

LA INELEGIBILIDAD DEL ANALFABETO EN BRASIL: POR UNA LECTURA MÁS DEMOCRÁTICA

THE INELIGIBILITY OF THE ILLITERATE IN BRAZIL: A MORE DEMOCRATIC READING

ADRIANO SANT’ANA PEDRA¹

Profesor de la Escuela de la Magistratura del Estado de Espírito Santo - EMES, Brasil
adrianopedra@fdv.br; adriano@pedra.adv.br.

RESUMEN: El texto constitucional brasileño prescribe que los analfabetos son inelegibles. Independientemente de la crítica que esta restricción merece, en ciertos casos es difícil decir si una persona es inelegible o no, pues el término “analfabeto” asume contornos imprecisos. Este trabajo pretende investigar cómo ha sido concretizada la inelegibilidad del analfabeto en Brasil. La hipótesis que se tiene es que el concepto de analfabeto puede variar de acuerdo con la circunscripción electoral y también de acuerdo con el cargo electivo en discusión. Se opta, entonces, por realizar este estudio a partir de la teoría de la concretización, según la cual la norma es el resultado de un proceso de concretización, donde actúan, además del referencial lingüístico del precepto jurídico, las circunstancias de hecho relacionadas con el caso concreto. Esto permitirá interpretar la inelegibilidad del analfabeto de acuerdo con el contexto que se expone.

ABSTRACT: The Brazilian Constitution establishes that illiterates are ineligible. Despite of the disapproval of this restriction, in some cases it is difficult to know whether a person is ineligible or not, because the term “illiterate” assumes vague outlines. This work aims to investigate how it has been concretized the ineligibility of the illiterate in Brazil. The hypothesis we have is that the concept of illiterate can vary according to the constituency and also in accordance with the elective office under discussion. Then, this study is based on the concretion theory, which says that the norm results from a process of concretion, where, in addition to the legal precept, the factual circumstances relating to case also works. This allows us to interpret the ineligibility of the illiterate according to the context.

PALABRAS CLAVE: analfabeto; concretización constitucional; derechos fundamentales; derechos políticos; inelegibilidad.

KEYWORDS: illiterate; concretion constitutional; fundamental rights; political rights; ineligibility.

¹ Doctor en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC/SP). Máster en Derechos y Garantías Fundamentales por la Facultad de Derecho de Vitória (FDV). Profesor de la Facultad de Derecho de Vitória (FDV) en los cursos de graduación, especialización y maestría. Profesor de la Escuela de la Magistratura del Estado de Espírito Santo (EMES). Procurador Federal de Abogacía General de la Unión (Brasil). Contacto: adrianopedra@fdv.br. Artículo presentado con fecha 12 de enero de 2011 y aprobado el 16 de marzo de 2011.

1. INTRODUCCIÓN

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

La elección de los representantes políticos es un tema dificultoso en la democracia representativa. Mediante las elecciones, el pueblo, titular del poder, designa aquellas personas que tomarán las decisiones en su nombre. Sin embargo, no todas las personas están aptas para ser electas, pues, para tal fin, precisan llenar ciertas condiciones establecidas por la Constitución.

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

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

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

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

2. LA ELEGIBILIDAD COMO DERECHO FUNDAMENTAL POLÍTICO

Los derechos políticos constituyen el poder que los ciudadanos activos tienen de participar directa o indirectamente de las decisiones de su Estado². Los derechos políticos son derechos públicos subjetivos que invisten al individuo en el *status civitatis*, constituido por instrumentos que permiten disciplinar las formas de actuación de la soberanía popular, permitiendo el ejercicio de la libertad de participación en los negocios políticos del Estado.

Según José Joaquim Gomes Canotilho y Vital Moreira,

*los derechos políticos (o de participación política) son derechos de ciudadanía, o sea, derechos de los individuos como ciudadanos, como miembros de la "república", que es lo mismo decir, de la colectividad políticamente organizada y son simultáneamente parte integrante de la garantía del principio democrático, constitucionalmente garantizado*³.

Conforme establece la Constitución brasileña de 1988, en su artículo 14, *caput*, la soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos y, en los términos de la ley, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. En los términos de la Constitución brasileña, es posible enumerar como derechos políticos: el derecho al sufragio; el derecho al voto en elecciones, plebiscitos y referendos; la iniciativa popular; la acción popular; la organización y participación de partidos políticos; así como también la elegibilidad.

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

Según Luís Pinto Ferreira,

*la elegibilidad es la capacidad de ser electo, la cualidad de una persona que es elegible en las condiciones permitidas por la legislación. La elegibilidad es, en la restricta precisión legal, el derecho del ciudadano de ser escogido mediante votación directa o indirecta para representante del pueblo o de la comunidad, según las condiciones establecidas por la Constitución y por la legislación electoral*⁴.

La verificación de la elegibilidad de un ciudadano es *conditio sine qua non* para la efectividad de una candidatura, siendo necesaria, además, la conveniencia

² SANT'ANA PEDRA y SANT'ANA PEDRA (2010): 10-11.

³ GOMES CANOTILHO (2007): 664.

⁴ PINTO FERREIRA (1983): 364.

personal del ciudadano y del partido político al cual se haya afiliado, que deberá someterlo a la convención partidaria para la escogencia de sus candidatos.

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

En palabras de Luís Pinto Ferreira, “la inelegibilidad es lo contrario de la elegibilidad”⁵. La inelegibilidad⁶ se configura por la ineptitud jurídica para recibir el voto, impidiendo, de esa forma, la existencia de la candidatura. Según la lección de Carlos Mario da Silva Velloso y Walber de Moura Agra, “inelegibilidad es la imposibilidad del ciudadano de ser electo para cargo público, en razón de no poder ser votado, impidiéndolo de ejercer sus derechos políticos de forma pasiva”⁷, no obstante permanecer intacta su ciudadanía activa, o sea, el derecho de votar en las elecciones.

En los términos del texto constitucional brasileño (artículo 14, § 4º), los analfabetos⁸ son inelegibles, o sea, están imposibilitados de ejercer un cargo electivo⁹. No obstante esta prescripción, la Constitución no trae el concepto de analfabeto ni los criterios que deben ser verificados para que el candidato al cargo electivo pueda o no ser considerado como tal.

3 LA SITUACIÓN DEL ANALFABETO EN BRASIL

Las restricciones por deficiencia de instrucción, a pesar de las críticas que merecen, son a menudo justificadas por razones de necesidad de un grado mínimo de instrucción para el ejercicio consciente del derecho del sufragio¹⁰. En Brasil, los analfabetos son inelegibles (artículo 14, § 4º, CF) y, para ellos, el alistamiento electoral y el voto son facultativos (artículo 14, §1º, II, “a”, CF). Conviene decir

⁵ PINTO FERREIRA (1983): 364.

⁶ No se debe confundir *inelegibilidad* con *incompatibilidad*. La primera impide a alguien ser candidato; la segunda permite la candidatura, mas impone la escogencia entre el mandato electivo y la actividad tenida como incompatible.

⁷ SILVA VELLOSO y MOURA AGRA (2009): 56.

⁸ Para éstos, el voto es facultativo, en los términos del artículo 14, § 1º, II, “a”, CF.

⁹ El texto constitucional chileno también hace exigencia de instrucción mínima para el ejercicio de cargo electivo. De acuerdo con la Constitución de Chile (artículo 46), para ser electo senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la educación media o su equivalente y contar con treinta y cinco años cumplidos para el día de la elección. Cf. VERDUGO MARINKOVIC, PFEFFER URQUIAGA y NOGUEIRA ALCALÁ (2005): 229.

¹⁰ SANT'ANA PEDRA (2005): 208.

que el derecho de sufragio no era reconocido a los analfabetos¹¹, en Brasil, hasta la Enmienda Constitucional N° 25/1985, que modificó el texto constitucional anterior (1967/69).

En un país con elevado número de adultos analfabetos, restringirlos pura y simplemente del pleno ejercicio de los derechos políticos es olvidar que la educación es derecho de todos y es deber del Estado¹², y tiene como objetivo preparar a las personas para el ejercicio de la ciudadanía (artículo 205, CF).

Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), la situación de la educación en Brasil presentó mejoras significativas en las últimas décadas del siglo XX. Hubo una caída sustancial de la tasa de analfabetismo de personas de 15 (quince) años o más de edad¹³, en los siguientes porcentajes: 33,6% en el año de 1970, 25,5% en el año de 1980, 20,1% en el año de 1991, 13,6% en el año de 2000 y 11,8% en el año de 2002. No obstante y a pesar de la reducción presentada, Brasil todavía posee un total de 14,6 millones de personas analfabetas¹⁴, una cantidad absolutamente alarmante.

El esfuerzo para mejorar la educación de los brasileños no es reciente. Según el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas “Anísio Teixeira” (INEP), en el Mapa del Analfabetismo en Brasil, la historia muestra que “tan antiguas como el analfabetismo en el País, son las tentativas de erradicarlo”¹⁵. Dentro de esas tentativas, están las siguientes propuestas de alfabetización: Campaña de Educación de Adolescentes y Adultos (1947, Gobierno de Eurico Gaspar Dutra); Campaña Nacional de Erradicación del Analfabetismo (1958, Gobierno de Juscelino Kubitschek); Movimiento de Educación de Base (1961, creado por la Conferencia

¹¹ Sin embargo, los analfabetos permanecen privados de la capacidad electoral pasiva.

¹² El analfabetismo es un problema histórico de nuestro país y también era preocupación del legislador constituyente. En discurso en la ocasión de la promulgación de la Constitución brasileña, el presidente de la Asamblea Constituyente recordó que, “en un país de 30.401.000 analfabetos, vergonzosos 25% de la población, cabe advertir: la ciudadanía comienza con el analfabeto”. Cf. BONAVIDES y PAES ANDRADE (1991): 921.

¹³ Conviene anotar que en Brasil, el alistamiento electoral y el voto son obligatorios para los mayores de dieciocho años (artículo 14, § 1º, I, CF), y facultativos para “a) los analfabetos; b) los mayores de setenta años; c) y los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años” (artículo 14, § 1º, II, CF). Además de eso, es condición de elegibilidad “la edad mínima de: a) treinta y cinco años para Presidente y Vice-Presidente de la República y Senador; b) treinta años para Gobernador y Vice-Gobernador de Estado y del Distrito Federal; c) veinte y un años para Diputado Federal, Diputado Estatal o Distrital, Prefecto, Vice-Prefecto y Juez de Paz; d) dieciocho años para Concejal” (artículo 14, § 3º, VI, CF).

¹⁴ Datos disponibles en: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/educacao.html>. Acceso el 10/10/2010. Si fueren consideradas aquellas personas que no concluyeron el proceso de alfabetización, que dura cuatro años, Brasil presentaba en 2002 un total de 32,1 millones de personas en esa situación, lo que representaba el 26% de la población de 15 años o más de edad.

¹⁵ Disponible en: <http://www.inep.gov.br/estadísticas/analfabetismo>. Acceso el 10 de octubre de 2010.

Nacional de Obispos de Brasil - CNBB); Programa Nacional de Alfabetización, valiéndose del método Paulo Freire (1964, Gobierno de João Goulart); Movimiento Brasileño de Alfabetización - Mobral (1968-1978, Gobiernos de la Dictadura Militar); Fundación Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos - Educar (1985, Gobierno de José Sarney); Programa Nacional de Alfabetización y Ciudadanía - PNAC (1990, Gobierno de Fernando Collor de Mello); Declaración Mundial de Educación para Todos (firmada en 1993 por Brasil en Jomtien, Tailandia); Plano Decenal de Educación para Todos (1993, Gobierno de Itamar Franco) y el Programa de Alfabetización Solidaria (1997, Gobierno de Fernando Henrique Cardoso). Tales programas tenían como objetivo combatir el analfabetismo. No obstante que algunos hayan dejado relevantes contribuciones, otros fueron marcados por la selectividad, exclusión social, dominación e imposición cultural, y, por eso, no consiguieron alcanzar su objetivo.

Es preocupante esa gran cantidad de personas analfabetas, lo que exige la implantación de políticas públicas que mejoren las condiciones educacionales de los brasileños. La alfabetización proporciona posibilidades de inserción social, como instrumento para una sociedad más justa e igualitaria. El individuo, al tornarse un lector, adquiere más autonomía en relación a su propia vida. En ese sentido, es oportuna la cita de Paulo Freire, para quien no existe transformación social sin la contribución de la educación:

Lo importante del punto de vista de una educación libertadora, y no “bancaria”, es que, en cualquiera de los casos, los hombres se sientan sujetos de su pensar, discutiendo su pensar, su propia visión del mundo, manifestada implícita o explícitamente, en sus sugerencias y en las de sus compañeros¹⁶.

La alfabetización, así como la adquisición del conocimiento que ella proporciona, tiene significado históricamente un privilegio que permite la detentación del poder por las clases dominantes¹⁷. Cagliari afirma que la disminución del analfabetismo representaría

el compartir del saber del poder y del poder del saber. La igualdad de chances se tornaría peligrosa de más para los que desean mandar y tener quienes les obedezcan. Nada mejor

¹⁶ FREIRE (1987): 120.

¹⁷ Según datos del Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP), las tasas de analfabetismo están directamente relacionadas con la renta familiar. En los hogares brasileños que poseen renta inferior a un salario mínimo (lo equivalente a cerca de trescientos dólares) el índice alcanza 29%, mientras que en las familias que poseen renta superior a diez salarios mínimos, el índice es de apenas 1,4%. Disponible en: http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03_19.htm. Acceso el 10/10/2010.

*que la ignorancia para generar la obediencia ciega, el servilismo y el conformismo, como destino irrevocable de la condición humana*¹⁸.

Sin embargo, para que una norma jurídica sea válida para todos, la norma debe ser puesta por todos. La igualdad política “es tal vez el aspecto más importante bajo el cual podemos abordar la cuestión de la igualdad. Ella exige que cualquier persona, desde que pueda decidir libremente, pueda participar del poder del Estado por el voto, aun siendo analfabeta”¹⁹. Y sólo garantizando la igualdad es que una sociedad pluralista puede entenderse también como una sociedad democrática²⁰.

En verdad, si el pueblo es incapaz²¹ de entender los problemas del Estado, se debe única y exclusivamente al propio Estado. En el umbral del siglo XXI, a pesar de todos los avances que la Humanidad conquistó, muchos países aún se encuentran en un universo de represión intelectual.

El derecho a la educación es uno de los derechos humanos fundamentales más importantes, y está directamente relacionado con la participación política de los ciudadanos. Entretanto, desgraciadamente, en Brasil, “de ella están excluidos los analfabetos, lo que en verdad importa prácticamente en la exclusión de la mitad de la población brasileña, en condiciones de la edad, de la participación en ese proceso político”²².

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

¹⁸ CAGLIARI (1989): 10.

¹⁹ SALGADO (1996): 35.

²⁰ Marcelo Campos Galuppo explica que una sociedad pluralista precisa ser también una sociedad democrática. “Caso contrario, su existencia como sociedad pluralista también estaría amenazada. Pues sólo en una sociedad democrática el pluralismo puede ser ejercido y, así, dejar de ser una mera existencia de concepciones divergentes para tornarse la convivencia de proyectos realizados en la medida de lo posible”. Cf. CAMPOS GALUPPO (2002): 210.

²¹ A este respecto, comenta María Victoria de Mesquita Benevides: “El pueblo es incapaz, según tales creencias, porque, entre sus múltiples carencias, se destaca que: el pueblo es incompetente para votar en cuestiones que ‘no puede entender’; es incoherente en sus opiniones (cuando las tiene) y es, aun, políticamente irresponsable, nada le es exigido; el pueblo tiende a votar de forma más ‘conservadora’ y, cuando es muy solicitado, se torna ‘apático’ para la participación política; el pueblo es más vulnerable que sus representantes a las presiones del poder económico y de los grupos ‘superorganizados’; el pueblo es dirigido por la ‘tiranía de la mayoría’ y dominado por las ‘pasiones’.” Cf. MESQUITA BENEVIDES (2003): 80.

²² GONÇALVES FERREIRA FILHO (1999): 31.

Otro problema que se tiene es la identificación de quien es analfabeto en los términos de la Constitución. Todas las personas nacen analfabetas, evidentemente, y, en cuanto a los recién-nacidos, es posible tener la certeza acerca de su absoluto desconocimiento de la lectura y de la escritura. ¿Pero qué decir de una persona que ya completó dieciocho años de edad (edad mínima para elegirse en Brasil), aunque nunca haya tenido acceso a la escuela? No se puede despreciar que esta persona tenga conocimientos mínimos de letras y números, por ejemplo, lo que le permite tomar el autobús cierto para ir al trabajo o, más aún, apretar el botón correcto en el elevador para ser conducido al piso que desea.

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

Según estadísticas realizadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), se considera analfabeta aquella persona que declara no saber leer ni escribir una nota simple en el idioma que conoce, además de que declare que aprendió a leer, pero se le olvidó²³. Hasta el año 1940, los formularios del censo definían a la persona como alfabetizada o analfabeta preguntándole si sabía escribir su propio nombre. A partir del censo de 1950, hasta el año 2000, la pregunta pasó a ser: “¿sabe leer y escribir una nota simple?”²⁴. El cambio en la pregunta refleja la preocupación con respecto al uso social de la escritura y no una mera confirmación acerca de saber escribir –o incluso dibujar– su propio nombre.

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

²³ Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 2001, el 35% de los analfabetos ya asistió a la escuela. Cf. “Mapa de Analfabetismo en Brasil”, disponible en: http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03_19.htm. Acceso el 10/10/2010.

²⁴ Cf. IBGE – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. MEC/INEP. Censo Escolar (2001). Disponible en www.inep.gov.br. Acceso el 10/10/2010.

Adriano Soares da Costa escribe que “no existe –ni existirá– un criterio seguro y definitivo” para la aplicación del signo *analfabetismo*²⁵. Y adiciona que hay situaciones en que

*podrá el lector recitar algunas palabras, o frases, o texto entero, inclusive con alguna dificultad. Al término de la lectura, indagado sobre lo que leyó, no expresará algún entendimiento. ¿Sería él un analfabeto, o un semi-analfabeto, o cómo clasificarlo? Resalta, a la evidencia, la vaguedad del término analfabetismo, que no puede ser aplicado con integral tranquilidad, sin algunos criterios que auxiliien su uso*²⁶.

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

En los términos vagos no hay una regla definida para su aplicación. Existe un estado de indeterminación de la palabra. La vaguedad puede ser considerada como “la incapacidad de determinar si el lenguaje de la realidad social está contenida en el concepto de una palabra. Dicho de otra manera: es la imposibilidad de aplicar determinada palabra al lenguaje de la realidad social”²⁷.

Los criterios a través de los cuales se pretende explicar el significado de un término del lenguaje natural no permiten decidir, en todos los casos, “los límites precisos para su denotación, debiendo los usuarios decidir pragmáticamente si incluyen o no determinadas situaciones, objetos o subclases de términos dentro de la denotación”²⁸.

Existen zonas de *certeza positiva*, zonas de *certeza negativa* y zonas de *incerteza*. Hay situaciones en que las palabras se aplican perfectamente al lenguaje constitutivo de lo real (zonas de certeza positiva) y hay otras situaciones en que la inaplicabilidad es manifiesta (zonas de certeza negativa). Sin embargo, en determinados casos, la aplicabilidad de la palabra es incierta (zonas de incerteza).

Hay un foco de intensidad luminosa donde se agrupan los ejemplos típicos, aquellos frente a los cuales no se duda que la palabra es aplicable. Hay una mediata zona de oscuridad circundante donde caen todos los casos en los que no se duda que no lo es. El tránsito de una zona a otra es gradual; entre la total luminosidad y la oscuridad total hay una zona de penumbra sin límites precisos. Paradójicamente ella no empieza ni termina en ninguna

²⁵ SOARES DA COSTA (2009): 105.

²⁶ SOARES DA COSTA (2009): 104.

²⁷ MOYSÉS MOUSSALEM (2001): 55.

²⁸ WARAT (1995): 76.

*parte, y sin embargo existe. Las palabras que diariamente usamos para aludir al mundo en que vivimos y a nosotros mismos llevan consigo esa imprecisa aura de imprecisión*²⁹.

Muchas palabras no son consideradas vagas porque no suscitan dudas en nuestra mente, pero “todas las palabras que usamos para hablar del mundo que nos rodea, y de nosotros mismos, son, al menos, *potencialmente vagas*”³⁰, pues sus condiciones de aplicación no están determinadas en todas las direcciones posibles.

Siempre es posible imaginar circunstancias, suposiciones o casos delante de los cuales el uso no sugiere la aplicación o no del término. Además, “un texto que en su letra o a la luz de la experiencia parecía claro, puede oscurecerse delante de un caso nuevo”³¹. Es lo que ocurre con la palabra “analfabeto”. Por eso, Herbert L. A. Hart afirma que las lenguas naturales tienen irreductiblemente una *textura abierta*³².

4. LA IMPORTANCIA DEL CONTEXTO SOCIAL PARA DETERMINAR LA INELEGIBILIDAD DEL ANALFABETO

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

Mientras en la hermenéutica tradicional “la interpretación era comprendida apenas como el develamiento del sentido del texto normativo”, en la *concretización* “el proceso interpretativo no es tan sólo cognitivo, sino fundamentalmente volitivo, creativo”³³. En este sentido, “el derecho es esencialmente voluntarista, vale decir, necesita de la voluntad del intérprete”³⁴. En virtud de eso, es posible decir que “toda concretización constitucional es perfeccionadora y creativa”³⁵ y que “la norma es *construida*, por el intérprete, en el proceso de *concretización* del derecho”³⁶.

Por eso Friedrich Müller dice que la *teoría estructurante del derecho* no es sólo una nueva concepción, sino que además, es una concepción innovadora de la teoría

²⁹ CARRIÓ (2006): 34.

³⁰ CARRIÓ (2006): 34.

³¹ QUEIROZ (2000): 105.

³² HART (2001): 141.

³³ RAMOS TAVARES (2006): 60.

³⁴ RIBEIRO BASTOS (2002): 47.

³⁵ BONAVIDES (2003): 504.

³⁶ GRAU (2006): 77-78.

del derecho. Ella “resulta, por primera vez, de un *concepto pos-positivista de norma jurídica*”³⁷. La norma jurídica no más se encuentra lista en los textos normativos, pero solamente será producida en cada proceso particular de solución jurídica de un caso. Así, escribe Friedrich Müller:

“Concretizar” no significa aquí, por lo consiguiente, a la manera del positivismo antiguo, interpretar, aplicar, subsumir silogísticamente y concluir. Tampoco, como en el positivismo sistematizado de la última fase de Kelsen, “individualizar” una norma jurídica genérica codificada en la dirección del caso individual “más restricto”. Muy por el contrario, “concretizar” significa: producir delante de la provocación por el caso de conflicto social, que exige una solución jurídica, la norma jurídica defendible para ese caso en el marco de una democracia y de un Estado de Derecho³⁸.

La *metódica estructurante* de Friedrich Müller es formada por tres elementos, a saber: (i) el *programa normativo*, (ii) el *ámbito normativo* y (iii) la *norma de decisión*. Según el *método concretista*³⁹ de Friedrich Müller⁴⁰, no hay identidad entre la norma y el texto de la norma.

Siempre que los juristas hablan y escriben acerca de “la” Constitución entienden por tal el texto de ésta; cuando hablan de “la” ley entienden por tal su tenor literal. Por el contrario, la nueva dirección que ha tomado la hermenéutica jurídica ha llevado a destacar la realidad fundamental de la diferencia entre norma y texto de la norma. El tenor literal de una prescripción de Derecho positivo resulta ser tan sólo la “punta del témpano”⁴¹.

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

El *programa normativo* representa el análisis del texto normativo (elemento lingüístico). El programa normativo es el resultado de la interpretación del texto normativo, o sea, lo que es expresado por el tenor literal, bien como todos los re-

³⁷ MÜLLER (2007): 161.

³⁸ MÜLLER (2007): 150.

³⁹ En las palabras del propio autor, “se puede decir, en caso que se quiera, ‘concretista’. Eso expresa, creo yo, lo mismo que cuando llamé mi *Teoría y metódica del derecho* de ‘realista’”. Cf. MÜLLER (2007): 271.

⁴⁰ Paulo Bonavides escribe que el método concretista de Friedrich Müller “tiene su base medular o inspiración mayor en la tópica”. Cf. BONAVIDES (2003): 498. Pero el propio Friedrich Müller contesta esta visión: “no estoy de acuerdo con Paulo BONAVIDES cuando él afirma poseer mi posición una ‘inspiración tópica’”. Cf. MÜLLER (2007): 272.

⁴¹ MÜLLER (2006): 235.

cursos interpretativos auxiliares, y se forma a partir de los datos de la lengua. Como se trata de uno de los elementos que se destinan a alcanzar la norma de decisión, el programa de la norma constituye un resultado intermediario y provisorio de la interpretación de todos los datos lingüísticos⁴².

El *ámbito normativo* (o dominio normativo) engloba las interferencias provocadas en la norma por la realidad (elemento empírico). Se trata de un concepto⁴³ a ser determinado estructuralmente y se refiere a las partes integrantes de la normatividad que son co-constitutivas de la norma. Aclara además Friedrich Müller⁴⁴ que el ámbito normativo no es un conglomerado de hechos materiales, sino una conexión de elementos estructurantes extraídos de la realidad social a partir de la perspectiva selectiva y valorativa del programa de la norma.

Saber hasta qué punto la interpretación y la aplicación del Derecho pueden apoyarse en la facticidad social y en resultados de la pesquisa sociológica –sin errar el blanco de la normatividad del Derecho– debe ser visto como un problema de metodología jurídica. Friedrich Müller advierte que “aspectos de la realidad social sólo pueden entrar en la dogmática y metódica jurídicas en el interés de la normatividad jurídica, al servicio de la racionalidad específicamente jurídica en vinculación a la norma”⁴⁵.

El método normativo-estructurante presupone la existencia de una implicación necesaria entre el programa normativo y el ámbito normativo, o sea, un nexo entre los preceptos jurídicos y la realidad que ellos intentan regular, una vinculación tan estricta que “la propia normatividad, tradicionalmente vista como atributo esencial de los comandos jurídicos, parece haberse evadido de los textos para buscar apoyo fuera del ordenamiento”⁴⁶. La estructura de la norma señala la conexión entre el programa de la norma y el ámbito de la norma y, por eso, “la norma sólo puede comprenderse como una articulación de estas dos dimensiones”⁴⁷.

En la decisión, siempre se tiene la posibilidad de optar entre alternativas semánticas distintas, pero esa posibilidad necesita satisfacer las particularidades y las exigencias normativas de cada caso concreto. La norma objeto de la interpretación

⁴² MÜLLER (2007): 162.

⁴³ Sobre las dificultades de comprensión del concepto de “ámbito de la norma”, cf. AFONSO DA SILVA (2009): 87. El autor escribe: “No es tarea fácil entender exactamente la forma como la ‘realidad social’ es introducida en la aplicación del derecho según la teoría de Müller, o sea, cuáles serían exactamente el concepto y la aplicación del llamado ‘ámbito de la norma’, que diferenciaría su teoría de otras teorías del derecho”.

⁴⁴ MÜLLER (1989): 123.

⁴⁵ MÜLLER (2008): 35. Ver también: MÜLLER (2007): 58.

⁴⁶ FERREIRA MENDES, MÁRTIRES COELHO y GONET BRANCO (2008): 106.

⁴⁷ GOMES CANOTILHO (2002): 1200.

no se confunde con el texto, sino se presenta como resultado de un trabajo de construcción.

La *norma de decisión* constituye la solución del problema concreto presentado, dentro de los parámetros jurídicos. En las palabras de Friedrich Müller, “la norma de decisión es el estado de agregación más individualizado de la norma jurídica, y no una entidad autónoma situada al lado de ella”⁴⁸. Y más aún agrega:

*La concretización es, realísticamente considerada, la construcción de la norma jurídica en el caso concreto. La norma jurídica no existe, como vimos, ante casum, sino se construye in casu. La norma es la formulación general de la decisión jurídica; la formulación individual (esto es, el tenor de la decisión) se llama norma de decisión*⁴⁹.

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

Brasil es un país plural, con diferencias regionales e inter-regionales, donde el sistema educacional está organizado de forma descentralizada, con responsabilidades de la Unión, de los Estados y de los Municipios. Toda esta complejidad posibilita que el país tenga municipios como Jordão, en el Estado de Acre, con una población de cerca de 4.500 personas, con tasa de analfabetismo de la población de más de 15 años en torno al 60%, y municipios como São Paulo, en el Estado de São Paulo, con una población de cerca de 10.500.000 personas, con tasa de analfabetismo de la población de más de 15 años en torno al 5%⁵⁰.

El “Mapa de Analfabetismo en Brasil”⁵¹, estudio producido por el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas “Anísio Teixeira” (INEP), que reúne indicadores producidos en el año 2000 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por el propio INEP, traza un panorama de la situación educacional de todos los municipios brasileños. Según el estudio, Brasil posee cerca de 16 millones de analfabetos con 15 años o más y 30 millones de analfabetos funcionales, concepto que define a las personas con menos de cuatro años de estudio.

⁴⁸ MÜLLER (2008): 148.

⁴⁹ MÜLLER (2007): 162.

⁵⁰ Cf. “Indicadores del Censo Demográfico de 2000 y del Censo Escolar de 2000”, disponible en: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/analfabetismo/default.htm>. Acceso el 10/10/2010.

⁵¹ Disponible en: http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03_19.htm. Acceso el 10/10/2010.

Además de presentar y analizar datos generales, el estudio detalla la situación del analfabetismo en Brasil, presentando informaciones por franja etaria, género, raza, localización (rural y urbana) y renta domiciliaria. Es posible verificar, a partir del estudio, que entre los cien municipios con mayor número de analfabetos están 24 capitales de Estados. El municipio de São Paulo presenta el mayor número de personas que no saben leer ni escribir: 383.000. En seguida está el municipio de Río de Janeiro, con 199.000. Entretanto, en la zona rural brasileña, la tasa de analfabetismo es tres veces mayor a la zona urbana (28,7% y 9,5%, respectivamente). La mayor concentración de analfabetos está en la población con más de 60 años (34%), mientras que la tasa de analfabetismo en la población con edad entre 10 y 19 años es de 7,4%. La tasa de analfabetismo de las personas con más de 15 años de edad varía de acuerdo con la región: 11,6% en la región Norte; 26,6% en la región Noreste; 7,8% en la región Sureste; 7,8% en la región Sur, y 10,8% en la región Centro-Oeste⁵².

Como se nota, existen muchos lugares donde el índice de analfabetismo es bastante significativo, y esto puede definir una elección. En Brasil, la *circunscripción electoral*⁵³ es establecida en los términos del artículo 86 del Código Electoral, que dispone que “en las elecciones presidenciales, la circunscripción será el País; en las elecciones federales y estatales, el Estado; y en las municipales, el respectivo Municipio”⁵⁴. En este contexto, un Municipio con 60% de analfabetos en la población adulta tendría apenas el 40% de ciudadanos aptos para ser candidatos a cargos electivos. Lo curioso es que los analfabetos pueden ejercer el poder⁵⁵ directamente en las consultas populares (plebiscito y referendo, por ejemplo), pero les sería vedado ejercer el poder como representantes políticos.

Delante de esta situación brasileña, es necesario interpretar el artículo 14, § 4º, de la Constitución Federal, a la luz de la teoría de la concretización. Debe ser así porque la norma jurídica sólo se acciona delante de una situación concreta, por la acción del aplicador del derecho, que es el intermediario entre la norma y lo fáctico de la vida⁵⁶. De allí, la inelegibilidad del analfabeto dependerá del contexto

⁵² Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/tabela3.shtm>. Acceso el 10/10/2010.

⁵³ La circunscripción electoral corresponde a la zona que demarca cuáles votos serán llevados en cuenta en la atribución de mandatos. Cf. SANT'ANA PEDRA (2008b): 17.

⁵⁴ No siempre las circunscripciones electorales tienen por base una delimitación territorial, aun cuando sea la mayoría de los casos. Es posible que sea un conjunto étnico, por ejemplo, como es el caso de los *Maori* en Nueva Zelanda. Cf. SANT'ANA PEDRA (2007): 22.

⁵⁵ Cf. artículo 1º, párrafo único, de la Constitución brasileña: “Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución”.

⁵⁶ SANT'ANA PEDRA (2008a): 11.

en el cual él está inserto, y, por lo tanto, deberán ser llevados a consideración su circunscripción electoral y el cargo electivo para el cual desea competir.

En ese sentido, también, escribe Adriano Soares da Costa, que no desprecia la diversidad que se encuentra en Brasil:

*Un concejal de poca cultura, semi-analfabeto próximo al analfabetismo completo, podrá ser un importante líder político en su comunidad de inmensa mayoría de semi-analfabetos, que tanto hay en Brasil. Sin embargo, lo mismo no ocurrirá cuando el candidato pleitea un cargo de gobernador de Estado, o presidente de la República, o senador*⁵⁷.

Así, por menos instruido que sea, un representante político analfabeto probablemente sabrá identificar mejor las dificultades de otras personas que están en esta misma situación. Debidamente asistido por una asesoría idónea⁵⁸, el mandatario analfabeto podrá ejercer bien determinados cargos.

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

5. CONCLUSIONES

Según la teoría de la concretización, las normas constitucionales resultan de la conexión entre el *programa normativo* (*Normprogram*), o sea, su expresión literal, y el *ámbito normativo* (*Normbereich*), entendido como la realidad circundante. Como el *ámbito normativo* está sujeto a la diversidad encontrada en el contexto brasileño, los resultados de la concretización de la norma pueden ser diversos a

⁵⁷ SOARES DA COSTA (2009): 106.

⁵⁸ Personas de confianza y recursos tecnológicos también auxilian la lectura de textos para personas con deficiencia visual, pues aún son pocos los textos disponibles en Braille. Conviene asimismo registrar que la dificultad para leer todo lo que está bajo su responsabilidad también ocurre con aquellas personas que tienen excesiva cantidad de tareas. Es lo que ocurre con los ministros del Supremo Tribunal Federal de Brasil, que, no obstante posean “notable saber jurídico” (artículo 101, CF), no tienen tiempo para dedicarse a la lectura de todos los autos de procesos a su cargo. A este respecto, merece ser transcrita la entrevista dada por el ministro Cezar Peluso, presidente de esta Corte, a la revista *Veja*: “*Veja*: –¿Los ministros leen todos los procesos que juzgan? *Cezar Peluso*: – Es humanamente inconcebible para un ministro trabajar en todos los procesos que recibe. Nadie rinde cuenta de analizar 10.000 acciones en un año. ¿Qué acontece? Ud. hace un modelo de decisión para determinado tema. Después, su equipo de analistas reúne los casos análogos y aplica su entendimiento. Se acaba transfiriendo parte de la responsabilidad del juicio para los analistas. Es claro que lo ideal sería que el ministro examinase detenidamente todos los casos”. Cf. Revista *Veja*, edición N° 2.172, año 43, N° 27, de 07 de julio de 2010, p. 20.

pesar del texto normativo –y, con eso, en lo esencial, el *programa normativo*– ser el mismo.

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

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

6. AGRADECIMIENTOS

Agradecimientos a la “Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo-FAPES”, por su apoyo financiero al proyecto.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO DA SILVA, Virgílio (2009): *Direitos fundamentais*, São Paulo, Malheiros.
- BONAVIDES, Paulo (2003): *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Malheiros.
- BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE (1991): *História constitucional do Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CAGLIARI, L.C. (1989): *Alfabetização e lingüística*, São Paulo, Scipione.
- CAMPOS GALUPPO, Marcelo (2002): *Igualdade e diferença: Estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas*, Belo Horizonte, Mandamentos.
- CARRIÓ, Genaro R (2006): *Notas sobre derecho y lenguaje*, Buenos Aires, LexisNexis/AbeledoPerrot.
- FERREIRA MENDES, Gilmar; MÁRTIRES COELHO, Inocêncio; GONET BRANCO, Paulo Gustavo (2008): *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva.
- FREIRE, Paulo (1987): *Pedagogia do oprimido*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim (2002): *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra, Almedina.

- GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MOREIRA, Vital (2007): *Constituição da República portuguesa anotada*, Coimbra, Coimbra.
- GONÇALVES FERREIRA FILHO, Manoel (1999): *O poder constituinte*, São Paulo, Saraiva.
- GRAU, Eros Roberto (2006): *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*, São Paulo, Malheiros.
- HART, Herbert L. A. (2001): *O conceito de direito*. Trad. Armino Ribeiro Mendes, Lisboa, Calouste Gulbenkian.
- MESQUITA BENEVIDES, Maria Victoria de (2003): *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, São Paulo, Ática.
- MOYSÉS MOUSSALEM, Tárek (2001): *Fontes do direito tributário*, São Paulo, Max Limonad.
- MÜLLER, Friedrich (1989): “Tesis acerca de la estructura de las normas jurídicas”. Trad. Luis Villacorta Mancebo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 27, 1989.
- MÜLLER, Friedrich (2000): *Métodos de trabalho do direito constitucional*, Trad. Peter Naumann, São Paulo, Max Limonad.
- MÜLLER, Friedrich (2006): *Métodos de trabajo del derecho constitucional: fundamentación general de una concepción de los métodos en el trabajo jurídico*, Trad. Salvador Gómez de Arce y Catalina, Madrid, Marcial Pons.
- MÜLLER, Friedrich (2007): *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes*, Trad. Dimitri Dimoulis, Gilberto Bercovici, Peter Naumann, Rodrigo Miotto dos Santos, Rossana Ingrid Jansen dos Santos, Tito Lívio Cruz Romão y Vivianne Geraldine Ferreira, São Paulo, RT.
- MÜLLER, Friedrich (2008): *Teoria estruturante do direito*, Trad. Peter Naumann e Eurides Avance de Souza, São Paulo, RT.
- PINTO FERREIRA, Luís (1983): *Princípios gerais do direito constitucional moderno*, São Paulo, Saraiva.
- QUEIROZ, Cristina (2000): *Interpretação constitucional e poder judicial: sobre a epistemologia da construção constitucional*, Coimbra, Coimbra.
- RAMOS TAVARES, André (2006): *Fronteiras da hermenêutica constitucional*, São Paulo, Método.
- RIBEIRO BASTOS, Celso (2002): *Hermenêutica e interpretação constitucional*, São Paulo, Celso Bastos.
- SALGADO, Joaquim Carlos (1996): “Os direitos fundamentais”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Nº 82.

- SANT'ANA PEDRA, Adriano (2005): *A Constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas*, Belo Horizonte, Mandamentos.
- SANT'ANA PEDRA, Adriano (2007): “Reforma política: compromissos e desafios da democracia brasileira”, in: SANT'ANA PEDRA, Adriano (2007): *Arquivos de direito público: as transformações do Estado brasileiro e as novas perspectivas para o direito público*, São Paulo, Método.
- SANT'ANA PEDRA, Adriano (2008a). “A importância do concreto no processo interpretativo dos direitos fundamentais”. *Depoimentos - Revista de Direito da FDV*, Nº 14, págs. 9-12.
- SANT'ANA PEDRA, Adriano (2008b): “Sistema eleitoral e democracia representativa”, in: MOURA AGRA, Walber de; BRAGA DE CASTRO, Celso Luiz; RAMOS TAVARES, André (2008b): *Constitucionalismo: os desafios do terceiro milênio*, Belo Horizonte, Forum.
- SANT'ANA PEDRA, Adriano; SANT'ANA PEDRA, Anderson (2010): “A inelegibilidade como consequência da rejeição de contas”, in: FURTADO COELHO, Marcus Vinícius; MOURA AGRA, Walber de (2010): *Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas*, Brasília: OAB.
- SILVA VELLOSO, Carlos Mário da; MOURA AGRA, Walber de (2009): *Elementos de direito electoral*, São Paulo, Saraiva.
- SOARES DA COSTA, Adriano (2009): *Instituições de direito electoral*, Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- VERDUGO MARINKOVIC, Mario; PFEFFER URQUIAGA, Emilio; NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2005): *Derecho constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- WARAT, Luís Alberto (1995): *O direito e sua linguagem*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris.