

Professor efetivo do Departamento de Letras Vernáculas da Universidade Federal de Sergipe e líder do Grupo de Estudos em Políticas Linguísticas – GEVOL/DLEV/UPS. E-mail: tennascimento@gmail.com

CONTRIBUIÇÕES PARA UMA DELIMITAÇÃO DOS DIREITOS LINGUÍSTICOS NO BRASIL

Ricardo Nascimento Abreu

UM OLHAR NECESSÁRIO SOBRE OS DIREITOS LINGUÍSTICOS NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS LINGUÍSTICAS

É no século XXI, ainda que de forma bastante tardia, que, no Brasil, vem-se buscando encontrar formas de garantir os direitos dos falantes das línguas minoritárias e das comunidades linguísticas, além de salvaguardar o patrimônio cultural linguístico do país por meio de ações de grupos de estudiosos das políticas linguísticas, mescladas com o surgimento de algumas ações pontuais de cunho municipal, a exemplo da cooficialização de línguas, somadas a um esforço federal de construção de uma política de registro e salvaguarda da diversidade linguística nacional inaugurada pelo Decreto nº 7387/2010¹.

Um aspecto que ainda resta lacunoso neste movimento em prol da defesa dos direitos linguísticos, e com o qual intentamos contribuir com esta análise, diz respeito à delimitação destes direitos linguísticos no Brasil.

Falar em direitos linguísticos nos conduz, obrigatoriamente, para um debate que envolve dois aspectos das línguas que são intimamente ligados, porém envoltos em possibilidades de análise jurídicas distintas.

Entendemos que aquilo que se convencionou chamar de “direitos linguísticos” deva ser visto como gênero que se subdivide em duas espécies: um **direito das línguas**, que toma as **línguas como os objetos jurídicos a serem tutelados pelo Estado** e que é responsável, por exemplo, pela definição da(s) língua(s) oficial(ais) e que também é capaz de amparar a formulação de políticas de identificação, registro e salvaguarda do patrimônio linguístico brasileiro, reconhecendo-o como referência cultural do Brasil; e um **direito dos**

1 Institui o Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL)

grupos linguísticos, em especial dos falantes das minorias linguísticas², que tem no **direito fundamental dos indivíduos e das comunidades de se expressarem nas suas próprias línguas o objeto jurídico a ser tutelado pelo Estado**, buscando, entre outros objetivos, a concretização da cidadania linguística dos falantes das línguas minoritárias (ou minorizadas).

Esta subdivisão conceitual torna-se deveras imprescindível para nortear as ações dos pesquisadores, das comunidades de falantes das línguas minoritárias e as intervenções estatais no campo das políticas linguísticas, pois, conforme demonstraremos a seguir, o direito das línguas e o direito dos grupos linguísticos possuem tratamento diverso, tanto no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, quanto no próprio ordenamento jurídico nacional, capitaneado pelo texto constitucional de 1988.

Para atingirmos tal intento, passemos a analisar cada uma das espécies de direito linguístico separadamente.

DIREITO DAS LÍNGUAS

A relação entre os Estados e suas línguas sempre se fez latente na história da humanidade. Um sobrevoo sobre as legislações dos Estados modernos, por exemplo, seria certamente capaz de nos demonstrar como as sociedades ainda buscam fortemente o planejamento linguístico por meio da elaboração de leis que visam alterar o estatuto das línguas que coexistem nos limites do seu território.

Chamamos de direito das línguas o resultado da ação dos Estados Nacionais que, pela elaboração de instrumentos normativos, tomam as línguas em si mesmas como objetos juridicamente tutelados e que, pelo seu caráter majoritariamente de direito difuso, não têm o condão de promover direitos linguísticos imediatos aos indivíduos e grupos de usuários daquelas línguas.

Neste tópico, de forma bastante resumida, buscaremos ilustrar o conceito de direito das línguas por meio da análise de trechos da ação de planejamento linguístico capitaneada pelo Ministério da Cultura do Brasil e que visa instituir uma política de registro e salvaguarda da diversidade linguística nacional.

2 A expressão “direito dos grupos linguísticos”, teria o condão de tratar dos direitos linguísticos dos falantes, tomados individualmente, e dos grupos minoritários e majoritários. Neste texto, daremos ênfase nos direitos dos grupos minoritários, conhecidos na literatura nacional e internacional como minorias linguísticas. Entendemos, entretanto, que os grupos falantes de línguas majoritárias também devem ser incluídos nos processos de planejamento (ou planificação) linguística.

A postura do Estado brasileiro, com a entrada em vigor do Decreto nº 7.387 de 09 de dezembro de 2010, aparenta demonstrar uma verdadeira guinada nos rumos das políticas linguísticas nacionais, pois estabelece dois elementos de suma importância para a materialização dos direitos linguísticos: o reconhecimento da prévia federalização dos direitos linguísticos e a distribuição de competência aos Estados, Municípios e Distrito Federal para legislar sobre as línguas minoritárias existentes em seus territórios, obrigando-os a promover políticas públicas de reconhecimento e valorização. Com isso, resolveu-se o bloqueio existente na Constituição de 1988 que, ao alçar a língua portuguesa à condição de idioma oficial do Brasil, no Artigo 13, posicionando-o topograficamente no rol dos direitos da nacionalidade, impunha certa leitura de impedimento legislativo dos demais entes, já que legislar que sobre os direitos de nacionalidade competem privativamente à União, conforme a cristalina leitura do Art. 22, XIII da CF/88.

O Art. 6º do Decreto nº 7.387, de 09 de dezembro de 2010, apresenta-se como uma verdadeira **cláusula de abertura dos Direitos Linguísticos no ordenamento jurídico brasileiro**, pela qual poderá se chegar aos direitos dos grupos linguísticos pela via do direito das línguas. Melhor será se a sociedade, os politólogos das línguas e os agentes públicos diretamente envolvidos com a formulação de políticas linguísticas consigam pelo devido processo legislativo, que o decreto torne-se uma lei e que a redação deste artigo passe a vigorar com a seguinte redação: Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão informados pelo Ministério da Cultura, em caso de inventário de alguma língua em seu território, para que possam promover políticas públicas de reconhecimento e valorização dessa língua, **bem como de garantia dos direitos linguísticos dos seus falantes**³. A alteração transformaria esta futura lei num verdadeiro marco na história das políticas linguísticas no Brasil e possibilitaria ações mais eficazes tanto na salvaguarda da diversidade linguística brasileira, como na elaboração de legislações, principalmente no âmbito dos Estados e Municípios, que sejam capazes de garantir a materialização da cidadania linguística aos falantes das línguas minoritárias, tanto numa perspectiva individual, quanto coletiva. Retomaremos a questão dos direitos das minorias linguísticas no próximo item. Por enquanto, voltemos aos aspectos atinentes ao direito das línguas pela análise do Decreto nº 7.387/10.

3 A redação original do Art 6º do Decreto 7387/10 é: Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão informados pelo Ministério da Cultura, em caso de inventário de alguma língua em seu território, para que possam promover políticas públicas de reconhecimento e valorização.

Um forte aspecto que caracteriza o que estamos chamando de direito das línguas e que o diferencia do direito dos grupos linguísticos é o fato de que enquanto este tem uma vinculação de natureza jurídica de direito individual e coletivo, aquele tem como marca inequívoca a natureza jurídica majoritariamente de direito difuso. Prova disto é encontrada na transição entre os Arts. 2º e 3º do citado decreto em análise, no qual vemos que a condição imposta para que uma determinada língua passe a fazer parte do Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL) é que tenha relevância para a memória, a história e a identidade dos grupos que compõem a sociedade brasileira. Realizada esta exigência, a língua receberá o título de “Referência Cultural Brasileira” e, é neste momento que a língua inserida no inventário assume natureza jurídica difusa para o ordenamento jurídico brasileiro, pois, como patrimônio cultural do povo, pertencente a todos e, implica no fato de que, as ações e omissões que venham a causar dano a esta língua atingirão não somente os indivíduos e os grupos falantes do idioma, mas também todo e qualquer brasileiro, difusamente, pois configurará uma ameaça à integridade do patrimônio cultural do Brasil.

DIREITO DOS GRUPOS LINGUÍSTICOS

O direito dos grupos linguísticos no Brasil ainda vive a sua fase embrionária, carecendo de elaborações legislativas, hermenêuticas, doutrinárias e jurisprudenciais para que se possam estabelecer parâmetros que subsidiem a formulação de políticas linguísticas eficazes e que envolvam a participação da sociedade civil e dos entes federativos.

Para a realidade social e jurídica brasileira, uma pergunta acerca da questão do direito dos grupos linguísticos ainda é basilar: quais são os direitos linguísticos dos brasileiros, vistos sob uma perspectiva individual e coletiva? Somente a partir da resposta clara a esta pergunta, é que os rumos das políticas públicas poderão se nortear no Brasil. Entendemos que hoje, além de uma legislação esparsa e que, por vezes, presta um desserviço aos esforços de garantir direitos mínimos aos falantes das minorias linguísticas, é no Direito Internacional dos Direitos Humanos, em uma hermenêutica dos Direitos Fundamentais explícitos e implícitos contidos na CF/88 e na força normativa da constituição e dos seus princípios que se pode esquadriñar um rol inicial de direitos a serem usufruídos principalmente pelas minorias linguísticas do Brasil.

Sem dúvida alguma, podemos apontar os instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos como as principais fontes para o estudo dos direitos das minorias linguísticas. Até mesmo a noção central do que viria a ser conceitualmente considerada como uma “minorias” pode ser resgatada nos esforços das Nações Unidas que, em 1995, criou um Grupo de Trabalho vinculado à Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias com vários objetivos⁴, dentre eles, estabelecer os critérios definidores do que seria uma minoria.

A descrição mais habitualmente utilizada de uma minoria num dado Estado pode ser resumida como um grupo não dominante de indivíduos que partilham certas características nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas, diferentes das características da maioria da população. Para além disso, tem sido defendido que a utilização de uma autodefinição, identificada como “a vontade dos membros dos grupos em questão de preservar as suas próprias características” e de serem aceites como parte destes grupos pelos outros membros, juntamente com certos requisitos concretos e objetivos pode ser uma opção viável (ONU, 2008, 18).

A questão das minorias linguísticas aparece de forma recorrente em grande parte dos tratados internacionais cujo foco é a proteção dos Direitos Humanos. Assim temos, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que em seu artigo 2º destaca:

Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. (ONU, 2008, 06).

A Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, em seu artigo 4º nos diz que:

1. Os Estados adotarão as medidas necessárias a fim de garantir que as pessoas pertencentes a minorias possam exercer plena e eficazmente todos os seus direitos humanos e liberdades fundamentais, sem discriminação alguma e em plena igualdade perante a Lei.

4 Os objetivos são: analisar a promoção e realização prática da Declaração Universal dos Direitos Humanos; examinar possíveis soluções para os problemas que envolvam minorias, incluindo a promoção da compreensão recíproca entre as minorias e entre estas e os governos; e recomendar a adoção de novas medidas, conforme necessário para a promoção e proteção dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas.

2. Os Estados adotarão medidas para criar condições favoráveis a fim de que as pessoas pertencentes a minorias possam expressar suas características e desenvolver a sua cultura, idioma, religião, tradições e costumes, salvo em casos em que determinadas práticas violem a legislação nacional e sejam contrárias às normas internacionais.
3. Os Estados deverão adotar as medidas apropriadas de modo que, sempre que possível, as pessoas pertencentes a minorias possam ter oportunidades adequadas para aprender seu idioma materno ou para receber instruções em seu idioma materno.
4. Os Estados deverão adotar quando apropriado, medidas na esfera da educação, a fim de promover o conhecimento da história, das tradições, do idioma e da cultura das minorias em seu território. As pessoas pertencentes a minorias deverão ter oportunidades adequadas de adquirir conhecimentos sobre a sociedade em seu conjunto. (ONU, 2008, 09).

Este rápido levantamento não exaustivo dos principais instrumentos de defesa dos direitos das minorias linguísticas já é, de *per se*, revelador do quão evoluído está o debate sobre a matéria no âmbito internacional, já havendo, inclusive, um campo autônomo de estudos batizado como *Linguistic Human Rights*.

No âmbito do direito pátrio, entendemos que deve haver uma leitura mais produtiva da cláusula de abertura contida no Art. 5º, § 2º da CF/88, para que os direitos e as garantias contidos nos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte possam ser utilizados de forma mais contundente, para fins de defesa dos direitos dos grupos linguísticos minoritários. Além disso, outra discussão que não pode passar ao largo dos interesses daqueles que estudam as políticas linguísticas é a inserção do § 3º ao Art. 5º da CF/88, pela Emenda Constitucional nº 45/2004 que assegura que:

§ 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. (BRASIL, 1988, Art. 5º, § 3º).

Assim, todos os tratados internacionais que versem sobre questão de direitos humanos e que, portanto, interessam às minorias linguísticas, que forem aprovados pelo Congresso Nacional, conforme preconizado no dispositivo constitucional acima, terão aplicação imediata com força de emenda constitucional ingressando no rol dos direitos fundamentais.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos torna-se o caminho mais produtivo e eficaz para que os ativistas das políticas linguísticas e as

próprias minorias linguísticas encontrem o embasamento jurídico necessário para elaboração de instrumentos que visem garantir os direitos linguísticos aos falantes dos grupos linguísticos minoritários. Entretanto, há ainda uma questão que merece atenção: como ficam os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil antes da Emenda Constitucional n° 45 ou que, após a emenda, não foram aprovados com o quórum exigido no § 3° do Art. 5°, mas sim por maioria simples?

Sobre este ponto, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se em 2008 entendendo que estes tratados não podem ser considerados equivalentes às emendas constitucionais, mas passarão a ter força de norma supralegal e, por esta ótica, estes tratados internacionais de direitos humanos serão dotados de uma força especial que os colocam em situação de superioridade em relação às leis infraconstitucionais tendo, por este caminho, a mesma importância normativa dos demais direitos fundamentais. Conforme lição de Marmelstein (2013), nessa situação, o tratado somente poderia ser revogado por expressa opção do constituinte derivado (por meio de emenda constitucional) ou de outro tratado ratificado posteriormente pelo Brasil.

Até a presente data, não houve tratado ou convenção internacional que verse sobre direitos linguísticos que tenha sido submetido ao regime normatizado pelo § 3° do Art. 5° da CF/88. Entretanto, o Estado brasileiro é signatário de um conjunto significativo de tratados e convenções que versam sobre tais direitos e que foram, todos eles, aprovados antes da alteração constitucional, gozando de status de norma supralegal e aptas para serem utilizadas na defesa das minorias linguísticas do país.

Exemplifiquemos tal fato através da análise de um instrumento de direito internacional de direitos humanos que foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro e que possui norma afeita às questões das minorias linguísticas.

O Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos foi promulgado no Brasil através do Decreto n° 592, de 6 de julho de 1992 que, em seu Art. 1° prevê o seguinte: *Art. 1° O Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, apenso por cópia ao presente decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.*

No artigo 27 do referido pacto, há norma de direitos humanos e, portanto, de direitos fundamentais⁵ que interessa diretamente à defesa dos direitos das minorias linguísticas nos seguintes termos:

Art. 27. Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua. (ONU, 1966, s/n)

Não restam dúvidas, dessa forma, que a norma contida no Art. 27 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos configura-se como a enunciação do direito fundamental de falar a própria língua, no ordenamento jurídico pátrio.

A inserção dos princípios e normas contidas nos tratados internacionais, a nosso ver, trará novo fôlego para uma nova hermenêutica dos direitos fundamentais que possam ser utilizados para fins de proteção das línguas dos grupos minoritários.

Somando-se a este processo, entendemos que o fenômeno da constitucionalização do direito, que emerge com vigor na Constituição brasileira de 1988, colocando-a como centro do ordenamento jurídico e operando o que se convencionou chamar de filtragem constitucional, aliado ao fato de terem os princípios constitucionais adquirido força normativa e aplicabilidade imediata, podem contribuir sobremaneira para a elaboração de uma doutrina e, futuramente, de uma jurisprudência que entendam os direitos das minorias linguísticas de uma forma mais tangível.

O reconhecimento de normatividade aos princípios e sua distinção qualitativa em relação às regras é um dos símbolos do pós-positivismo. Princípios não são, como as regras, comandos imediatamente descritivos de condutas específicas, mas sim normas que consagram determinados valores ou indicam fins públicos a serem realizados por diferentes meios. A definição do conteúdo de cláusulas como dignidade da pessoa humana, razoabilidade, solidariedade e eficiência também transfere para o intérprete uma dose importante de discricionariedade. Como se percebe claramente, a menor densidade jurídica de tais normas impede que dela se extraia, no seu relato abstrato, a solução completa das questões sobre as quais incidem.

5 Os conceitos de direitos humanos e direitos fundamentais estão sendo utilizados nesse texto referindo-se aos primeiros como normas que figuram nos instrumentos de direito internacional, enquanto que os últimos referem-se a estas normas quando positivadas internamente no ordenamento constitucional pátrio.

Também aqui, portanto, impõe-se a atuação do intérprete na definição concreta de seu sentido e alcance. (BARROSO, 2007, 214).

A força normativa dos princípios constitucionais vem sendo utilizada para a defesa dos direitos de várias minorias, a exemplo das pessoas com deficiência e das pessoas pertencentes a grupos étnicos. Acredito que estamos vivenciando o momento no qual não tardará para que políticas de ações afirmativas, embasadas nos princípios da igualdade, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, surjam no âmbito dos entes federativos com o fito primordial de conferir igualdade, garantir o pleno exercício da cidadania e salvaguardar a dignidade humana dos falantes das línguas minoritárias no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após uma história que envolve glotocídios e esquecimentos, a situação plurilíngue do Estado brasileiro começa a ser reconhecida e discutida, não só na esfera da academia, mas também no âmbito de instituições responsáveis pela elaboração de políticas públicas linguísticas e, principalmente, no seio das comunidades de falantes de línguas originárias ou indígenas e de imigração, as chamadas minorias linguísticas do Brasil.

Os devastadores efeitos da crença no Estado monolíngue e a própria tessitura da Constituição brasileira de 1988, que apresentava um aparente bloqueio para o desenvolvimento de políticas linguísticas no âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal, fez com que, de forma bastante tardia, o Brasil ingressasse no rol das nações que reconhecem a coexistência de línguas em seus territórios e que adotam políticas de garantias dos direitos linguísticos para sua população.

O modelo brasileiro de proteção da diversidade linguística, por meio dos direitos linguísticos, pode ser compreendido metaforicamente como um sistema bifásico no qual, por um lado, há um conjunto de ações que privilegia as línguas como bens jurídicos de natureza difusa a serem tutelados pelo Estado e, por outro, um viés que deve contemplar, como bem jurídico a ser tutelado, o direito dos falantes, vistos individualmente ou em grupo, de utilizarem as suas próprias línguas nas mais diversas situações sociais, oficiais ou não.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Ricardo Nascimento. Prolegômenos para a compreensão dos direitos linguísticos: uma leitura a partir da Constituição da República Federativa do Brasil. In. FREITAG, Raquel Meister Ko. *Tendências teórico-metodológicas da Sociolinguística no Brasil*. São Paulo: Blucher. No prelo 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL, Decreto nº 7.387, de 09 de dezembro de 2010. Institui o inventário Nacional da Diversidade Linguística e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7387.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

_____, Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

CALVET, Louis-Jean. *As políticas linguísticas*. São Paulo: Parábola, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: uma história dos costumes*. Vol 1. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2013.

MOURÃO, Henrique Augusto. *Patrimônio cultural como um bem difuso: o Direito Ambiental brasileiro e a defesa dos interesses coletivos por organizações não governamentais*. Belo Horizonte, Del Rey, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Direitos Humanos: os direitos das minorias*. Lisboa: Gabinete de documentação e Direito Comparado, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SKUTNABB – KANGAS, Tove; PHILLIPSON, Robert. *Linguistic Human Rights: overcoming linguistic discrimination*. Berlin; New York: Mouton de Gruyter, 1995.

SOUZA, Allan Rocha de. *Direitos Culturais no Brasil*. Rio de Janeiro, Beco do Azougue, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *A Constituição e o Supremo*. Brasília. Em <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_pt_br/anexo/constituicao_interpretada_pelo_STF.pdf> Acesso em: 25/10/2014.