) o afastamento da vida política, conferindo-lhe apenas o direito à alistabilidade, com a jocosa facultatividade!

A conquista da alistabilidade do analfabeto na Constituição Federal de 1988, a situação estaque da educação nacional, bem como a insistente omissão legal sobre o assunto, mesmo depois da LC nº 135/2010, trazem o assunto para a pauta de ordem.

Em relação ao último questionamento, perfilamos também o entendimento de que a norma prevista no §4º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, no que toca a inelegibilidade do analfabeto, resulta de um constitucionalismo ultrapassado, enraizado na discriminação e ainda presente na atual Carta política, mas que, em razão do atual entendimento acerca do posicionamento dos direitos humanos no plano interno e externo, pode ser atacada por sua inconstitucionalidade material, que, a despeito do grau de incompatibilidade com o espírito da atual constituição, somente está crescendo.

O questionamento material da referida norma neste prisma pode ocorrer no campo judicial, pelo sistema difuso ou mesmo concentrado, mas seria de bom alvitre, que o fosse pela discussão legislativa, como já fora proposto pela Emenda Constitucional nº 172 de 1995, engavetada desde o ano de 2001, à espera, quem sabe, de uma maturação da opinião pública.

²¹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC nº 172, de 22 de março de 1995. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24980>. Acesso em 22/01/2013.

Nesse sentido, a inconstitucionalidade de uma norma é sempre congênita, mas, ao se analisar a historicidade da adoção dos indicados tratados de direitos humanos sobre a participação política, pode-se afirmar que seu caráter ligado ao nascimento se perpetua e se agrava com a omissão e inércia estatal, quase que se tornando um agravamento da inconstitucionalidade pela sua superveniência inconveniente.

4.3. Os caminhos para constitucionalizar a Constituição Federal de 1988: Integração Nacional por um Estado fraterno, altruísta e voltado à sustentabilidade local

Integrar o analfabeto ao futuro plano político nacional é medida imperativa para o afastamento de uma regra inconstitucional, que não encontra fundamento material para sua manutenção, em pleno século XXI.

É necessária a discussão inicial no conceito de integração nacional, bem como o conceito de integração, sendo necessário buscar novamente em Gianfranco Pasquino²¹⁵ a definição acerca das várias explicações existentes sobre os mesmos.

Defende, tendo como parâmetro um Estado-nação num processo de integração global (econômica, jurídica e política) que

é o poder político o motor dos processos de integração, os quais sem a sua intervenção ativa perdem força e fracassam, quer o fato de que a maior receptividade do poder político ao questionamento dos membros das várias organizações torna o processo de Integração um instrumento, ao mesmo tempo mais democrático e mais sensível²¹⁶.

Nesta toada, Pasquino vincula esta conceituação nos marcos da ciência política moderna, apresentando-nos ainda uma série de tipologias sobre o conceito de integração, dentre elas: a integração territorial, a integração nacional e a integração social.

Por integração territorial, Pasquino afirma que à mesma “implica a transferência da obediência das autoridades regionais e grupais para a autoridade central, é comumente definido pela ciência política contemporânea com a expressão construção do Estado”²¹⁷.

²¹⁵ “Novamente” porque esta parte da obra foi escrita por Pasquino, no livro *Dicionário de Política*, em autoria conjunta com Norberto Bobbio.

²¹⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Op.cit.* p. 632.

²¹⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Ibidem.* p. 633.

Este tipo de integração demonstra como uma de suas categorias principais as relações entre centro-periferia, não somente objetivando a criação de uma forte autoridade central, mas a constituição de um mercado único, sistemas jurídicos e tributários unificados, dentre outros, o que se tem buscado no sistema republicano e federalista brasileiro.

Pensar este tipo de integração implica destacar seus modelos diferenciados, quais sejam: a conquista (o uso da força de um centro forte às periferias), a fusão (processo de aproximação progressiva entre vários grupos através da percepção de interesses comuns ou de unidade linguística), e o de irradiação (assimilação dos grupos através de iguais níveis de oportunidades e gratificações, seja pela presença de um símbolo central, pela alta homogeneidade étnica ou pelo mesmo ritmo do índice de mobilização e expectativas dos grupos).

Pasquino define integração nacional como “a criação de uma identidade comum a todos os grupos étnicos, linguísticos, religiosos e regionais, a fim de que se sintam parte da mesma comunidade política”²¹⁸, sendo este conceito caracterizado também pela ciência política como construção da nação.

Distinguem-se os dois conceitos de integração afirmando que “o processo de integração territorial consiste essencialmente na imposição da obediência sendo que o processo de integração nacional consiste na aceitação, por parte da população, das ordens provenientes das autoridades centrais, por serem consideradas legítimas”²¹⁹. Para esta última, as autoridades centrais imantam e controlam a elite dos vários grupos, definindo (ou impondo sutilmente) a aceitação de procedimentos para a solução dos conflitos existentes.

Discutindo-se o conceito de integração nacional; num país de grande dimensão territorial-regional, étnico-cultural como o Brasil; passa a compor, incorporar e fundamentar a gestão das políticas governamentais brasileiras principalmente através de governos de matiz populista, ditatorial, autoritário e autocrático, implementando, sem ouvir contestações e questionamentos, suas decisões e ações de forma repressora, tecnocrática e centralizadora (destaque aos governos militares do pós-64), e por muitas vezes populista-autoritário (como se deu principalmente no governo Vargas).

²¹⁸ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Ibidem*. p. 633.

²¹⁹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Ibidem*. p. 634.

O conceito de integração passa a ser associado com homogeneização, ajustamento, adequação à ordem e à segurança nacional, compreendidas como elementos fundamentais para o desenvolvimento, progresso, avanço e modernização para o país. Identifica-se assim, um elenco de instrumentos essenciais para garantir este novo modelo de sociedade moderna.

Segundo Di Rocco²²⁰, “no mundo contemporâneo, as sociedades urbanas ou desenvolvidas exigem a leitura e escrita como forma básica de integração ao meio. Sem esses instrumentos o indivíduo encontrar-se-ia impossibilitado de novas adaptações”.

A integração social, por sua vez, refere-se “à superação da distância entre elites e massas, entre governantes e governados. Esta distância social não assume importância política até que as massas aceitem como justo o Governo das elites”²²¹. Contudo, esta percepção tende a mudar quando acontece a passagem de uma forma de poder para outra e, tipicamente, quando se passa de um poder tradicional, fundado numa obediência de que não se conhece mais nem a origem, para novas formas de poder, geralmente baseadas na legalidade e na racionalidade, isto é, na conformidade das normas e das ordens com procedimentos concordados e consolidados.

A questão, entretanto, de tornar o país “legal” cada vez mais representativo do país “real” não acaba neste ponto. A distância entre elites e massas não depende somente de uma desigualdade de acesso ao poder, mas também na disparidade na instrução e no nível de conhecimentos e da dificuldade de comunicações, sua superação exigirá intervenções complexas e múltiplas.

Interessante identificar a aproximação constante e a recíproca justificação entre estes dois conceitos: o de integração; partindo-se da forma mais básica, a territorial, passando pela nacional e chegando à social; com o de modernização.

Faoro conceitua esse tipo de modernização como processo “em que não se segue o trilho da ‘lei natural’, mas se procura moldar, sobre o país, pela ideologia ou pela coação, uma certa política de mudança”²²².

²²⁰ DI ROCCO, G. M. J. **Educação de Adultos: uma contribuição para seu estudo no Brasil**. São Paulo: Loyola, 1979.

²²¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Ibidem*. p. 634.

²²² FAORO, Raimundo. **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo: Ática, 1994.

Segundo o mesmo autor, estas mudanças passam ser dirigidas por “um grupo ou classe dirigente – com muitos nomes e de muitas naturezas – que, na verdade, não reflete passivamente a sociedade sobre a qual atua (...) e que, privilegiando-se, privilegia os setores dominantes”²²³.

Ocorre no processo de transição de experiências de governos ditatoriais e democráticos que se gesta também uma nova forma de se pensar o conceito de integração no Brasil. Ao dissociar os conceitos de integração e acomodação, Paulo Freire entendendo a primeira como “atividade da órbita puramente humana”, a conceitua afirmando que,

a integração resulta da capacidade de ajustar-se à realidade acrescida da de transformá-la a que se junta a de optar, cuja nota fundamental é a criticidade. Na medida em que o homem perde a capacidade de optar e vai sendo submetido a prescrições alheias que o minimizam e as suas decisões já não são suas, porque resultadas de comandos estranhos, já não se integra. Acomoda-se. Ajusta-se. O homem integrado é o homem sujeito. A adaptação é assim um conceito passivo – a integração ou comunhão, ativo²²⁴.

Segundo Freire, integração passa a ser sinônimo de enraizamento do homem em seu contexto, em seu local, tornando-o um ser “situado e datado”. Massificá-lo, homogeneizá-lo significa o seu desenraizamento, a sua destemporalização, desumanização, acomodação e ajustamento.

Freire acrescenta que uma das grandes, se não a maior tragédia do homem moderno, está em sua dominação pela força dos mitos sendo comandado pela publicidade organizada, ideológica ou não, renunciando por isso, a sua capacidade de decidir e de interpretar.

Esta dominação se apresenta através de uma “elite” que interpreta e prescreve ao homem simples as tarefas de seu tempo, afogando-o no anonimato nivelador da massificação, coisificando-o. Intenções ideologicamente definidas e programadas para o ajustamento dócil e sutil dos homens e mulheres que, ao mandado de autoridades anônimas e alheias, adota um eu que não lhe pertence²²⁵.

²²³ FAORO, Raimundo. *Ibidem*.

²²⁴ FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 22. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

²²⁵ FREIRE, Paulo. *Op.cit.* p. 52.

Partindo dessas análises, compreendemos que o conceito de integração pode ser entendido como sinônimo de homogeneização territorial, cultural e política, e ao mesmo tempo, pode ser compreendido como sinal e possibilidade de enraizamento do homem em seu tempo transitório, dando vazão à sustentabilidade local, para as mudanças possíveis de serem feitas e também possíveis para afirmar a construção dinâmica de sua identidade nos seus vários tempos e em seus mais variados espaços, especialmente na participação política passiva.

Tais desdobramentos podem ser justificados por uma corrente constitucionalista moderna, denominada de “altruísmo constitucional”, que nasceu da prática europeia do pós-segunda guerra, culminando na criação do estado supranacional da Zona do Euro. Discute-se se o “altruísmo constitucional” seria uma experiência europeia ou poderia ser transpassado a outras realidades, como no caso brasileiro.

Para Michele Carducci, professor da Universidade de Lecce, e um dos fomentadores da discussão da aplicação da justiça no plano comunitário, o direito constitucional moderno deve ser analisado como uma obrigação de não discriminação, como uma inserção em contexto do cidadão, na idéia de uma cidadania dos outros, tendo como finalidade o bem comum e uma responsabilidade para com os outros, tudo isso culminando no chamado “Direito Constitucional Altruísta”²²⁶.

O direito constitucional, bem como as regras de participação política, tem a obrigação de não discriminação fundamentadas nos princípios da liberdade e igualdade, buscando a ideia da “cláusula anti-sacrificial” de Rawls, ou seja, uma obrigação de não discriminação que requer a “eliminação de todas as desvantagens que atinjam os interesses essenciais, e, para os quais, quem sofre não é o responsável”²²⁷.

A ideia do direito altruísta leva em conta também uma “inserção no contexto”, pois existe uma gama enorme de bens jurídicos que a sociedade se encarrega de distribuir, como o “dinheiro, bem-estar, a segurança, a instrução, a diversão, o poder político e, a essa pluralidade de bens, correspondem esferas distintas de justiça distributiva, cada uma das quais

²²⁶ CARDUCCI, Michele. **Por um direito constitucional altruísta**. Tradução de Sandra Regina Martini Vial, Patrick Lucca da Ros e Cristina Lazzarotto Forte. Porto Alegre, Ed. Livraria do Advogado, 2003. Coleção Estado e Constituição nº 2.

²²⁷ CARDUCCI, Michele. *Ibidem*. p. 32.

possui um critério específico de distribuição que é valioso somente para aquela”²²⁸, não podendo ser aplicado automaticamente a outra.

A não intensificação de ações positivas do estado com o objetivo de equalização das situações híbridas mal resolvidas pode gerar mais do que universos culturais distintos, mas um novo tipo de totalitarismo e fundamentalismo. Assim, a abertura aos “outros” e a “colocação em contexto” do outro, de sua cultura autóctone²²⁹ é demasiadamente urgente, fundamentado numa ética dialógica, onde todos os atores sociais são chamados.

Para Carducci, esse posicionamento “exige uma ‘auto-obrigação unilateral’, por parte dos povos e dos Estados avantajados do ocidente, tal qual possa remover a ameaça do ‘bode expiatório’ na distribuição planetária dos bens fundamentais e de modo a proteger os menos favorecidos”²³⁰.

A contextualização do direito constitucional como uma “cidadania dos outros” está ligada a uma problemática especialmente da comunidade europeia, mas que, aqui no Brasil, faz ecoar os primeiros sintomas: os imigrantes que afluem e buscam guarida nas metrópoles regionais e as dificuldades de garantia de direitos igualitários mínimos aos cidadãos nacionais.

Vemos no Brasil atual um grande fluxo de imigrantes de outros países, que aqui buscam seu lugar para trabalhar, se refugiar de guerras civis e abismos humanitários de suas terras-natal. Cite-se, por exemplo, a grande quantidade de imigrantes ilegais bolivianos e peruanos que vivem em São Paulo, trabalhando em regime de semiescravidão, sem quaisquer garantias sociais, tais como moradia, saúde, trabalho e educação.

A Constituição Federal prevê no caput do art. 5º o princípio da igualdade, inclusive aos estrangeiros residentes no país, mas que, como bem lembrado por Carducci, remetendo-se a Tocqueville, o homem democrático num primeiro momento fecha-se numa esfera e dimensão provinciana, da proximidade apenas com os seus comuns, mas que a “paixão pela igualdade” democrática deve buscar integrar tais pessoas, sob pena do esquecimento e injustiça para com os seus descendentes e futuros cidadãos, ultrapassando os limites atuais do

²²⁸ CARDUCCI, Michele. *Ibidem*. p. 32-33.

²²⁹ Podemos conceituar o termo em relação ao problema trazido como sendo o sujeito resultado próprio do lugar; que nasceu naquele lugar e guarda dentro de si costumes, cultura e jeitos dos costumes daquele povo que ali nasceu.

²³⁰ CARDUCCI, Michele. *Ibidem*. p. 39.

welfare state das atuais sociedades democráticas, num esforço para uma práxis de justiça do bem comum de alcance internacional²³¹.

O chamado altruísmo em sua vertente de um “bem comum” afasta um pouco a ideia de que esse bem deve ser alcançado por cada estado isoladamente, como um objetivo monolítico, mas sim, uma proposta de meio termo, não sendo a proposta para uma pequena cidade-estado de Rousseau ou, do outro lado, a ideal para uma sociedade mundial de Kant.

Dadas as condições atuais de desenvolvimento mundial, não é possível considerar a exclusão de povos e indivíduos do planeta do acesso aos bens fundamentais, entre eles o da ampla participação política, por exemplo, sendo esse “mecanismo vitimário” um problema relacionado com os direitos fundamentais da liberdade, que, no horizonte da “globalização do homem” e do mundo “não pode ser delegado à soberania de cada estado Nacional, mas à inteira comunidade internacional”²³².

Esse perfil determina uma redefinição da liberdade como uma “responsabilidade-para-com-os-outros”, colocando em questão um conceito de liberdade individual que, colocando-se na interseção entre “liberdade positiva” (capacidade de ser, agir, por exemplo) e “liberdade negativa” (capacidade eleitoral passiva do analfabeto, por exemplo), “universaliza o direito de ter direitos para todo o gênero humano”²³³.

Urge, portanto, pensar a democracia brasileira como um novo princípio político destinado a garantir a “dignidade” humana, e, no que é chamado de “moral disagreement”²³⁴.

As ideias de Michelle Carducci ultrapassam o que ele mesmo chama de “simples e retoricamente fraternal”, em evidente crítica à expressão de Carlos Ayres Britto, em sua obra, citada anteriormente.

²³¹ CARDUCCI, Michele. *Ibidem*. p. 45.

²³² CARDUCCI, Michele. *Ibidem*. p. 58.

²³³ CARDUCCI, Michele. *Ibidem*. p. 58.

²³⁴ CARDUCCI, Michele. O autor aqui usa uma expressão política da língua inglesa que pode ser traduzida como desacordo moral, ou diferenças ideológicas, dentro de um mesmo Estado Nacional, mas, evidentemente, externa uma ideia da urgência de se pensar o Direito Constitucional “altruísta” como um *nomos* da terra, “capaz de contestar o princípio da soberania e os interesses da razão de Estado como fundamento exclusivo da legitimidade política e da liberdade”. p. 58-59.

Na verdade o direito constitucional altruísta pode ser verificado como uma visão internacionalista da busca pelo direito fraternal, considerando a adoção pelo Brasil de diversos tratados de direito humanos, bem como aqueles relacionados às liberdades civis e políticas.

O país busca desde a redemocratização sua integração regional e internacional junto com seus coirmãos sul-americanos, a exemplo do MERCOSUL, bem como o respeito e comunhão internacional, junto à ONU, UNESCO, UE, OIT, entre outros acordos e órgãos.

A Constituição brasileira de 1988 elevou o princípio da dignidade da pessoa humana a um dos fundamentos existenciais da República, tendo como corolário a especial promoção dos direitos humanos pelas suas instituições.

Portanto, o país enfrenta hoje um novo desafio entre a relação de seu direito interno e o direito internacional, relativo aos direitos humanos. Sendo assim, admite-se que o Estado brasileiro adotou o paradigma do “Estado Constitucional Cooperativo”, conforme definido por Häberle²³⁵.

Essa ideia de um “Estado Constitucional Cooperativo”²³⁶ é perfeitamente compatível com a busca da integração interna, regional e internacional com os princípios de direito humanos, civis e políticos adotados pelo País.

Finalizando, cabe destacar que pensar o conceito de integração interna, para a integração regional e internacional, justificadas em pelo igual respeito aos direitos humanos, significa destacar que todos os elementos consubstanciados numa totalidade demonstrada pela História, ou seja, uma unidade na diversidade, identidade a partir do conflito, integração como sinal de enraizamento em solos diversos, e fundamentalmente no solo que nos deu origem, no local que nos ofereceu, nos oferece, ou que nunca nos ofereceu ou que oferecerá as condições objetivas de vida digna e cidadã, naquilo que se denomina sustentabilidade, fulcrada na fraternidade e altruísmo constitucional.

²³⁵ HÄBERLE, Peter. **O estado constitucional cooperativo**. Tradução de Marcos A. Maliska e Lisete Antoniuk. São Paulo: Renovar, 2007. 76 p.

²³⁶ Para Peter Häberle, uma Constituição verdadeiramente democrática não pode ser concebida senão como o reflexo de um conjunto plural de interesses públicos. E, nesse contexto, Häberle pode ser considerado um pioneiro, pois suas ideias estão voltadas para a Universidade do futuro, para a Europa do futuro, para o Estado do futuro, em que o pluralismo, a tolerância e a aceitação do “outro” tornam-se princípios vetores de um novo paradigma científico e cultural.

4.4. Mutação constitucional e posicionamento contrário

Evidente que a adoção e aceitação de todos esses conceitos não implicarão, necessariamente, na comunhão imediata pelo STF ou pelo Congresso Nacional na integração do analfabeto na ampla participação política nacional, em respeito aos tratados de direitos internacionais de direitos humanos, civis e políticos, seja por uma declaração de inconstitucionalidade de parte do §4 , do art. 14, em controle difuso ou concentrado, seja pela aprovação da PEC n  172/1995, engavetada desde 2001.

Ao contrário, embora o STF esteja avançando na aceitação desses tratados de direitos humanos, prevalece ainda a tese da supralegalidade daqueles adotados anteriores à Emenda Constitucional n  45, de 2004, o que, no presente momento, inviabilizaria uma a o direta ou difusa de controle de constitucionalidade, possibilitando uma mutação constitucional no entendimento acerca do texto constitucional.

De acordo com o Dicionário Houaiss, mutação possui como significado a “facilidade para mudar de ideia, opinião ou atitude” ou, ainda, “alteração, modificação, transformação”. Diante desses significados, “mutação constitucional” poderia ser a alteração de normas constitucionais por meio de uma mudanç a de opinião ou atitude, isto é, por meio da aplicação das normas ao caso concreto, interpretação.

De fato, a realidade constitucional demonstra que mesmo as Constituições escritas e rígidas sofrem outros tipos de mudanç as não advindas de mecanismos qualificados e mais dif cultosos de alteração, tais como os mecanismos de reforma constitucional.

Em muitos casos, sem qualquer alteração no texto, as Constituições assumem significados novos, advindos da evolução dos hábitos, costumes e valores da sociedade dinâmica, inovações tecnológicas, práticas políticas e atuação de grupos de pressão, os quais possibilitam contínuas e paulatinas alterações de sentido, significado e alcance da norma constitucional.

Uadi Lammêgo Bulos²³⁷ define mutação constitucional como um processo informal de mudanç a da Constituição que atribui às normas constitucionais, através das diversas modalidades e técnicas de interpretação, sentidos ou conteúdos ainda não ressaltados   letra da Lei Maior.

²³⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 57.

Carmem Lúcia Antunes Rocha²³⁸ entende por mutações constitucionais as mudanças informais introduzidas no sistema normativo fundamental e cujo aperfeiçoamento não é obra da competência reformadora formal prevista no texto constitucional, considerando as mutações constitucionais como permanentes e informais, ao passo em que as reformas são tidas como intermitentes e formais.

Esta conceituação ampla sofreu diversas críticas por parte da doutrina, pois *não permite estabelecer diferenças entre o desenvolvimento constitucional, a mudança informal da Constituição e a transgressão e negação da Constituição*, sendo incompatível com as Constituições rígidas.

O fundamento de tal incompatibilidade estaria no fato de que as constituições rígidas são colocadas “*num estado de eventual flexibilidade para se adaptar sem deformações maliciosas e sem subversões traumatizantes às mutações da vida dos povos*”²³⁹, debilitando o sentido normativo da Constituição porquanto destrói sua função racionalizadora, estabilizadora e limitadora do poder assumido pela Constituição rígida (SILVA, 2007, p. 284).

Insta ressaltar que o conceito amplo de mutação constitucional foi construído pela doutrina tradicional quando ainda não havia a consolidação plena, na Europa continental, dos mecanismos de controle de constitucionalidade capazes de assegurar a supremacia e a normatividade da Constituição.

Assim, com o fortalecimento destes mecanismos, a doutrina, seguindo os ensinamentos de Konrad Hesse e Friedrich Müller, passou a adotar um conceito restrito de mutação constitucional.

José Afonso da Silva²⁴⁰, fazendo referência ao princípio da vinculação da Constituição, o qual sujeita todos às suas normas, afirma que só se pode aceitar validamente o fenômeno das mutações constitucionais com base em seu conceito restrito. Segundo o autor, somente podem ser consideradas válidas as mutações que, direta ou implicitamente, sejam acolhidas pela Lei Maior. Do contrário, se uma conduta ou prática política não coincide com a Constituição, estando à margem de suas normas, não se trata de forma de mutação constitucional, mas de uma forma de desrespeito ou de fraude à Constituição.

²³⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e Mudança: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, nº 120. p. 164.

²³⁹ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular*. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 284.

²⁴⁰ SILVA, José Afonso. Op.cit. p. 283.

No mesmo entendimento, Uadi Lammêgo Bulos²⁴¹ descreve mutação constitucional como sendo:

O processo informal de mudança da constituição, por meio do qual são atribuídos novos sentidos, conteúdos até então não ressaltados à letra da constituição, quer através da interpretação, em suas diversas modalidades e métodos, quer por intermédio da construção (*construction*), bem como dos usos e dos costumes constitucionais.

Essa mutação por interpretação da constituição é a mutação constitucional mais clássica abordada pela doutrina. Nesse sentido é o que ensina o doutrinador Paulo Bonavides²⁴², no que tange à norma jurídica:

Busca a interpretação, portanto, estabelecer o sentido objetivamente válido de uma regra de direito. Questiona a lei, não o direito. Objeto da interpretação é, de modo genérico, a norma jurídica contida em leis, regulamentos ou costumes. Não há norma jurídica que dispensa interpretação. Por onde se conclui improcedente o aforismo romano “*in claris non fiti interpretatio*”.

Paulo Bonavides assume que a interpretação tem um papel de dar vida ao texto legal, entretanto, quando se trata de normas constitucionais, deve-se deter uma maior atenção, visto seu caráter político. Nesse sentido, Paulo Bonavides aclara a questão²⁴³:

As relações que a norma constitucional, pela sua natureza disciplinar, são de preponderante conteúdo político e social e por isso mesmo sujeitas a um influxo político considerável, senão essencial, o qual se reflete diretamente sobre a norma, bem como sobre o método interpretativo aplicável. Não vamos tão longe aqui a ponto de postular uma técnica interpretativa especial para leis constitucionais, nem preconizar os meios e regras de interpretação que não sejam aquelas válidas para todos os ramos do Direito, cuja unidade básica não podemos ignorar nem perder de vista, mas nem por isso devemos admitir se possa dar à norma constitucional, salvo violentando-lhe o sentido e a natureza, uma interpretação de todo mecânica e silogística, indiferente à plasticidade que lhe é inerente, e a única aliás a permitir acomodá-la a fins, cujo teor axiológico assenta nos princípios com que a ideologia tutela o próprio ordenamento jurídico. O erro do jurista puro ao interpretar a norma constitucional é querer exatamente desmembrá-la de seu manancial político e ideológico, das nascentes, da vontade política fundamental, do sentido quase sempre dinâmico e renovador que de necessidade há de acompanhá-lo. Atado unicamente ao momento lógico da operação silogística, o interprete da regra constitucional vê escapar-lhe não raro o que é mais precioso e essencial: a captação daquilo que confere vida à norma, que dá alma ao Direito, que o faz dinâmico, e não simplesmente estático. Cada ordenamento constitucional imerso em valores culturais é estrutura peculiar, rebelde a toda uniformidade interpretativa absoluta, quanto aos meios ou quanto às técnicas aplicáveis.

²⁴¹ BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 22.

²⁴² BONAVIDES, Paulo. Op.cit. p. 398.

²⁴³ BONAVIDES. Op.cit. p. 420.

Assim, as vicissitudes constitucionais detêm cunho político, fazendo com que as normas constitucionais se adaptem a essas novas correlações de forças politizadas, que influenciam o intérprete quando aplica a lei, o que altera, mesmo que indiretamente, o significado e, até mesmo, a compreensão da norma constitucional.

Ressalte-se que a mutação constitucional por interpretação não altera o texto da lei nem mesmo seu conteúdo, modificando tão somente o sentido ou o contorno da norma²⁴⁴.

Denota-se que a mutação constitucional por interpretação é um ato de comprovação da modificação social e a necessidade de associar essa transformação ao Direito Constitucional. Além disso, deve-se diferenciar a mutação constitucional da simples mudança de posicionamento ou opinião dos tribunais.

Em que pese tal diferença ser sutil, ela existe. E se encontra na extensão da alteração. A mutação é mais profunda e extensa que a interpretação.

Em geral, a mutação constitucional é uma adaptação do texto constitucional à nova realidade política. Na interpretação não existe mudança da realidade social, mas uma escolha do aplicador da norma dentre uma gama de possibilidades decorrentes desta, sempre respeitando o texto da lei. Na interpretação, a escolha e a concretização da norma são realizadas dentro da realidade social existente. Nota-se que não precisa ocorrer uma mudança na realidade social.

A mutação constitucional necessita de uma alteração da conjuntura política. Buscando adequar o texto para uma nova força normativa, ou, até mesmo, aplicando ou reduzindo essa força da norma constitucional genuína, enquanto que a alteração de interpretação é singela correção pontual, não implicando alteração, ampliação ou redução de força normativa do texto²⁴⁵.

Fica evidente que a mutação constitucional ocorre para adequar o conteúdo de uma norma a nova realidade social-política que está em oposição ao significado do texto original.

²⁴⁴ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Processos Informais de Mutação da Constituição: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais.

²⁴⁵ MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Economia e Mutação Constitucional**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. p. 50-53.

Segundo Dimitri Dimoulis²⁴⁶, isso consiste em um caráter contrafático. O autor cita quatro tipos desses caracteres que são aplicáveis às mutações constitucionais:

Primeiro, como já constatamos, a norma continua válida mesmo quando está sendo violada. Por tal razão, as autoridades do Estado e os cidadãos devem cobrar seu respeito alegando sua validade que persiste mesmo quando a norma contraria a realidade. Segundo, a norma jurídica é contrafática porque exprime um dever ser que objetiva mudar a realidade social. O direito contraria frequentemente os fatos sociais porque deseja que estes sejam alterados. Temos aqui a função progressista ou transformadora do direito que manifesta-se claramente nos momentos de crise e ruptura, por exemplo, quando acontece uma revolução para instituir uma nova ordem social e jurídica... Terceiro, as normas jurídicas têm uma função contrafática indireta, mas não menos importante. Manifestam a vontade de manutenção da atual situação, ou seja, das instituições políticas, das relações sociais e das posições dos indivíduos. Por isso afirma-se que o direito assume um papel conservador. Seu objetivo é impedir mudanças sociais, reprimindo as tentativas de alteração da organização social. O elemento mais importante da função contrafática do direito é a ameaça de sanções contra tentativas de mudar a situação social... Quarto, o direito é contrafático porque seus mandamentos valem mesmo quando contrariam a lógica e o senso comum. Isto ocorre com as ficções jurídicas que impõem considerar como verdadeiro algo que não é.

Embora adotemos o entendimento humanista de Flávia Piovesan e Lafayette Pozzoli e internacionalista de Valério Mazzuoli, certo é como um mais um são dois que o STF não declararia no atual momento e na forma como está composto referido Tribunal, inconstitucional a regra de inelegibilidade do analfabeto previsto na Constituição Federal, embora, materialmente, haveria suporte para tanto.

Cabe, entretanto, uma ampla discussão nacional, devendo ser intentada na busca do entendimento acerca do problema, de modo forçado, como um questionamento jurisdicional, no plano difuso ou coletivo, acerca da atual posição do STF sobre a adoção desses pactos internacionais de direitos humanos anteriores à Emenda Constitucional nº 45/2004, que foram realizados na forma constitucional da época e de acordo os costumes internacionais, em contrapartida da posição adotada pelo Ministro Gilmar Mendes (supralegalidade), ou mesmo por uma pressão popular no Congresso Nacional para que a PEC nº 172/1995 tenha discussão fluída nas câmaras temáticas.

Razões já expostas da doutrina conservadora impedem essa postura, de admissão do analfabeto ao pleno gozo de seus direitos políticos. A invocação dos princípios da proteção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato, da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso no exercício de função pública, contidas no §9º, do art. 14 da CF/88 são as justificativas para tanto.

²⁴⁶ DIMOULIS, Dimitri. Manual de Introdução ao Estudo do Direito. 2ª Ed. São Paulo: RT. 2007. p. 69

Deontologicamente, os princípios são correlatos e podem traduzir o mesmo bem jurídico tutelado na legislação e Constituição Federal, sendo que a doutrina pontua que o “princípio da Improbidade é uma decorrência do princípio da moralidade que venha a ser violado pela conduta ilícita do servidor público, ou seja, pela corrupção administrativa entendida como desvio ético a ser combatido no plano da responsabilidade administrativa, civil e penal”²⁴⁷.

A aplicação do princípio da probidade e moralidade administrativa, ao presente caso da inelegibilidade do analfabeto, ocorre com a presunção de que o analfabeto não irá desempenhar a contento seu dever público, estando mais afeto a desvios de conduta legais e ético, diante da fragilidade de sua formação educacional.

O princípio da probidade e moralidade administrativa para o exercício do mandato exige tipificação legal, nos termos da Súmula nº 13/1996 do TSE²⁴⁸. Atualmente, depois de muita celeuma, a moralidade e probidade administrativa são regidas legalmente pela “Lei da Ficha Limpa” (LC nº 135/2010).

Da mesma maneira, os princípios da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso no exercício de função pública decorrem da aplicação da regulamentação do §9º, do art. 14 da CF/88 pela LC nº 135/2010.

Contudo, referida normativa não prevê qualquer tipificação ao simples caso de analfabetismo e fragilidade educacional, não podendo o analfabeto, ter contra si, a presunção da imoralidade, improbidade ou de que venha sofrer influência do poder econômico, o que poderia ser um indicativo de que o legislador considera a posição de inelegibilidade do analfabeto como afronta a, no mínimo, ao princípio da legalidade e da participação democrática.

Academicamente, a atual posição da Constituição Federal sobre a inelegibilidade dos analfabetos pode ser encarada como uma posição do legislador constituinte no sentido de que o analfabeto não detém as mínimas condições de administração da coisa pública, sendo ele, vítima ou não, do oblomovismo educacional brasileiro.

Outra justificativa seria o fato de que o analfabeto precisaria de assessoria legal e administrativa para acompanhar os atos administrativos decisórios, pois, diante da dificuldade

²⁴⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. Op.cit. p. 938.

²⁴⁸ TSE, Súmula nº 13 - DJ 28, 29 e 30/10/96. Casos de Inelegibilidade e Prazos de Cessação. Não é auto-aplicável o § 9º, Art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4-94.

de leitura e escrita mínimas²⁴⁹, não estaria apto a legitimar seus atos, ante o real significado do que estaria chancelando com seu polegar azulado de tinta.

Decorre disso o desdobramento de que as eleições seriam ilegítimas, contrariando o princípio da legitimidade das eleições, pois a sociedade teria escolhido um cidadão para representá-lo que necessita de auxílio de terceiros que não participaram do pleito eleitoral para a simples conferência de um documento.

Em relação à postura e condição mínimas de educação exigidas pelo TST, como escrever e ler um bilhete simples, tal fato, *per si*, não é suficiente para o afastamento do cidadão da participação do jogo político, tendo em vista que, a adoção dos critérios da UNESCO e IBGE, em relação ao semianalfabeto, é, na prática, irrisória.

A doutrina educacional, por seu turno, afirma ser ínfima e por vezes irrelevante a distinção entre o completo analfabeto e o analfabeto dito “funcional”, pois “Não basta saber ler que Eva viu a uva. É preciso compreender qual a posição que Eva ocupa no seu contexto social, quem trabalha para produzir a uva e quem lucra com esse trabalho”²⁵⁰.

Tais entendimentos podem ser manejados pelo analfabeto, desde que, evidentemente, esteja ele situado corretamente em relação à sua posição na sociedade, transmitindo todos aqueles ideais de sustentabilidade local, integração nacional e regional e fraternidade e altruísmo constitucional, o que não decorre, a priori, de uma educação formal, mas de uma participação política ativa e cidadã no cotidiano local.

Veja que mesmo um cidadão denominado de alfabetizado para fins eleitorais pode não compreender esses simples significados de contextualização social, o que nos parece bastante razoável, tendo em vista acontecimentos estapafúrdios e exemplos de má administração que saltam aos olhos todos os dias.

Quanto à falta de legitimidade eleitoral dos assessores, a Constituição Federal não proíbe que a administração e exercício do encargo público sejam partilhados com pessoas de confiança, como por exemplo, os ministros e assessores no alto grau do poder executivo e legislativo, ou o corpo de secretariado nas esferas estaduais e municipais, aplicando, aqui, o entendimento da *accountability* de Robert Alan Dahl, citado anteriormente.

²⁴⁹ Proficiência de leitura e escrita de um simples bilhete na língua natal, no caso, o português, conforme entendimento pacificado do TSE, citado anteriormente no trabalho.

²⁵⁰ FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. Cortez Editora, 1991. 144 páginas.

O controle da legalidade, probidade, moralidade, normalidade e legitimidade dos administradores públicos são de responsabilidade de toda a sociedade, bem como daqueles encarregados para tanto, como os Tribunais de Contas, do Ministério Público, dos legislativos em todas as suas esferas, no ato da conferência das contas do executivo, enfim, tudo o que prevê o sistema republicano tripartite de Montesquieu, adotado no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O analfabetismo brasileiro remonta séculos de descaso e aproveitamento das classes dominantes sobre a grande massa escrava, trabalhadora ignorante, primeiro com os portugueses, depois com os filhos destes no Império e ultimamente com uma República de pouco mais de 120 anos, que passou por diversos momentos de exceção, até o período de redemocratização, que culminou com a Constituição Federal de 1988.

A educação propiciada pelo Estado Brasileiro durante todo esse tempo retirou o País de uma quase completa ignorância nos idos da segunda metade do Séc. XIX, diminuindo os índices de analfabetismo até a atual faixa, estacionada nos 10%, duros e inflexíveis.

Embora secularmente decrescente, em números absolutos, o analfabetismo mantém curva ascendente, o que mostra a inaptidão e desinteresse do Estado Brasileiro em educar seu povo.

Os diversos Planos Nacionais de Educação, as metas educacionais da UNESCO quase nunca atingidas, e os rompantes eleitorais de aumento do investimento do PIB em educação somente demonstram e realçam o espírito de Macunaíma intumescido nas veias dessa terra.

A par dessas conclusões, não se pode mais responsabilizar o analfabeto que foi vitimado secularmente pela falta de educação, suprimindo-o da vida política plena, somente pela premissa constitucional - isso em pleno Séc. XXI - de sua inaptidão intelectual.

A conquista da alistabilidade com ressalvas, permitindo o analfabeto de votar se assim o quiser, demonstra o preconceito e reconhecimento da falha Estatal em educar a população, não se torna suficiente depois de 25 anos da promulgação da Constituição dita cidadã.

É patente a inconstitucionalidade da regra constitucional da inelegibilidade do analfabeto, cujo paradigma, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, internalizado em 1992, bem como escorado na Convenção de Viena de 1969, internalizado em 2009, apontam no caminho futuro a ser seguido pelo STF e Congresso Nacional, aplicando referidas normas no ordenamento interno como se normas Constitucionais fossem, dada sua matéria nitidamente humanitária.

Urge equipar todos os cidadãos, analfabetos ou não, em pleno exercício do longo direito de igualdade de primeira geração, ao direito da elegibilidade eleitoral, fato perpetrado quase que incondicionalmente no mundo ocidental, dando vazão e aplicação imediata aos

tratados de direitos humanos sobre a participação política e democrática incondicional, preparando o país para uma futura reforma política, já tão discutida, tendo como outro pilar de sustentação a discussão da obrigatoriedade do voto.

Integrar o analfabeto à realidade, possibilitando-o da plena vida política, não passa de mera obrigação do Estado Brasileiro, e, da mesma forma, corrigirá uma postura mantida pelo Constituinte originário, que não encontra mais respaldo dentro do constitucionalismo moderno, este por seu turno, compartilhado com os ideais humanísticos e internacionalistas.

Trazer o analfabeto à ampla participação política, da mesma forma, prepara o País para sua intenção de ingressar na vida comunitária internacional de forma plena, sem reservas, ressentimentos históricos ou nódoas ideológicas no plano constitucional interno.

Buscar o analfabeto das trevas políticas é erguer a cabeça e reconhecer o passado de descaso educacional brasileiro, muitas vezes inglório, mas que não pode se perpetuar no futuro da nação.

REFERÊNCIAS

ALEIXO, José Carlos Brandi; KRAMER, Paulo. **Os Analfabetos e o voto – da conquista da alistabilidade ao desafio da elegibilidade**. In. Direito Humanos e Fundamentais e Doutrina Social. Coleção Instituto Maritain. Lafayete Pozzoli (org.). Birigui: Ed. Boreal, 2012. p. 137-157.

ALEMANHA. **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha)**. Versão traduzida em português. Disponível em: http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues_PDF.pdf. Acesso em 10/01/2013.

_____. **Bundewahlgesetz – BGW (Lei Federal Eleitoral de 07 de maio de 1956)**. Versão traduzida para o inglês disponível em <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BWG.htm#ToC17>. Acesso em 10/01/2013.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, 10ª Edição. p. 239.

ARGENTINA. **Constitución Nacional**. Disponível em <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/>. Acesso em 10/01/2013.

_____. **Código Electoral Nacional – Ley 19.945 y Normas Reglamentarias y complementarias**. Disponível em http://americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/ley_electoral/Argentina_C_Electoral_2011.pdf. Acesso em 10/01/2013.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. Tradução de Mario da Gama Cury. 2ª Ed. Brasília: UNB, 1992, p. 1.094.

BACHOF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais?** Tradução e Nota Prévia de José Manuel M. Cardoso da Costa. Portugal: Ed. Almedina. Reimpressão, dezembro de 2009.

BAGGIO, Antonio Maria (Org.); PIZZOLATO, F.; AQUINI, M. **O princípio esquecido**. São Paulo, Ed. Cidade Nova, 2008. p. 28.

BENTO XVI, Papa. Vaticano. **Encíclica *Deus Caritas Est***, parágrafos 26-27. Disponível em http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20051225_deus-caritas-est_po.html. Acesso em 27/01/2012.

BERNHARD, Agnes. **Elementos do Conceito de Fraternidade e de Direito Constitucional**. In. CASO, Giovani, CURY, Munir, CURY, Afife, Souza, Carlos Aurélio Mota de (Coords.). *Direito e Fraternidade: Ensaios / Prática Forense*. São Paulo: Ed. Ltr e Cidade Nova, 2008. p.61-62.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992. p.217.

_____. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniella Beccaccia Versiani. 1ª Ed. 11ª Reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 221-222.

_____. **O futuro da democracia – Uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6ª Edição. Editora Paz e Terra. Coleção Pensamento Crítico, vol. 63. p.20.

_____. Norberto; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UNB, 1998. 11ª Ed. p.944.

BOFF, Leonardo. ***Sustentabilidade e cuidado: um caminho a seguir***. Disponível em <http://leonardoboff.wordpress.com/2011/06/16/sustentabilidade-e-cuidado-um-caminho-a-seguir/>. Acesso em 31/01/2013.

BOLÍVIA. **Constitución Política Del Estado de Bolívia. 2009**. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>. Acesso em 10/01/2013.

_____. **Constitución Política de La República de Bolívia. 1967**. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html>. Acesso em 10/01/2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONIFÁCIO O MOÇO, José. **Perfis Parlamentares nº 13**. Francisco de Assis Barbosa (org). Brasília: Câmara dos Deputados, 1978. p. 38-39.

BRASIL. Planalto. **Decreto Imperial nº 3.029 de 09 de janeiro de 1881. Lei Saraiva**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_74/MemoriaJuridica/LeisHistoricas.htm. Acesso em 20/01/2013.

_____. Planalto. **Decreto 592 de 06 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos**. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em 20/01/2013.

_____. Planalto. **Lei 9.394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em 23/01/2013.

_____. Planalto. **Lei Complementar nº 135 de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em 31/03/2013.

_____. Câmara dos Deputados. **PEC nº 172, de 22 de março de 1995**. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24980>. Acesso em 22/01/2013.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências**. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7F58104506BB33DD606A8633698C3C53.node1?codteor=831421&filename=PL+8035/2010. Acesso em 23/01/2013.

_____. Senado Federal. Ata 45 da Constituinte. <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/1b%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DA%20NACIONALIDADE,%20DOS%20DIREITOS%20POL%C3%8DTICOS,%20DOS%20DIREITOS%20>.pdf. Acesso em 20/01/2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.768-4/DF. Publicada no DJ em 26/10/2007, Ata nº 47/2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343-SP e HC 87.585-TO, em 03 de dezembro de 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 87.585-8, de 12 de março de 2008. Ministro Celso de Mello.

_____. Supremo Tribunal Federal. MS 26602/DF, rel. Min. Eros Grau, 3 e 4.10.2007. Informativo n.º 482 do STF, Brasília, 1º a 5 de outubro de 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Informativo STF nº 482 (MS 26.602, 26.603 e 26.604 – Fidelidade Partidária). Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo482.htm>. Acesso em 10/11/2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 23.221/2010. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/normas-e-documentacoes-eleicoes-2010/arquivos/norma-em-vigor-23.221-eleicoes-2010>. Acesso em 26/01/2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão de 16.10.2008 no AgR-REspe nº 31.793, rel. Min. Marcelo Ribeiro.

_____. Tribunal Superior eleitoral. *Acórdão de 11.10.2004 no AgRgREspe nº 24.343, rel. Min. Gilmar Mendes.*

_____. Tribunal Superior eleitoral. Súmula nº 13 - DJ 28, 29 e 30/10/96. **Casos de Inelegibilidade e Prazos de Cessação.**

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 22.610 de 25 de outubro de 2007. Infidelidade partidária. Publicada no *DJ* de 30.10.2007 e republicada no *DJ* de 27.3.2008.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2006.

BUENO, Pimenta. *Apud* CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Editora Forense Universitária, 1991. v.2. p.1090-1091.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Mutação constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 57.

_____. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 22.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A Interação entre o Direito Internacional e o Direito Interno na Proteção dos Direitos Humanos**. In CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, 1996, Op.cit., p. 210.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 6ª Ed. Porto Alegre: Editora Edipro, 1995.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. 11ª Reimpressão. Portugal, Coimbra: Editora Almedina, 2011.

CARDUCCI, Michele. **Por um direito constitucional altruísta**. Tradução de Sandra Regina Martini Vial, Patrick Lucca da Ros e Cristina Lazzarotto Forte. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2003. Coleção Estado e Constituição nº 2. 85 pág.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14ª Ed., rev. atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Variações sobre o conceito de povo no regime democrático**. Disponível no Scielo. Estudos Avançados. vol.11, nº .31. São Paulo. Set./Dec. 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000300013. Acesso em 20/07/2013.

CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. **Inelegibilidade**. Curitiba: Ed. Juruá, 2009.

CHILE. **Constitución Política de La República de Chile. 1980**. Disponível em http://www.oas.org/juridico/mla/sp/chl/sp_chl-int-text-const.pdf. Acesso em 10/01/2013.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. 1ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2005. Capítulos 1 e 2. p. 25-50.

DANTAS, Ivo. **Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas**. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1989.

DI ROCCO, G. M. J. **Educação de Adultos: uma contribuição para seu estudo no Brasil**. São Paulo: Loyola, 1979.

EL SALVADOR. **Constitución de La República de El Salvador. 1983**. Disponível em <http://www.oas.org/juridico/mla/pt/slv/index.html>. Acesso em 10/01/2013.

FAORO, Raimundo. **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo: Ática, 1994.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos da América**. Traduzida. Disponível em <http://www.braziliantranslated.com/euacon01.html>. Acesso em 09/01/2013.

FERRARA, Alceu Rafanello. **Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos?** <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n81/13930.pdf>. Acesso em 14/01/2013.

_____. **Jornal. O Globo Online**. Edição de 30/04/2011. Disponível em <http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/os-analfabetos-no-censo-2010>. Acesso em 13/01/2013.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mutação da Constituição: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais**. São Paulo: Max Limonad. 1986.

FERREIRA, Pinto. **Código Eleitoral Comentado**. 4ª edição ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1997.

FRANÇA. **Constitution du 4 octobre 1958**. Disponível em <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>. Acesso em 09/01/2013. Acesso em 23/01/2013.

_____. **Code électoral. Version consolidée au 19 juin 2012**. Disponível em <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>. Acesso em 09/01/2013.

FREIRE, Paulo. Política e Educação: ensaios. 5ª Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2001. **Coleção Questões de Nossa Época**, vol. 23.

_____. **Educação como prática da liberdade**. 22. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. A educação na cidade. São Paulo: Cortez Editora, 1991. 144 páginas.

GOMES, José Jairo. Direitos Políticos. **Revista Brasileira de estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 100, p. 103-130, jan./jun. 2010.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 2ª Edição. Ed. Atlas, 2012, p. 73.

HÄBERLE, Peter. **O estado constitucional cooperativo**. Tradução de Marcos A. Maliska e Lisete Antoniuk. São Paulo: Renovar, 2007. 76 p.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 277.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Recenseamento do Império do Brasil de 1872**. Disponível em http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/visualiza_colecao_digital.php?titulo=Recenseamento%20Geral%20do%20Brasil%201872%20-%20Imp%20E9rio%20do%20Brazil&link=Imperio%20do%20Brazil#. Acesso em 14/01/2013.

_____. **Relatório de Indicadores Sociais Municipais do Censo de 2010**. http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/indicadores_sociais_municipais.pdf. Acesso em 20/01/2013.

KRAMER, Larry D. **Constitucionalismo popular y control de constitucionalidade**. Tradução de Paola Bergallo. Madrid, Barcelo, Buenos Aires. Editora Marcial Pons: 2011.

LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, racismo e relações internacionais**. São Paulo, Manole: 2005.

LIMA, Lauro de Oliveira. Comentários “Sobre o Óbvio” de Darcy Ribeiro. **Encontros com a Civilização Brasileira**. nº 4. Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1978, p. 218.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A fraternidade como categoria jurídico-constitucional**. Disponível em http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/CarlosMachado_AFraternidadeComoCategoriaJuridicoConstitucional.pdf. Acesso em 29/01/2012.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v.1. p. 12-13.

MÁXIMO, Luciano. **Gastos Públicos com Ensino chega a 5,3% do PIB**. Disponível em <http://profemarli.comunidades.net/index.php?pagina=1522832757>. Acesso em 23/01/2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Prisão civil por dívida e o Pacto de San José da Costa Rica: especial enfoque para contratos de alienação fiduciária em garantia - De acordo com o Novo Código Civil brasileiro* (Lei nº. 10.406/2002). Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MELO, Carolina de Campos. **O bloco da constitucionalidade e o contexto brasileiro**. *Revista Direito, Estado e Sociedade*. No. 15. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. pp. 169-179.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Economia e Mutação Constitucional**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. p. 50-53.

MICHELET, Jules. **O Povo**. 1ª Edição Brasileira. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967. 1ª.Ed. Tomo IV. p. 562.

MORIN, Edgar. **Saberes Globais e Saberes Locais: o olhar transdisciplinar**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2004.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. 4ª Edição revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PAIVA, Vanilda. **História da Educação Popular no Brasil. Educação popular e educação de adultos**. 6ª Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições Loyola, 2003

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa. VII Revisão Constitucional de 2005**. Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 10/01/2013.

_____. Comissão Nacional de Eleições. Disponível em <http://www.cne.pt/content/apresentacao>. Acesso em 10/01/2013.

_____. Comissão Nacional de Eleições. **Decreto-Lei 319-A/76 de 3 de maio. Lei Eleitoral do Presidente da República**. 3ª Edição Actualizada, anotada e comentada por Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis. 2005. Disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lepr2005_annotada.pdf. Acesso em 10/01/2013.

_____. Comissão Nacional de Eleições. **Lei 14/76 de 16 de maio. Lei Eleitoral do Presidente da Assembléia da República**. 4ª Reedição Actualizada, anotada e comentada por Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis. 2005. Disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lear_2005_annotada.pdf. Acesso em 10/01/2013.

_____. Comissão Nacional de Eleições. **Legislação Eleitoral da Zona do Euro. Alemanha**. Disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/apoio_pe2004_alemanha.pdf. Acesso em 10/01/2013.

_____. **Comissão Nacional de Eleições. Legislação Eleitoral da Zona do Euro. Chipre.** Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/apoio_pe2004_chipre.pdf. Acesso em 10/01/2013.

_____. **Comissão Nacional de Eleições. Legislação Eleitoral da Zona do Euro. Eslovênia.** Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/apoio_pe2004_eslovenia.pdf. Acesso em 10/01/2013.

POZZOLI, Lafayette. **Reflexos das legislações internacionais nas políticas públicas de inclusão no Brasil.** Revista @mbienteeducação, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 09-20, ago./dez. 2008.

PRIVIDELLI, Amanda. Os gastos do Brasil com educação em relação ao Mundo. **Revista Exame.com.** Matéria publicada em 17/09/2012. Disponível em <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/os-gastos-do-brasil-com-educacao-em-relacao-ao-mundo>. Acesso em 23/01/2013.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral.** 13º Ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2012.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1995. 1ª Edição. 455 pág.

_____. **Nossa Escola é uma Calamidade.** Rio de Janeiro: Ed. Salamandra, 1984.

_____. **Encontros com a Civilização Brasileira.** nº 1. Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1978.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral.** Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1998.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e Mudança: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, nº 120. p. 164.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do Contrato Social**. Versão para E-book. 2001. Edição de Ridendo Castigat Moraes. Disponível em <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>.

_____. **Emílio o La Educacion**. Ebook. Versão em espanhol, tradução de Ricardo Viñas. Disponível em: <http://escritoriocentros.edu.ar/datos/recursos/libros/emilio.pdf>. Acesso em 10/08/2013.

ROSAS, António. **A perturbação deliberativa: de Habermas, ao empirismo e ao realismo**. Universidade de Santiago de Compostela. Estudos em Comunicação nº 01, p. 250-269, abril de 2007. Disponível em <http://www.ec.ubi.pt/ec/01/pdfs/rosas-antonio-perturbacao-deliberativa.pdf>. Acesso em 20/07/2013.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Idéias Sustentáveis**. Ed. Garamond. Rio de Janeiro, 2002. p. 65-66.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

SÓCRATES. **Protágoras**. Texto integral disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/opombo/hfe/protagoras/>. Acesso em 24/07/2013.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas: da possibilidade à necessidade de respostas corretas em Direito**. 3. ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 594 p.

_____. **Normas Constitucionais Inconstitucionais**. Conjur. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2009-jul-19/confiar-interpretacao-constituicao-poupa-ativismo-judiciario>. Acesso em 20/01/2013.

STROB, Paula Yone. *In* MORIN, Edgar. **Saberes Globais e Saberes Locais: o olhar transdisciplinar**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2004. p. 09.

TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado: Brasil – Estados Unidos - França**. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América. Livro I: Leis e Costumes**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2005.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento de Educação para Todos Brasil 2008**. Educação para Todos em 2015. Alcançaremos a meta? Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159294por.pdf>. Acesso em 15/01/2013.

VENEZUELA. **Constitución de La Republica Bolivariana de Venezuela de 1999**. Disponível em http://www.gobierno_enlinea.gob.ve/home/archivos/ConstitucionRBV1999.pdf. Acesso em 10/01/2013.

_____. **Constitución de La Republica de Venezuela de 1961**. Disponível em http://www.gobierno_enlinea.gob.ve/home/archivos/Constituci%C3%B3n1961.pdf. Acesso em 10/01/2013.