

Mestre e Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica da São Paulo. Realizou pesquisa de pós-doutorado no Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo - NEV-USP (2009-2010). Autora do livro *Direito ao(do) Patrimônio Cultural Brasileiro*, Editora Forum, 2009. Contato : inespradosoares@hotmail.com.

DIREITO À DIVERSIDADE LINGUÍSTICA NO BRASIL E SUA PROTEÇÃO JURÍDICA

Inês Virgínia Prado Soares

Em novembro de 2014, o Ministério da Cultura e o IPHAN promoveram o I Seminário Ibero-americano sobre Diversidade Linguística. Na ocasião, o Ministério da Cultura entregou o título de “Referência Cultural Brasileira” às línguas Talian, Asurini do Trocará e Guarani Mbya. Esses falares brasileiros inauguram o Inventário Nacional sobre Diversidade Linguística – INDL, criado em 2010, por decreto presidencial.

Com a titulação dessas línguas brasileiras, o INDL se firma como importante instrumento de proteção da diversidade linguística no cenário brasileiro, especialmente por ter conferido um espaço de oficialidade à pluralidade linguística do Brasil. Esse reconhecimento público e formal tem um alcance bem maior do que as três línguas tituladas: ao lançar luzes para inúmeras línguas faladas em nosso território, o Estado não apenas protege as línguas e as comunidades falantes de outros falares brasileiros mas principalmente incentiva que bens e serviços essenciais para o gozo dos direitos linguísticos (educação, acesso à justiça, saúde etc) dos diversos grupos estejam disponíveis e acessíveis ou possam ser exigidos caso não estejam.

A linguagem, forma de expressão estreitamente ligada à liberdade e à essência da vida humana e o ingrediente básico para o exercício do direito linguístico, é um direito humano cultural viabilizador de outros direitos e vetor do patrimônio cultural imaterial. Sob essa perspectiva, a comunidade internacional e também o Estado Democrático brasileiro têm refletido não somente sobre a proteção dos direitos linguísticos, mas principalmente sobre os mecanismos e ações para valorização e manutenção da diversidade linguística de grupos falantes.

No âmbito global, além das normas que declaram o direito à cultura e de se expressar na língua materna como direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Linguísticos da Unesco (Barcelona 1996) aponta o direito linguístico como o direito de um povo se expressar na língua

comum que desenvolveu e que adota como meio de comunicação natural e de coesão cultural entre os seus membros (art. 1º). Esse direito é inerente a cada membro da comunidade falante, como direito individual e também um direito coletivo. E, por isso, a sobrevivência da língua falada pelo grupo e a sua transmissão para as próximas gerações dependem da garantia de outros direitos humanos, como o direito à educação, com ensino da própria língua e da própria cultura, direito à autodeterminação, com a participação nos processos decisórios, o direito ao desenvolvimento e à identidade cultural, dentre outros.

No plano local, a Constituição brasileira indica que os direitos da coletividade à memória coletiva e à identidade cultural devem ser acessíveis à presente geração e, ao mesmo tempo, constituem um legado às gerações futuras. A diversidade linguística é abrigada em diversos artigos constitucionais, permeando temas como direitos indígenas, direito à educação, direito ao patrimônio cultural, liberdade de expressão e de manifestação cultural, dentre outros. As comunidades quilombolas, as de descendentes de imigrantes e as comunidades surdas também encontram abrigo na Constituição para garantia de seus direitos linguísticos. O paradoxo é que esses falares brasileiros se desenvolvem e convivem “sob o mesmo teto” do monolingüismo (e da adoção do português como língua oficial).

Nesse sentido, vale destacar desde logo que a atenção à diversidade linguística não modifica a predominância da língua portuguesa nem permite se falar na possibilidade de oficialidade de pluralismo linguístico no ordenamento jurídico brasileiro: a comunicação deve ser prioritariamente em português quando praticada pelos órgãos públicos, nos espaços públicos e nas relações privadas com repercussão social ou pública, a menos que uma lei excepcione o uso exclusivo da língua portuguesa.

No entanto, além do português, nossa língua oficial e com *status* constitucional, há em torno de outras 210 línguas faladas no Brasil. E a partir do Inventário Nacional sobre Diversidade Linguística – INDL, com o reconhecimento oficial do valor desses falares, cria-se a expectativa de que o Estado brasileiro - e seus Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário – garantam o direito à diversidade linguística: seja com edição de leis municipais (ou estaduais) que admitam o bilingüismo na localidade (e ou na região); seja com a formulação das políticas públicas que promovam o exercício dos direitos civis, políticos, sociais e econômicos; e seja ainda

com a fixação do entendimento da existência de liberdade de expressão linguística nos processos judiciais.

No presente artigo analisaremos o suporte normativo para o exercício do direito à diversidade linguística. No tópico seguinte, a abordagem é do direito linguístico como um direito humano, com a apresentação das normas (e documentos) internacionais. Após, a apreciação é do suporte constitucional para a garantia do direito à diversidade linguística no Brasil e para a proteção do direito linguístico como direito fundamental. O quarto e último item trata dos instrumentos protetivos dos falares brasileiros, com destaque para as legislações municipais que co-oficializam as línguas e para o INDL, que dá visibilidade aos falares. Por fim, como conclusão do presente estudo apontaremos a potencialidade do Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultural para superar os desafios na efetividade dos direitos linguísticos.

O DIREITO À DIVERSIDADE LINGUÍSTICA COMO DIREITO HUMANO

Como direito humano, o direito linguístico se desenvolve num ambiente de respeito à diversidade e de promoção de liberdades, no qual os instrumentos políticos, jurídicos, sociais, econômicos e culturais são utilizados com a finalidade de garantir, a todas as pessoas e todos os povos, o amplo acesso aos bens e valores que lhes garantam um patamar mínimo para sobrevivência digna, com qualidade de vida.

A partir da concepção de que os povos têm direito à autodeterminação e a se expressar em sua língua materna, inclusive com o exercício do direito de participar dos processos decisórios que envolvam o acesso e fruição aos direitos e bens da vida, o direito linguístico é abordado em diversos documentos internacionais de direitos humanos: na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); e no Pacto de São José da Costa Rica (1969). No que toca à busca de concretização dos direitos humanos, inclusive dos direitos linguísticos, no âmbito regional, vale destacar que Brasil é Estado Parte na Convenção Americana desde 1992 e que está submetido à competência contenciosa da Corte desde 1998, de acordo com o artigo 62 da Convenção.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) indica no artigo 27 que *toda a pessoa tem direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de gozar das artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que dele resultam, e toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais que lhe correspondem por razões das produções científicas, literárias ou artísticas de que seja autor*. No mesmo sentido é o artigo XIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948). A Carta da Organização dos Estados Americanos, OEA (1948), em seu art. 48, dispõe que os Estados-membros fortalecerão o *sistema de educação de adultos e assegurarão a toda a população o gozo dos bens da cultura e promoverão o emprego de todos os meios para o cumprimento desses propósitos*.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) declara, em seu artigo 1º (1), que todos os povos têm direito à autodeterminação e, em virtude desse direito, têm liberdade para assegurar o seu direito cultural. Também relaciona, nos artigos 13 e 15, os direitos culturais como direitos humanos, com ênfase no direito à educação. O Pacto declara o direito de participação na vida cultural, como o de gozo dos benefícios do progresso científico e suas aplicações (art. 15). Ainda estabelece que entre as medidas adotadas pelos Estados com a finalidade de assegurar o pleno exercício do direito cultural estão aquelas necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da cultura (art. 15, 2).

O Pacto de São José da Costa Rica, OEA (1969), estabelece no art. 26 a obrigação dos *Estados-partes de adotarem medidas contidas na Carta da Organização dos Estados Americanos para atingir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios*. O Protocolo de San Salvador,¹ no mesmo sentido, declara o direito aos benefícios da cultura.²

A partir dos anos 60, a concepção de que a diversidade cultural seria pressuposto para efetiva garantia dos direitos culturais marcou a produção dos documentos internacionais que versavam especificamente sobre a matéria. Esses documentos passaram a declarar a necessidade de respeito mútuo dos povos em relação à diversidade cultural como forma de desenvolvimento dos países, numa clara adoção de uma concepção que

1 Protocolo adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1969).

2 Art. 14.

ultrapassa o resguardo dos valores de igualdade e de liberdade. Também estabelecem o dever do Estado de adotar medidas que garantam o acesso e fruição dos direitos e bens culturais.

Ainda no plano local, é interessante destacar que o Brasil recebeu o evento que deu origem à Declaração do Recife, em 1987, originária do XXII Seminário da Associação Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação Intercultural. Essa Declaração recomenda às Nações Unidas que tomem as medidas necessárias à adoção e aplicação de uma Declaração Universal dos Direitos Linguísticos.

Em 1989, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ao versar sobre os povos indígenas em países independentes e seu direito à autodeterminação, traz novamente à tona o direito linguístico e a necessidade de respeito da diversidade linguística. O mesmo ocorre na Declaração Universal dos Direitos Coletivos dos Povos, de 1990, que declara que todos os povos têm direito a exprimir e a desenvolver a sua cultura, a sua língua e as suas normas de organização e, para o fazerem, a dotarem-se de estruturas políticas, educativas, de comunicação e de administração pública próprias, em quadros políticos diferentes.

A Resolução 47/135 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, de Dezembro de 1992, adotou a Declaração sobre os Direitos das Pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas. Nesse momento, havia um caminho bem alinhavado para o surgimento de um documento específico sobre os Direitos Linguísticos. Trata-se da Declaração Universal dos Direitos Linguísticos, de 1996.

A Declaração Universal dos Direitos Linguísticos, Unesco, 1996, esclarece que parte do princípio de que “direitos linguísticos são simultaneamente individuais e coletivos, e adota como referência da plenitude dos direitos linguísticos, o caso de uma comunidade linguística histórica no respectivo espaço territorial, entendendo-se este não apenas como a área geográfica onde esta comunidade vive, mas também como um espaço social e funcional indispensável ao pleno desenvolvimento da língua.” Desde este pressuposto, a Declaração é composta por 52 (cinquenta e dois artigos) e, segundo Manifesto de Girona elaborado pela Organização Não-Governamental PEN, tem dez princípios centrais:

1. “A diversidade linguística é um património da humanidade que deve ser valorizado e protegido.
2. O respeito por todas as línguas e culturas é fundamental no processo de construção e manutenção do diálogo e da paz no mundo.
3. Cada pessoa aprende a falar no seio de uma comunidade que lhe dá a vida, a língua, a cultura e a identidade.
4. As diversas línguas e os diversos falares não são só instrumentos de comunicação; são também o meio em que os seres humanos crescem e as culturas se constroem.
5. Qualquer comunidade linguística tem direito a que a sua língua seja utilizada oficialmente no seu território.
6. O ensino escolar deve contribuir para prestigiar a língua falada pela comunidade linguística do território.
7. O conhecimento generalizado de diversas línguas por parte dos cidadãos é um objectivo desejável, porque favorece a empatia e a abertura intelectual, ao mesmo tempo que contribui para um conhecimento profundo da língua própria.
8. A tradução de textos – particularmente dos grandes textos das diversas culturas – representa um elemento muito importante no necessário processo de maior conhecimento e respeito entre os homens.
9. Os meios de comunicação são altifalantes privilegiados quando se trata de tornar efetiva a diversidade linguística e de prestigiá-la com competência e rigor.
10. O direito ao uso e proteção da língua própria deve ser reconhecido pelas Nações Unidas como um dos direitos humanos fundamentais.”³

A Declaração Universal dos Direitos Linguísticos aponta a interdependência existente entre os direitos linguísticos e outros direitos humanos e tende para um tratamento holístico desse tema. Não poderia ser diferente: é pacífico na doutrina que os direitos humanos se caracterizam pela universalidade, indivisibilidade e interdependência em relação aos outros direitos e se desenvolvem num processo de acomodação constante para a satisfação humana a partir dos referenciais construídos pela geração presente. Todos os direitos humanos - sejam eles políticos, civis, sociais, econômicos ou culturais- devem ser garantidos e a busca pela sua efetividade passa por um processo de ponderação entre os direitos e escolha dos bens de acesso necessários para a fruição desses direitos. Desse modo, o art. 3º da Declaração dimensiona, com importantes elementos, os direitos linguísticos:

3 Disponível em <http://www.pen-international.org/who-we-are/translation-linguistic-rights/girona-manifesto/manifesto-de-girona-sobre-os-direitos-linguisticos/>, acesso em 21.03.2015

“Artigo 3.º

1. Esta Declaração considera como direitos individuais inalienáveis que devem ser exercidos em todas as situações os seguintes: o direito a ser reconhecido como membro de uma comunidade linguística; o direito ao uso da língua em privado e em público; o direito ao uso do próprio nome; o direito a relacionar-se e associar-se com outros membros da comunidade linguística de origem; o direito a manter e desenvolver a própria cultura; e todos os outros direitos de caráter linguístico reconhecidos no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 16 de Dezembro de 1966 e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da mesma data.
2. Esta Declaração considera que os direitos coletivos dos grupos linguísticos podem incluir ainda, em acréscimo aos estabelecidos no número anterior, e de acordo com as especificações do ponto 2 do artigo 2º: o direito ao ensino da própria língua e da própria cultura; o direito a dispor de serviços culturais; o direito a uma presença equitativa da língua e da cultura do grupo nos meios de comunicação; o direito a serem atendidos na sua língua nos organismos oficiais e nas relações socioeconômicas.
3. Os direitos das pessoas e dos grupos linguísticos mencionados anteriormente não devem representar qualquer obstáculo à sua interrelação e à integração na comunidade linguística de acolhimento, nem qualquer limitação dos direitos desta comunidade ou dos seus membros ao pleno uso público da própria língua na totalidade do seu espaço territorial.”

No que tange ao direito linguístico como direito humano, por se tratar de direito de minorias, especialmente de grupos étnicos e comunidades tradicionais, é importante destacar a vinculação do exercício do direito linguístico aos direitos ao desenvolvimento e à identidade cultural. Esses direitos servem para realçar ainda mais a necessidade de respeito dos direitos essenciais para a sobrevivência das comunidades falantes: desde suas formas de organização até o reconhecimento e fortalecimento dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais.⁴

O direito ao desenvolvimento⁵ é um direito inalienável de toda pessoa e de todos os povos. Esse direito tem a pessoa humana como sujeito central do desenvolvimento.⁶ É um direito que versa sobre o direito a um processo específico de desenvolvimento econômico, social e cultural que facilita e possibilita a realização de liberdades e direitos fundamentais e visa expandir

4 Nesse sentido é o objetivo geral da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, constante no Anexo, art. 2º.

5 Para aprofundar o conceito e saber mais sobre a evolução do direito ao desenvolvimento ver: SENGUPTA, Arjun, *On the Theory and Practice of the Right to Development*, Human Rights Quarterly - Volume 24, Number 4, November 2002, pp. 837-889.

6 Nos termos dos arts. 1º 2º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, ONU (1986).

capacidades e habilidades básicas das pessoas para que usufruam seus direitos e tenham acesso aos bens da vida. É, portanto, “um processo no qual a via de realização de liberdades e direitos fundamentais é facilitada por mecanismos e instrumentos próprios, com a finalidade de ampliar os horizontes e possibilitar que cada pessoa possa exercer suas capacidade e habilidade básicas bem como usufruir de seus direitos, nos planos individual e coletivo”.⁷

Essa ótica deixa clara a ligação do direito ao desenvolvimento com os direitos linguísticos, já que o exercício desses direitos permitem a preservação da dignidade da pessoa humana, além de ser um instrumento de ligação intra e intergerações. O desenvolvimento do ser humano e sua expressão em língua materna revelam processo constante de herança, fruição e legado dos bens que dão suporte a uma existência digna e com qualidade. E como instrumento de ligação intra e intergerações, exigem a constante construção e manutenção das bases materiais e imateriais culturais, as quais serão transmitidas às gerações futuras.

O direito ao desenvolvimento da comunidade falante de outro falar (diferente do oficial do país) consiste no “direito de conservar, utilizar, controlar, reivindicar e proteger seu patrimônio cultural material e imaterial, bem como todo tipo de produto ou fruto de sua atividade cultural e intelectual, seus procedimentos, tecnologias e instrumentos próprios e lugares onde sua cultura se expressa e desenvolve”.⁸

Além da vinculação com o direito ao desenvolvimento, o direito linguístico é vinculado ao direito à identidade cultural, que é o “direito de todo grupo étnico-cultural e seus membros a pertencer a uma determinada cultura e ser reconhecido como diferente, conservar sua própria cultura e patrimônio cultural tangível ou intangível e a não ser forçado a pertencer a uma cultura diferente ou a ser assimilado, involuntariamente, por ela”.⁹ Como ressalta Oswaldo Ruiz Chiriboga, a identidade cultural de uma comunidade é dinâmica e tem constituição heterogênea. Está em constante processo de construção e acomodação, sendo afetada pelas contínuas discussões internas ou pelos contatos e influências de outras culturas.¹⁰

7 Conforme NWAUCHE, E. S.; NWOBIKE, J. C. Implementação do direito ao desenvolvimento. Revista internacional de direitos humanos: SUR, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 97-117, p.100-101

8 CHIRIBOGA. *O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano*, p. 60.

9 CHIRIBOGA. *O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano*, p. 45.

10 *Ibidem*.

Sem menção expressa ao direito à identidade cultural, mas com absoluta harmonia com seu teor e com o perigo que este direito corre na acomodação com outras culturas, os dispositivos Declaração Declaração dos Direitos Linguísticos são importantes quando afirmam que

“Artigo 7.º

1. Todas as línguas são a expressão de uma identidade coletiva e de uma maneira distinta de apreender e descrever a realidade, pelo que devem poder beneficiar das condições necessárias ao seu desenvolvimento em todas as funções.
2. Cada língua é uma realidade constituída coletivamente e é no seio de uma comunidade que ela está disponível para o uso individual como instrumento de coesão, identificação, comunicação e expressão criadora.

Artigo 8.º

1. Todas as comunidades linguísticas têm o direito de organizar e gerir os seus próprios recursos, com vista a assegurarem o uso da sua língua em todas as funções sociais.
2. Todas as comunidades linguísticas têm o direito de dispor dos meios necessários para assegurarem a transmissão e a projeção futuras da língua.”

Em 1997, portanto no ano seguinte à Declaração Universal dos Direitos Linguísticos, a comunidade internacional tem publicada a Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Atuais para com as Gerações Futuras¹¹, documento que destaca em seu preâmbulo: “o destino das gerações vindouras depende em grande parte das decisões e medidas que sejam adotadas hoje e que os problemas atuais, entre os quais a pobreza, o subdesenvolvimento tecnológico e material, o desemprego, a exclusão, a discriminação e as ameaças ao meio ambiente, devem se resolver em benefício tanto da geração presente como das futuras gerações”. Esse documento, mais focado na questão ambiental, traz instigantes subsídios para reflexão sobre o direito linguístico das gerações vindouras.

Especificamente em relação aos povos indígenas, o direito linguístico é reconhecido por vários tratados internacionais dos quais o Brasil é parte, valendo citar a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2003:

“Art. 13

1. **Os povos indígenas têm o direito de revitalizar, utilizar,** desenvolver e transmitir às gerações futuras suas histórias, **idiomas**, tradições orais, filosofias, sistemas de escrita e literaturas, e de atribuir nomes às suas comunidades, lugares e pessoas e de mantê-los.

11 UNESCO, Paris, 1997.

2. *Os Estados adotarão medidas eficazes para garantir a proteção desse direito e também para assegurar que os povos indígenas possam entender e ser entendidos em atos políticos, jurídicos e administrativos, proporcionando para isso, quando necessário, serviços de interpretação ou outros meios adequados*”.

Totalmente vinculado ao tema da diversidade linguística, a Convenção sobre a Diversidade Cultural,¹² Unesco (2005), destaca que a cultura se encontra no centro dos debates contemporâneos sobre a identidade, a coesão social e o desenvolvimento de uma economia fundada no saber. A promoção da diversidade cultural, o incentivo ao diálogo cultural, o reconhecimento da importância da cultura para o desenvolvimento dos países e a reafirmação do direito soberano dos Estados signatários em adotarem e implementarem as políticas e medidas que sejam necessárias para a promoção da diversidade cultural são os principais objetivos da aludida Convenção.

No preâmbulo desta Convenção consta que “a diversidade cultural é uma característica essencial da humanidade”, que se “constitui patrimônio comum da humanidade, a ser valorizado e cultivado em benefício de todos”, posto que “cria um mundo rico e variado que aumenta a gama de possibilidades e nutre as capacidades e valores humanos, constituindo, assim, um dos principais motores do desenvolvimento”. Ainda no preâmbulo, há trecho que se enquadraria perfeitamente na proteção específica dos direitos linguísticos:

“Tendo em conta a importância da vitalidade das culturas para todos, incluindo as pessoas que pertencem a minorias e povos indígenas, tal como se manifesta em sua liberdade de criar, difundir e distribuir as suas expressões culturais tradicionais, bem como de ter acesso a elas, de modo a favorecer o seu próprio desenvolvimento,

Sublinhando o papel essencial da interação e da criatividade culturais, que nutrem e renovam as expressões culturais, e fortalecem o papel desempenhado por aqueles que participam no desenvolvimento da cultura para o progresso da sociedade como um todo,”

A Convenção em comento pode oferecer um aparato normativo importante para o cenário brasileiro, principalmente para a valorização dos direitos linguísticos que se relacionam com as atividades econômicas, políticas e sociais dos grupos brasileiros falantes de outras línguas que não o português: artes cênicas, cinema, produção de espetáculos, festivais etc. O aludido documento pode ser trabalhado em conjunto com a base

12 A Convenção também é chamada de Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais.

constitucional para dos direitos linguísticos para fornecer elementos de discussão jurídica tanto sobre o acesso do público à produção cultural desses grupos falantes como sobre a destinação de recursos financeiros para as atividades educativas e culturais realizadas nas línguas brasileiras diferentes do português.

O que se quer destacar é a possibilidade de usar o conjunto normativo internacional para avançar na proteção dos direitos linguísticos e possibilitar que os grupos falantes participem da vida cultural brasileira, sem distinção ou maiores entraves por terem um língua materna diversa do português. Afinal, o direito de participar da vida cultural do seu município, estado e país é um direito humano muita vezes esquecido.

Nesse sentido, em 2010, com a finalidade de reforçar a proteção aos direitos culturais como direitos humanos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU elaborou o *Comentário Geral (General Comment)* sobre o direito de toda pessoa participar da vida cultural¹³. Este Comentário 21 oferece orientações consistentes sobre o conteúdo do direito de todos participarem da vida cultural em sua cidade, seu Estado e seu país. Nas palavras de Christian Courtis:

“Em termos substantivos, o Comentário Geral nº 21 considera o direito de fazer parte da vida cultural como uma *liberdade*. Mas, mesmo quando caracterizada como uma liberdade, a Comissão continua a empregar a sua tipologia habitual tripartite para clarificar o âmbito das obrigações decorrentes desse direito: a obrigação de respeitar, proteger e cumprir. A conclusão é importante: o gozo de liberdades, tal como a liberdade de participar da vida cultural, não só exige a abstenção do Estado - ou seja, a não-interferência, mas também obrigações positivas, incluindo as necessárias para proteger o direito da não-interferência ou o abuso de terceiros, e aquelas necessárias para facilitar e promover o gozo do direito por parte de indivíduos e grupos que não estejam em posição de fazê-lo.

O Comentário Geral ressalta ambos os aspectos - individuais e coletivos - do direito de fazer parte da vida cultural. Segundo o texto, “os direitos culturais podem ser exercidos por uma pessoa (a) individualmente; ou (b) em associação com outros; ou (c) dentro de uma comunidade ou grupo, como tal.” Embora o significado de tal afirmação possa necessitar de mais esclarecimentos, ele está apto a captar o sentido coletivo da palavra

13 Este documento (E/C.12/GC/21) está disponível na página da ONU (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>), em inglês, francês, espanhol e russo. Uma apresentação completa sobre esse Comentário é feita por Christian Courtis, in *Os direitos culturais como direitos humanos: alguns passos significativos para clarificação conceitual, na coletânea Bens Culturais e Direitos Humanos*, org. Inês Virginia Prado Soares e Sandra Cureau, inédito.

cultura ou – em outras palavras - o fato de que os bens e práticas culturais constituem referências para uma comunidade cultural.

(...)

Além de reforçar a aplicação do princípio da *não-discriminação* no direito de participar da vida cultural, o Comitê traz dois pontos importantes sobre este assunto: primeiro, ele afirma que ninguém deve ser discriminado por exercer ou não exercer o direito de participar da vida cultural ou de pertencer a uma comunidade cultural. Este é um corolário importante a se considerar o direito de participar da vida cultural como uma liberdade. Em segundo lugar, deixa claro que, a fim de erradicar a discriminação, os Estados devem reconhecer a existência de diferentes identidades culturais dos indivíduos e das comunidades sobre seus territórios. Esta é uma obrigação imediata, que não exige muitos recursos, e constitui um esclarecimento fundamental para identificar determinadas formas de discriminação, tais como a negação ou assimilação cultural.”¹⁴

Outra iniciativa relevante para o tema dos direitos linguísticos é a do Conselho de Direitos Humanos da ONU, que, em 2009, criou o Procedimento Especial chamado de *Perito Independente na Área dos Direitos Culturais* (Resolução 10/23, de 26 de março de 2009). A criação desse Procedimento fortalece os direitos culturais como direitos humanos, já que o trabalho do Perito visa exatamente compreender e apresentar seu conteúdo e alcance nos diversos países, identificando as melhores práticas e os possíveis obstáculos na promoção e proteção dos direitos culturais a nível local, nacional, regional e internacional, apresentando propostas e/ou recomendações ao Conselho para sobre possíveis ações que garantam a efetividade dos direitos culturais.

O mandato do *Perito Independente na Área dos Direitos Culturais* da ONU é de três anos. Para ocupar essa função, Farida Shaheed foi nomeada em 2009 e reconduzida em 2012¹⁵. A sua primeira visita oficial como Perito Independente foi ao Brasil. A missão se deu de 8 a 19 de novembro de 2010. No relatório da visita foram destacados avanços no cenário brasileiro com menção expressa ao Programa “Territórios de Identidade” e ao Plano Nacional de Cultura, que naquele momento estava prestes ser regulamentado pela Lei 12.343/10 - Lei do Plano Nacional de Cultura/PNC, promulgada em dezembro de 2010.

14 Christian Curtis, in *Os direitos culturais como direitos humanos: alguns passos significativos para clarificação conceitual*, na coletânea *Bens Culturais e Direitos Humanos*, org. Inês Virginia Prado Soares e Sandra Cureau, inédito.

15 Ricos relatórios tem sido produzidos por Farida Shaheed como Perita e estão disponíveis em: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/CulturalRights/Pages/MandateInfo.aspx> . Acesso em 22.10.2014

Sobre os desafios a serem superados pelo Brasil que guardam ligação com a proteção dos direitos linguísticos, a Perita destacou, dentre outros pontos, a necessidade do país ¹⁶: “continuar adotando todas as medidas necessárias para garantir destinação de recursos e de bens culturais a pequenas cidades e regiões menos desenvolvidas; a importância de ações governamentais que garantam os direitos dos povos indígenas a viverem em suas territórios; e a necessidade de intensificar esforços para combater a discriminação e intolerância em relação aos afrodescendentes, com menção expressa à proteção às religiões de origem africana e à proteção do patrimônio linguístico dos afrodescendentes, complementando as medidas já existentes para implementar as Leis 10.639/2003 e 12.288/2010”.

Além de direito humano, o direito linguístico é também direito fundamental assegurado no sistema de justiça brasileiro, a começar pela Constituição. No Estado Democrático brasileiro, o indivíduo (ou a comunidade) residente no país tem direito a preservar e ver preservados os elementos mais significativos de sua cultura e da cultura nacional para fruição presente e transmissão às próximas gerações.

É o que veremos no tópico seguinte.

DIREITO À DIVERSIDADE LINGUÍSTICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO

No Estado Democrático brasileiro, a ação do Estado deve respeitar a diversidade cultural e as formas de manifestações culturais que brotam na comunidade, sem uma intervenção na esfera do direito individual ou coletivo. Nesse sentido, José Afonso da Silva destaca que as intervenções e competências públicas em matéria cultural se baseiam no duplo aspecto da cultura: valor simbólico que representa uma identidade coletiva e na dimensão interativa que se manifesta num poder de transformação social. Esta dimensão coletiva, ainda segundo o autor, é efetivada pela atuação estatal em três áreas: a política de proteção cultural, política de formação cultural e política de promoção cultural ¹⁷

O art. 215 *caput* da Constituição determina que o Estado garantirá a todos o acesso às fontes da cultura nacional, apoiando, valorizando e incen-

¹⁶ Report of the independent expert in the field of cultural rights, Farida Shaheed, Mission to Brazil (8-19 November 2010), A/HRC/17/38/Add.1, 21 March 2011.

¹⁷ Ordenação ..., ob.cit, p.210/214

ativando a difusão das manifestações culturais. Ao Estado cabe uma atuação que possibilite que as manifestações culturais nacionais ou estrangeiras se desenvolvam no país. Mas, especialmente, incumbe ao Poder Público proteger as manifestações locais, regionais ou nacionais das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, bem como as de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, nos termos do art. 215, §1º da Constituição.

A previsão do art. 215 (direito à manifestação cultural) pode ser entendida em dois sentidos: a) como direito à liberdade de expressão (cultural); b) como direito que dá suporte à proteção dos elementos materiais e imateriais constitutivos (existentes ou a serem criados) do patrimônio cultural brasileiro. Assim, a alegação de afronta ao direito à manifestação cultural tem o ônus da fundamentação no sentido de demonstrar que foi cerceado, não em um comportamento qualquer, mas em um comportamento justamente relevante para o exercício de seus direitos culturais ligados relevantes para o acesso e fruição dos bens culturais portadores de valores de referência ligados à memória, à identidade ou à ação da sociedade brasileira.¹⁸

As manifestações culturais expressam direitos fundamentais ligados à liberdade e à memória e podem sempre ser objeto de ponderação com outros direitos de igual valor e importância para o sistema jurídico. Mesmo quando abrigadas na diversidade cultural e na garantia do pluralismo cultural estabelecido pelo Estado democrático brasileiro, as manifestações podem sofrer restrições.

Um exemplo bem plausível vem do direito linguístico. Trata-se da obrigatoriedade de manifestação em língua portuguesa no território nacional (art. 13). A hegemonia do português não cede, a princípio, espaço para a pluralidade cultural linguística e o estrangeiro não pode, sob alegação de direito à manifestação cultural, utilizar-se de sua língua materna no trato de questões públicas e formais no território brasileiro, sob pena de nulidade do negócio. Há exceções para os nacionais integrantes de grupos falantes de outros falares também considerados brasileiros. E uma dessas exceções vem prevista na Constituição, que é o uso das língua indígena. Há também uma lei federal que normatiza a Língua Brasileira de Sinais.

18 Argumentação desenvolvida a partir de votos do Juiz Dieter Grimm, especialmente de um dos mais famosos votos dissidentes da Jurisprudência do TCF (voto proferido na decisão (Beschluss) do Primeiro Senado do Tribunal Federal de 6 de junho de 1989- 1 BvR 921/8/BVERFGE 80, 137), no qual defende que o dispositivo que garante o direito fundamental ao desenvolvimento da personalidade não protege qualquer comportamento. In Leonardo Martins (Org), Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão, Fundação Korand Adenauer, 2005, p.228/233.

Sob essa ótica, se todo bem cultural brasileiro resulta de um processo de manifestação cultural, o inverso não é verdadeiro: nem toda manifestação cultural é consolidada em um bem cultural brasileiro. Por isso, pode-se afirmar que a liberdade de manifestação cultural, prevista no artigo 215 da CF, é um direito cultural que não está necessariamente ligado à produção e preservação dos bens culturais que integram (ou podem vir integrar) o patrimônio cultural brasileiro. As consequências jurídicas mais importantes dessa diferenciação são: a) que as manifestações culturais que não guardem ligação com a memória, a identidade e a ação dos grupos formadores da sociedade brasileira estão protegidas pelo sistema jurídico brasileiro, cabendo à União, aos Estados e Municípios a sua tutela no exercício de suas competências legislativas e administrativas; b) que cabe ao Poder Judiciário a apreciação de ações coletivas ou individuais que visem à tutela de bens e valores decorrentes das manifestações culturais que não guardem ligação com a memória, a identidade e a ação dos grupos formadores da sociedade brasileira; c) que as comunidades ou grupos detentores ou produtores dessas manifestações têm direitos individuais e coletivos que lhes assegurem a fruição e o acesso aos bens culturais decorrentes; d) que os bens culturais que não integram o patrimônio cultural brasileiro, embora possuam instrumentos (administrativos e jurídicos) e mecanismos (inclusive financeiros) para sua tutela, não têm prioridade sobre os bens culturais brasileiros, que são bens qualificados pelo sistema jurídico brasileiro.

Pelo exposto acima, resta a dúvida se os falares brasileiros são apenas manifestações culturais ou também bens culturais imateriais. E desde já respondemos que os falares brasileiros são sempre manifestações e bens culturais. A diversidade linguística, decorrente da concepção constitucional de diversidade cultural, encontra fundamento na valorização dos bens que sejam importantes para a memória, a identidade e a ação dos grupos formadores da sociedade brasileira (art. 216, caput, da Constituição).

Vale lembrar que, da utilização da linguagem falada como forma de manifestação e comunicação, decorrem duas significações sobre os falares brasileiros com consequências jurídicas diversas: a) a significação normativa, expressa nos direitos relativos à liberdade de expressão, de educação e outros direitos fundamentais que garantam uma vida com dignidade; e b) a significação material, que se revela na tutela da língua como bem cultural que integra o patrimônio brasileiro. Essa tutela tem raiz no art. 216, I da

Constituição que arrola expressamente as “formas de expressão” como elemento integrante desse patrimônio.

A análise do enquadramento dos falares brasileiros como manifestação cultural e também como bem cultural requer ainda a compreensão do alcance do direito à diversidade linguística no Brasil. E nesse sentido é interessante transcrever trecho do Relatório produzido pelo Grupo De Trabalho da Diversidade Linguística do Brasil (GTDL) que situa a questão dos idiomas falados no Brasil:

“No Brasil de hoje são falados por volta de 200 idiomas. As nações indígenas do país falam cerca de 180 línguas (chamadas de *autóctones*), e as comunidades de descendentes de imigrantes cerca de 30 línguas (chamadas de línguas *alóctones*). Além disso, usam-se pelo menos duas línguas de sinais de comunidades surdas, línguas crioulas, e práticas linguísticas diferenciadas nos quilombos, muitos já reconhecidos pelo Estado, e outras comunidades afro-brasileiras. Finalmente, há uma ampla riqueza de usos, práticas e variedades no âmbito da própria língua portuguesa falada no Brasil, diferenças estas de caráter diatópico (variações regionais) e diastrático (variações de classes sociais) pelo menos. Somos, portanto, um país de muitas línguas, tal qual a maioria dos países do mundo (em 94% dos países são faladas mais de uma língua).

Fomos no passado, ainda muito mais do que hoje, um território plurilíngue. Cerca de 1.078 línguas indígenas eram faladas quando aqui aportaram os portugueses, há 500 anos, segundo estimativas de Rodrigues (1993: 23). Porém o Estado português e, depois da independência, o Estado brasileiro, que o sucedeu, tiveram por política, impor o português como a única língua legítima, considerando-a ‘companheira do Império’ (Fernão de Oliveira, na primeira gramática da língua portuguesa, em 1536).

A política linguística principal do Estado sempre foi a de **reduzir** o número de línguas, num processo de *glotocídio* (eliminação de línguas) através de *deslocamento linguístico*, isto é, de sua substituição pela língua portuguesa. Somente na primeira metade do século XX, segundo Darcy Ribeiro, 67 línguas indígenas desapareceram no Brasil - mais de uma por ano, portanto (Rodrigues, 1993:23). Das cerca de 1.078 línguas indígenas faladas em 1500, ficamos com aproximadamente 180 em 2000 (um decréscimo de 85%), e várias destas 180 encontram-se em estado avançado de desaparecimento, caracterizando uma verdadeira catástrofe cultural, já que a extinção de uma língua acarreta a perda de conhecimentos milenares ou centenários produzidos pela cultura do respectivo povo.”¹⁹

19 Conforme Relatório 2006/2007 produzido pelo GRUPO DE TRABALHO DA DIVERSIDADE LINGÜÍSTICA DO BRASIL (GTDL), p. 2/3. Ver também Gilvan Müller de Oliveira, (org.) Declaração Universal dos Direitos Linguísticos, Campinas, SP: IPOL/Mercado das Letras, 2003 *apud* Rosângela Morello e Gilvan Müller de Oliveira, “Uma política patrimonial e de registro para as línguas brasileiras”, Revista Patrimônio, <http://www.revista.iphan.gov.br/materia.php?id=211>, acesso em 25.04.08.

Além das línguas indígenas, como aponta o trecho acima, há outras línguas historicamente “situadas” e amplamente utilizadas no Brasil: línguas de imigração, de sinais, de comunidades afro-brasileiras e línguas crioulas. Esse patrimônio cultural é desconhecido ou mesmo ignorado por grande parte da população brasileira. Como destacado sobre as línguas africanas

“O desaparecimento das línguas africanas no Brasil, o maior pólo escravocrata do mundo na era moderna, relaciona-se com a eliminação física dos próprios escravos, sua vida relativamente curta nas cruéis condições das fazendas, a dificuldade que tiveram em se estabelecer como comunidades e de constituir famílias. Relaciona-se também com a suma desvalorização, por parte dos segmentos do governo e da sociedade, de tudo o que se relacionava com a cultura dos escravos. Apesar disso, os quilombos nos dão mostras de grande vitalidade e originalidade linguísticas, ainda muito pouco estudadas, e que chamaremos nesse documento de *línguas de comunidades afro-brasileiras*”²⁰

Por isso, não há dúvida que se pode falar em línguas distintas da língua portuguesa como bens culturais integrantes (ou potencialmente integrantes) do patrimônio cultural brasileiro. De acordo com o previsto no art. 216, caput, da Constituição, pode-se falar em línguas distintas da língua portuguesa como bens que integram o patrimônio cultural brasileiro quando os falares de grupos brasileiros são portadores de referencialidade, ou seja: estão ligados à memória, ação ou identidade dos grupos formadores da sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, essas línguas e falares devem ter uma continuidade histórica e uma projeção intergeracional, para o acesso e fruição pelas gerações futuras.

Nesse enfoque, além das línguas indígenas e africanas, as línguas de imigração faladas no Brasil devem ter atenção do poder público não somente por expressarem materialmente os direitos linguísticos, mas também porque os “falares dos imigrantes”, se não absorvidos na língua portuguesa, podem ter presentes elementos que permitam sua autonomia e que caracterizem o bem como “forma de expressão ligada à memória, identidade e ação da sociedade brasileira”.

Mas a aceitação de outros falares como bens culturais brasileiros não elimina a dificuldade da atividade de identificação de referências culturais que fundamentam a proteção da língua diversa do português bem cultural

20 Conforme Relatório 2006/2007 produzido pelo GRUPO DE TRABALHO DA DIVERSIDADE LINGÜÍSTICA DO BRASIL (GTDL), p. 4.

significativo para a sociedade brasileira. Por isso, vale destacar que, além do saber (do critério técnico), há também a questão do poder²¹ e do prestígio de um grupo a partir da preservação das marcas de sua identidade e dos vestígios de sua cultura, de acordo com as suas percepções e não pelo olhar do grupo dominante.

Além disso, as seleções dos bens que integram o patrimônio cultural brasileiro, embora se pautem na atualidade e sejam desenvolvidas para atender o interesse da geração presente, não podem deixar de ter a perspectiva da equidade intergeracional. Desse modo, os estudos, a sistematização dos dados, a utilização dos instrumentos como o inventário para tutela dos falares devem, ao mesmo tempo, considerar o exercício do direito linguístico pelos grupos falantes que estão em território brasileiro hoje e também a transmissão da língua para as gerações futuras.

Ao mesmo tempo, a língua portuguesa continua a ser a forma de expressão do povo brasileiro e a base unificadora da cultura do país (art. 13 da Constituição). Porém, a existência de uma base unificadora não significa uma base hegemônica, já que a diversidade cultural é nota característica do direito fundamental ao patrimônio cultural.

Assim, a pluralidade linguística brasileira pode ser garantida mesmo com a previsão constitucional da língua portuguesa como língua oficial. Essa afirmação é importante, posto que a implementação das políticas públicas e a discussão acerca dos instrumentos protetivos cabíveis para esses bens exigem a percepção de que a diversidade linguística é um direito fundamental e esse direito também reflete um bem que integra o patrimônio cultural brasileiro.

A proteção jurídica da diversidade cultural significa o direito de participação de todos os grupos formadores da sociedade brasileira, especialmente dos que sejam étnica ou culturalmente diferenciados e se caracterizem como grupos minoritários, no acesso e fruição aos bens culturais. O sentido jurídico da diversidade também embasa o estabelecimento de políticas públicas diferenciadas, com previsão de ações afirmativas que possibilitem a igualdade material entre os grupos formadores.

Em termos gerais, em decorrência da importância da cultura para a ordem jurídica baseada na dignidade humana e na liberdade, os direitos de acesso e fruição relacionados a todos os bens culturais (materiais e imateriais) são, em tese, dotados constitucionalmente de maiores garantias

21 Maria Cecília Londres Fonseca, ob. cit., p. 87.

frente ao Poder Público. Desse modo, os direitos culturais linguísticos são direitos fundamentais que se desenvolvem em uma dinâmica social em que instrumentos aceitos na estrutura do Estado Democrático de direito são utilizados com a finalidade de garantir sua fruição e seu resguardo.

Ao mesmo tempo, de acordo com o texto constitucional, o patrimônio cultural brasileiro é constituído pelos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: as formas de expressão; os modos de fazer, criar e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (art. 216 da CF).

INSTRUMENTOS PROTETIVOS DA DIVERSIDADE LINGUÍSTICA BRASILEIRA

A conceituação constitucional de patrimônio cultural brasileiro e a previsão do dever de tutela dos bens culturais pelo Estado, com a colaboração da sociedade, indicam a obrigação do Poder Público em atuar positivamente (não ser omissor), no sentido de proporcionar a fruição e o acesso ao patrimônio cultural dentro de uma igualdade material.

Nessa perspectiva, o direito ao patrimônio cultural linguístico é um desdobramento dos direitos culturais, já que sua concepção pressupõe a diversidade linguística (e sua fruição) e tem por base a liberdade e a educação. Assim, o direito do indivíduo, ou do grupo, em se expressar na língua que represente a sua identidade e sua memória decorre do traço de diversidade cultural que informa o sistema jurídico brasileiro. Mas, como aponta Aryon Dall'Igna Rodrigues, a oferta de suporte constitucional é relevante porém insuficiente para um efetivo avanço no tema:

A redução de 1200 para 180 línguas indígenas nos últimos 500 anos foi o efeito de um processo colonizador extremamente violento e continuado, o qual ainda perdura, não tendo sido interrompido nem com a independência política do país no início do século XIX, nem com a instauração do regime republicano no final desse mesmo século, nem ainda com a promulgação

da “Constituição Cidadã” de 1988. Embora esta tenha sido a primeira carta magna a reconhecer direitos fundamentais dos povos indígenas, inclusive direitos linguísticos, as relações entre a sociedade majoritária e as minorias indígenas pouco mudou. Graças à Constituição em vigor está havendo diversos desenvolvimentos importantes para muitas dessas minorias em vários planos, inclusive no acesso a projetos de educação mais específicos e com consideração de suas línguas nativas. Entretanto, ainda são grandes a hostilidade e a violência, alimentadas não só por ambições de natureza econômica, mas também pela desinformação sobre a diversidade cultural do país, sobre a importância dessa diversidade para a nação e para a humanidade e sobre os direitos fundamentais das minorias”.²²

Para que esse direito linguístico se torne uma realidade, a educação formal tem um papel essencial. Mais uma vez, não falta amparo constitucional. O direito dos povos indígenas em se expressar em sua língua (art. 231, CF) e de utilizar a língua materna e processos próprios de aprendizagem em sua educação formal (art. 210 §2º da CF) é garantido no texto constitucional.

A partir da Constituição, não apenas os povos indígenas mas também outras minorias falantes encontram e criam espaços normativos para a efetividade dos direitos linguísticos. A educação bilíngue passa a ser uma realidade plausível e integrante da política educacional, no plano federal e também local. Como bem destacado no citado documento elaborado pelo Grupo de Trabalho da Diversidade Linguística do Brasil (GTDL):

“A Constituição Federal de 1988 representou um marco nesta evolução jurídica, porque reconheceu aos povos indígenas, pela primeira vez na história, direitos linguísticos e culturais (Art. 210 e 230), que iriam se desdobrar na criação de uma modalidade de ensino pautada pela interculturalidade, uso das línguas maternas e participação comunitária. Esse ensino diferenciado hoje atende a mais de 174 mil estudantes indígenas em escolas bilíngues e/ou multilíngues, ancorado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação, regulamentado pela Resolução 03 do Conselho Nacional de Educação. No entanto, a mesma Constituição que reconheceu direitos linguísticos aos povos indígenas deixou de fora outras comunidades linguísticas brasileiras, como os surdos e os descendentes de imigrantes, que somente muito mais tarde conseguiram se organizar para a percepção dos seus direitos linguísticos”.²³

22 RODRIGUES, Aryon Dall’Igna. Sobre as línguas indígenas e sua pesquisa no Brasil, em *Cienc. Cult.* vol.57 no.2 São Paulo Apr./June 2005, disponível em http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252005000200018&script=sci_arttext, acesso em 22.03.2015

23 Conforme Relatório 2006/2007 produzido pelo GRUPO DE TRABALHO DA DIVERSIDADE LINGÜÍSTICA DO BRASIL (GTDL), p. 5.

A aceitação de outros falares no Brasil decorre da garantia das liberdades e direitos fundamentais. No entanto, a implementação de políticas públicas que outros falares (outras línguas) tutelam como direito e bem cultural brasileiro não significa qualquer mudança na língua oficial do país. No máximo, a depender do interesse local ou regional, é possível que sejam editadas leis (municipais ou estaduais) que permitam a co-oficialidade desse outro falar brasileiro e, com isso, possibilite o bilinguismo na educação, na prestação de serviços públicos etc.

No âmbito local (municipal), a normatização da educação bilíngue deve sempre compatibilizar o direito à diversidade linguística com o direito à educação formal e em língua portuguesa. A lei também deve ter atenção para não interferir nas práticas escolares educacionais previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ao mesmo tempo que resguarde o direito dos alunos falantes de outras línguas brasileiras de terem acesso aos processos próprios de aprendizagem. Um bom exemplo é a Lei Municipal nº 145, de 11 de dezembro de 2002, de São Gabriel da Cachoeira, Estado do Amazonas, que dispõe sobre a co-oficialização das línguas Nheengatu, Tukano e Baniwa. Nesta lei, que contém poucos artigos, é previsto que:

Art. 2º. O status de língua co-oficial concedido por esse objeto, obriga o município:

§1º. A prestar os serviços públicos básicos de atendimento ao público nas repartições públicas na língua oficial e nas três línguas co-oficiais, oralmente e por escrito:

§2º. A produzir a documentação pública, bem como as campanhas publicitárias institucionais na língua oficial e nas três línguas co-oficiais.

§3º. A incentivar a apoiar o aprendizado e o uso das línguas co-oficiais nas escolas e nos meios de comunicações.

Art. 3º. São válidas e eficazes todas as atuações administrativas feitas na língua oficial ou em qualquer das co-oficiais.

Art. 4º. Em nenhum caso alguém pode ser discriminado por razão da língua oficial ou co-oficial que use.

Art. 5º. As pessoas jurídicas devem ter também um corpo de tradutores no município, o estabelecido no *caput* do artigo anterior, sob pena da lei.

Art. 6º. O uso das demais línguas indígenas faladas no município será assegurado nas escolas indígenas, conforme a legislação federal e estadual”.

A co-oficialidade não se restringe à línguas indígenas. Vale citar exemplos do município de Serafina Corrêa no Rio Grande do Sul editou,

em novembro de 2009, a Lei 2.615 que declarou o Talian língua co-oficial do Município; e, da língua Pomerana, que foi co-oficializada pela Lei municipal n. 1136/2009 de Santa Maria de Jetibá no Espírito Santo.

A comunidade dos surdos tem o reconhecimento legal de sua comunicação pela Língua Brasileira de Sinais, LIBRAS, pela Lei Federal 10.436/2002. Essa comunicação não substitui a modalidade escrita da língua portuguesa e deve ser garantida pelo Poder Público, especialmente pelo sistema educacional:

Art. 2^o Deve ser garantido, por parte do poder público em geral e empresas concessionárias de serviços públicos, formas institucionalizadas de apoiar o uso e difusão da Língua Brasileira de Sinais - Libras como meio de comunicação objetiva e de utilização corrente das comunidades surdas do Brasil.

Art. 3^o As instituições públicas e empresas concessionárias de serviços públicos de assistência à saúde devem garantir atendimento e tratamento adequado aos portadores de deficiência auditiva, de acordo com as normas legais em vigor.

Art. 4^o O sistema educacional federal e os sistemas educacionais estaduais, municipais e do Distrito Federal devem garantir a inclusão nos cursos de formação de Educação Especial, de Fonoaudiologia e de Magistério, em seus níveis médio e superior, do ensino da Língua Brasileira de Sinais - Libras, como parte integrante dos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCNs, conforme legislação vigente.

Parágrafo único. A Língua Brasileira de Sinais - Libras não poderá substituir a modalidade escrita da língua portuguesa.

Desse modo, a edição de legislações que co-oficializem as línguas dos grupos falantes tem um impacto importante na comunidade local. Por isso, as leis dessa natureza são instrumentos de extrema relevância para proteção dos direitos linguísticos.

Quanto à possibilidade de judicialização de questões que envolvam o direito linguístico, o recebimento do título de Referência Cultural Brasileira pelas três línguas brasileiras já inventariadas indica um compromisso oficial do Estado com uma política pública de diversidade linguística e a oferta de todo o aparato necessário para os falantes e seu desenvolvimento na comunidade. E mesmo para as línguas que não receberam o título, cabe a judicialização, já que a natureza da língua como brasileira não depende do reconhecimento oficial. A titulação serve para tornar público o compromisso do Estado com os falantes e com a implementação de políticas públicas.

Assim, é necessário que o Poder Público adote todos os meios cabíveis para a implementação, em um prazo razoável, dos direitos linguísticos, que não se esgota com a legislação que trata da co-oficialização da língua no município. Essas iniciativas legislativas de co-oficialização são um passo bastante importante, já que a consequência é a formação de uma comunidade bilíngue, com oferta dos serviços de saúde, educação e de utilidade pública em geral nas duas línguas brasileiras faladas na localidade. Ou seja, o poder público precisará criar e ofertar estruturas que garantam o direito dos falantes das outras línguas brasileiras. Mas, caso isso não aconteça, a posição do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que é cabível o controle e a intervenção do poder judiciário no tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. (ADPF-MC N° 45, Rel. Celso de Mello, DJ 4.5.2004).

A perspectiva do direito linguístico como direito de expressão e direito à educação na língua materna se soma à perspectiva da linguagem de um povo ou grupo como bem cultural imaterial. Nessa ótica, os instrumentos administrativos aplicáveis para a proteção dos falares brasileiros são o inventário, o registro e a vigilância. Esses instrumentos não são exclusivos e cabem outros tantos não nominados que servem para preservar e acautelar os falares brasileiros. Dentre esses outros instrumentos pode-se mencionar a educação patrimonial e a guarda (gravação e digitalização) das línguas indígenas (mortas) não mais faladas no Brasil, mas documentadas.

No âmbito do poder executivo, o inventário um instrumento administrativo essencial para promoção e proteção do patrimônio linguístico como patrimônio cultural brasileiro em razão da existência, desde 2010, do Inventário Nacional sobre Diversidade Linguística – INDL²⁴.

O INDL está voltado à identificação, documentação, reconhecimento e valorização das línguas portadoras de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da nossa sociedade. É um instrumento de proteção da cultura imaterial que visa dar visibilidade à pluralidade linguística do Brasil: quantas são, qual seu estágio de preservação e que quantidade de pessoas falam cada língua. A menção expressa ao inventário, entre a indicação constitucional (art. 216 §1º) de diversos mecanismos para proteção dos bens culturais, traz, para o Poder Público, o dever de definição de qual é o melhor meio para se alcançar a finalidade

24

O INDL foi criado pelo Decreto Presidencial n.7387/2010

de tutelar o bem linguístico. Nesse sentido, no documento preparatório da criação deste INDL, elaborado pelo IPHAN e Ministério da Cultura, pode-se ter a exata noção do que o Poder Público esperava do Inventário das línguas brasileiras:

“O Inventário Nacional da Diversidade Lingüística (INDL) é instrumento de levantamento e registro das línguas faladas pelas comunidades linguísticas brasileiras. Estas línguas são constitutivas da história e da cultura do Brasil e devem ser entendidas como referências culturais da nação, tal qual ocorre com outros bens de natureza material ou imaterial.

As línguas faladas no Brasil são classificadas em cinco categorias histórico-sociológicas, de acordo com sua origem histórica e cultural e sua natureza semiótica. Podem ser:

- Indígenas
- de comunidades Afro-Brasileiras
- de Imigração
- de Sinais
- Crioulas

Língua Portuguesa e suas variações dialetais

O Inventário visa a dar visibilidade à pluralidade linguística brasileira e a permitir que as línguas sejam objeto de uma política patrimonial que colabore para sua manutenção e uso.

Os resultados do Inventário Nacional da Diversidade Lingüística serão expressos em um formulário, único para todas as línguas, de modo que se possa ter uma visão geral e comparável da diversidade linguística do Brasil.

(...)²⁵

O *status* constitucional do inventário permite também que a comunidade participe das distintas fases que envolvem o uso do inventário nas situações concretas (desde a escolha e elaboração de metodologia adequada até sua aplicação). O conhecimento gerado durante o processo de inventário permite identificar de modo bastante preciso as formas mais adequadas de salvaguarda dos falares brasileiros e nesse enfoque é um instrumento essencial para a elaboração, implementação e acompanhamento de políticas culturais nessa seara. Por isso, a produção dos dados, a catalogação das línguas que integram o patrimônio cultural brasileiro, a manutenção de

25 Ministério da Cultura e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Anexo 4, Proposta De Metodologia Geral Para O Inventário Nacional Da Diversidade Lingüística,

recursos humanos e financeiros para produção dos inventários, entre outros aspectos, passam a ser obrigações do Poder Público e direito subjetivo do indivíduo e da comunidade. Sob esse enfoque, o inventário decorre do direito fundamental ao acesso à informação e do direito ao acesso às fontes da cultura nacional (art. 215 da CF).

Um ponto que merece destaque é a importância do INDL como instrumento de precaução (ou prevenção) e de informação. Nesse enfoque, a sua elaboração e implementação devem proporcionar o acesso, fruição, conhecimento e registro dos falares como bens culturais da comunidade e da região que os falantes habitam.

Em novembro de 2014, o Ministério da Cultura entregou o título de “Referência Cultural Brasileira” às línguas Talian, Asurini do Trocará e Guarani Mbya. Esse reconhecimento oficial traz à tona novas demandas não apenas para as línguas tituladas, mas para todas as outras línguas brasileiras em processo de pesquisa ou não.

As demandas e a busca por novos aportes legislativos e administrativos chegam juntamente com as comemorações dos avanços. O que pode ser aperfeiçoado para garantir os direitos linguísticos das minorias falantes no Brasil? Como preservar seus direitos culturais dentro dos arranjos institucionais disponíveis no Estado brasileiro?

As respostas a tais questões renderiam outro texto, mas como conclusão do presente estudo procuraremos indicar o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultural como um caminho a mais para superar os desafios na efetividade dos direitos linguísticos.

NOVOS ARES PARA A DIVERSIDADE LINGUÍSTICA NO PLANO JURÍDICO

Um aspecto que pode ser melhor explorado pelos que atuam na defesa da diversidade linguística é a sua integração com a lei do Plano Nacional de Cultura – PNC e com o Sistema Nacional de Cultura.

O PNC está veiculado no ordenamento brasileiro pela Lei n. 12.343/2010 (lei do PNC) e tem por finalidade o planejamento e implementação de políticas públicas, de prazo decenal²⁶, voltadas à proteção e promoção da diversidade

26 O primeiro PNC vai até 2020

cultural brasileira. Diversidade que se expressa em práticas, serviços e bens artísticos e culturais determinantes para o exercício da cidadania, a expressão simbólica e o desenvolvimento socioeconômico do País.

A lei em comento criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais e embora tenha clara atenção para as práticas, expressões e valores culturais imateriais, alguns de seus dispositivos oferecem timidamente respaldo para tutela dos bens culturais materiais. Nesse sentido, dentre os objetivos do PNC, está o de proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial” (art. 2º, inc. II). O art. 3º indica que compete ao Poder Público “garantir a preservação do patrimônio cultural brasileiro, resguardando os bens de natureza material e imaterial, os documentos históricos, acervos e coleções, as formações urbanas e rurais, as línguas e cosmologias indígenas, os sítios arqueológicos pré-históricos e as obras de arte, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência aos valores, identidades, ações e memórias dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (inc. VI).

Ainda sobre o PNC, cabe destacar que a previsão constitucional de Plano Nacional e ou Planos regionais/locais de cultura oferece a possibilidade de utilização, no que for cabível, das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à seara econômica, no que for cabível. Assim, a Lei n. 12.343/2010 (lei do PNC) tem, pela sua natureza, o viés determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Já o Sistema Nacional de Cultura, de acordo com a Constituição, “institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais” (art. 216-A, *caput*). Este Sistema terá uma lei federal para dispor sobre sua regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como sobre sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo (art.216-A, §3º). É previsto ainda que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias” (art.216-A, §4º).

Desde 2005 já havia criado o Sistema Federal de Cultura - SFC pelo Decreto n.5.520/2005, que dispunha sobre a composição e o funcionamento

do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura. Esse Decreto foi modificado pelo Decreto n. 6.973/2009; e essas alterações dizem respeito, basicamente, à composição e funcionamento do CNPC. Atualmente esse Sistema Federal de Cultura integra o Sistema Nacional de Cultura.

Em 2014, é promulgada a Lei 13.018/14, que baseada no art. 215 da Constituição, institui a Política Nacional de Cultura Viva- PNCV. Essa PNCV surge como primeiro marco regulatório após a previsão constitucional do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e soma-se ao Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/2010) dando nova feição ao conjunto normativo para a gestão cultural no Brasil, que voluntariamente opta gestão compartilhada entre Estado e sociedade.

Ao mesmo tempo que é uma novidade no campo normativo, trata-se de uma Política portadora de uma experiência de uma década, já que decorre do programa estatal homônimo criado em 2004. É uma norma voltada para a pautar gestão democrática das políticas públicas culturais e na oferta de instrumentos e ferramentas que permitam o diálogo (com) e a participação da sociedade civil; e que garantam a liberdade de expressão cultural e a valorização e difusão das manifestações culturais. Estabelece a gestão compartilhada do Programa Cultura Viva entre a União, estados e municípios e tem como finalidade primordial ampliar o acesso da população aos direitos culturais, a partir do fortalecimento das ações de grupos culturais já existentes.

Dentre os objetivos da PNCV indicados na lei (art. 2º), muitos dos quais foram destacados acima, chamamos atenção para os incisos V, VIII e IX, pela sua interdisciplinariedade e comunicação com outras políticas públicas, especialmente voltadas para a sustentabilidade, o desenvolvimento econômico, a educação e os direitos humanos:

“V - garantir o respeito à cultura como direito de cidadania e à diversidade cultural como expressão simbólica e como atividade econômica;

VIII- Potencializar iniciativas culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade, e ampliar instrumentos de educação com educação;

IX- Estimular a exploração, o uso e a apropriação dos códigos, linguagens artísticas e espaços públicos e privados disponibilizados para a ação cultural.”

O art. 5º deixa explícito o compromisso da PNCV com a promoção da interculturalidade e indica como ações estruturantes dessa Política, dentre

outras: intercâmbio e residências artístico-culturais; cultura, comunicação e mídia livre; cultura e educação; cultura e saúde; conhecimentos tradicionais; cultura digital; cultura e direitos humanos; economia criativa e solidária; livro, leitura e literatura; memória e patrimônio cultural; cultura e meio ambiente; cultura circense.

O art. 3º declara que a PNCV “tem como beneficiária a sociedade e prioritariamente os povos, grupos, comunidades e populações em situação de vulnerabilidade social e com reduzido acesso aos meios de produção, registro, fruição e difusão cultural, que requeiram maior reconhecimento de seus direitos humanos, sociais e culturais ou no caso em que estiver caracterizada ameaça a sua identidade cultural.” Mais uma vez, fica claro o que já estava previsto no primeiro dispositivo da lei em comento: que o art. 215 da Constituição é a maior fonte de inspiração dessa Política e que o foco é a liberdade cultural. É uma lei que pode ser usada para empoderamento de grupos vulneráveis.

O conjunto normativo apresentado neste tópico é rico e certamente guarda pertinência com o exercício dos direitos linguísticos e com a garantia da diversidade linguística. Mas precisa ser testado e explorado no cenário que abriga as políticas culturais no Brasil.