

O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE LUTA: CONTRIBUIÇÕES DO CAMPO JURÍDICO ÀS POLÍTICAS DE DIVERSIDADE LINGUÍSTICA NO BRASIL

Julia Izabelle da Silva
juliaisilva27@gmail.com

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

Resumo

Neste artigo defendemos a importância do uso criativo dos instrumentos legais como estratégia de mobilização por direitos linguísticos. Baseando-nos nas teorias críticas do direito, buscamos discutir o conceito de uso do direito como instrumento contra-hegemônico. Além disso, debatemos as políticas atuais do Estado brasileiro de promoção do acesso à justiça, assim como as mobilizações das comunidades linguísticas e de outros setores da sociedade civil na luta pelo reconhecimento de suas línguas. Como exemplos, apresentamos duas ações que visam a aplicação dos direitos linguísticos, o Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL) e a cooficialização de línguas em municípios brasileiros. Ambas as ações constituem exemplos de defesa e promoção da diversidade linguística, desenvolvidas através de um uso alternativo dos instrumentos jurídico-legais.

Palavras-chave: direitos linguísticos; teoria crítica; sociedade civil.

THE LAW AS AN INSTRUMENT OF STRUGGLE: CONTRIBUTIONS OF THE LEGAL AREA TO THE LINGUISTIC DIVERSITY POLICIES IN BRAZIL

Abstract

In this article, we defend the importance of the creative use of legal instruments as a strategy of mobilization for linguistic rights. Based on the critical right theory, we discuss the concept of alternative use of the law as an anti-hegemonic tool. We also discuss the policies of the Brazilian state for the promotion of the access to justice, as well as the mobilizations of the linguistic communities and the civil society in the

struggle for the recognition of their languages. As examples, we show two actions that aim the application of the linguistic rights, the Inventário Nacional de Diversidade Linguística and the cooficialization of Brazilian languages. Both actions represent examples of the defense and of the promotion of the linguistic diversity which were developed with the alternative use of the law.

Key-words: linguistic rights; critical theory; civil society.

INTRODUÇÃO

Apesar de recente, o movimento por direitos linguísticos é um fenômeno que tem ganhado espaço tanto no debate internacional como nos contextos nacionais, sobretudo em conflitos envolvendo o Estado e comunidades linguísticas minorizadas. Compreendido como parte integral dos direitos humanos, a reivindicação por direitos linguísticos tomou corpo, recebendo cada vez mais a atenção da legislação internacional. A partir da segunda geração dos direitos fundamentais, que reconheceu os direitos coletivos das comunidades étnicas e nacionais, diferentes declarações, pactos e convenções se concentraram na defesa dos direitos linguísticos de grupos cuja língua não condiz com a língua do Estado-nação em que se encontram. Tal reconhecimento internacional constitui hoje um importante instrumento jurídico disponível às comunidades para lutarem em defesa de suas línguas (Hamel, 1994).

Na América Latina, já é possível observar um maior reconhecimento de sua pluralidade linguística e cultural nas novas constituições de alguns países, os quais têm incorporado direitos e outras proteções aos povos indígenas (Giménez, 2001; Santos, 2010). A nova constituição da Bolívia, por exemplo, declara oficiais “o castelhano e todos os idiomas das nações e povos indígenas originários” e estabelece aos poderes públicos o dever de usar ao menos dois deles –o espanhol e uma das línguas indígenas–. Outros países, no entanto, ainda mantêm uma postura conservadora no reconhecimento constitucional dos direitos linguísticos. A constituição mexicana, por exemplo, dispõe que as comunidades indígenas possuem autonomia para “preservar e enriquecer suas línguas, conhecimentos e todos os elementos de sua cultura e identidade”, cabendo às autoridades federais e locais apenas oferecer uma educação escolar bilíngue intercultural (Giménez, 2011).

Embora a Constituição brasileira não trate de direitos linguísticos *per se*, o ordenamento jurídico em relação às línguas indígenas é verificado no artigo 231, no

qual “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, *línguas*, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. Além disso, no artigo 210, parágrafo 2º, referente à Educação Escolar, define-se que “o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de *suas línguas maternas* e processos próprios de aprendizagem”. No Brasil, além do português, são faladas 180 línguas indígenas, 30 línguas de imigração, e muitas outras línguas afrodescendentes, crioulas e de sinais. Embora o texto constitucional apenas faça menção às línguas indígenas, o amparo legal às demais línguas pode ser encontrado no artigo 216 da Constituição, onde são referidas como “formas de expressão” do patrimônio cultural brasileiro:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os 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:

I -as formas de expressão;

II -os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV -as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V -os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Contudo, é sabido que avanços na lei nem sempre correspondem a avanços na vida real. Assim, apesar de contar com um conjunto de normas, nacionais e internacionais, favoráveis à defesa e promoção da diversidade linguística, ainda são poucos e insuficientes os avanços na aplicação da lei. Tanto a sociedade civil tem se mostrado tímida em reivindicar os direitos linguísticos, quanto o Estado brasileiro tem negligenciado a relevância das políticas para a diversidade linguística, muito embora, como mostraremos adiante, algumas ações já possam ser apontadas.

Além disso, as comunidades linguísticas, assim como os próprios especialistas em políticas linguísticas pouco tem conseguido fazer uso dessa legislação disponível, o que revela o pouco diálogo que existe entre os setores da sociedade civil, inclusive pesquisadores e professores universitários, e especialistas em direito. Para que esses setores possam se mobilizar pela aplicação de seus direitos, seria necessário que não só as comunidades recorressem àqueles que “compreendem a lei”, mas também que houvesse um maior interesse por parte dos ativistas legais no tema linguístico (Giménez, 2011).

Portanto, pensando na necessidade de um maior diálogo entre comunidades linguísticas, especialistas em política linguística e especialistas em direito, esse trabalho tem o intuito de fazer uma aproximação, ainda que preliminar, entre o campo da política linguística e a área do direito. Com isso, buscamos identificar quais as contribuições que os estudos em direito, sobretudo as teorias críticas do direito, podem oferecer para que as comunidades linguísticas e para que nós, linguistas, possamos utilizar a lei a nosso favor, ou seja, possamos fazer dela um instrumento de luta e de resistência linguística (Rangel, 2001). Por último, apresentamos duas ações desenvolvidas recentemente no Brasil, uma gerida pelo Estado e outra pela sociedade civil, que consideramos exemplares para pensar as diferentes estratégias legais que se pode lançar mão para a aplicação dos direitos linguísticos.

DIREITOS LINGUÍSTICOS COMO DIREITOS HUMANOS: UM BREVE TRAJETO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 instaurou um novo conjunto de princípios de dignidade humana, dentre os quais o direito fundamental de se expressar na sua própria língua. Tendo como pano de fundo as atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial, o documento versava por direitos de não-discriminação por razão de raça, cor, religião, sexo, língua entre outras. Nesse rol de universalização de direitos, a língua passou a constituir um direito humano fundamental, sendo, portanto, reconhecido a todo indivíduo o direito a “identificar-se com sua língua materna e ter tal escolha respeitada por todos”. Isso significa que o Estado não pode proibir nenhum indivíduo a aprender e a desenvolver sua língua materna e a língua oficial do seu país de residência (Hamel, 1994; 1995).

No entanto, embora a Declaração represente um marco para a defesa dos direitos linguísticos, ela nada diz sobre o direito das comunidades ou minorias étnicas. Segundo May (2005), na verdade, sobre essa questão, a Declaração “deu um passo para trás”, já que a legislação a favor das minorias é antiga e remonta ao século XVIII. De acordo com o autor, as primeiras tentativas em estabelecer uma proteção legal às minorias, inclusive seus direitos linguísticos, são vistas na Ata Final do Congresso de Viena, firmada em 1815, a qual pôs fim à guerra napoleônica. Os Tratados de Paz auspiciados pela Ligadas Nações após o fim da Primeira Guerra Mundial também buscaram avançar na proteção das minorias, compreendidas como coletividades (May, 2005). Porém, a Declaração da Organização das Nações Unidas não retoma os princípios de proteção às

minorias linguísticas presentes nesses documentos, fazendo referência exclusivamente a direitos individuais.

Ainda segundo May (2005), os tratados e princípios que vigoravam no período pré Segunda Guerra Mundial acabaram tendo pouco efeito na evolução do direito internacional. Questões como o direito das minorias foram submetidas à definição mais ampla e universal de direitos humanos. O apagamento dos princípios de direito coletivo e a quase exclusividade de direitos individuais talvez seja umas das principais críticas feitas à Declaração. Desse modo, as controvérsias nas discussões sobre direitos linguísticos não têm sido se um indivíduo tem o direito ou não a falar uma língua em contexto privado, já que o direito à expressão resvala nos direitos fundamentais do homem. O debate é instaurado quando o direito linguístico é entendido como direito coletivo e, portanto, vai além do domínio privado e alcança o domínio público de dever do Estado (May, 2005; Hamel, 1994; 1995).

No nível coletivo, os direitos linguísticos estabelecem (a) o direito dos grupos minoritários a serem diferentes e o direito a usar e desenvolver suas línguas próprias; (b) o direito à autonomia e (c) o direito a contar com o apoio do Estado para a promoção da língua no campo educacional, da cultura, da administração etc. (Phillpson, Ranut e Skutnnab-Kangas, 1994 apud Hamel, 1995). Conforme observa May (2005, p. 138), a supressão das minorias étnicas e nacionais na Declaração foi resultado de uma “convicção, generalizada e emergente naquele momento, de que os direitos de grupos minoritários eram de alguma maneira incompatíveis com as estabilidades nacionais e internacionais”. Segundo a autora, o liberalismo ortodoxo que vigorava na teoria política do período priorizava a noção de autonomia pessoal e direitos políticos atribuíveis ao cidadão, em detrimento da ideia de identidade individual e coletiva, ou a ideia de pertença comunitária, já que esta conduziria o Estado a ter que “lidar” com a diversidade de povos e línguas no âmbito público e legal.

Negar a existência de outras nações e línguas e seus respectivos direitos coletivos foi e ainda é prática recorrente dos Estados-nação. Como pontua Hamel (1995), na maioria dos casos, os Estados se negam a reconhecer o caráter de povo ou nação às minorias étnicas, pois, “segundo a opinião dominante, um reconhecimento desse tipo colocaria em risco o caráter unitário da lei e o modelo de Estado-nação homogêneo; poderia inclusive criar conflitos e guerras étnica e debilitar a soberania nacional” (Hamel, 1995, p. 16). Para Hamel, o reconhecimento desses grupos como, ao menos, parcialmente autônomos do Estado “é algo que vai contra a ideologia do estado-nação

monolíngue e monocultural, e com a identificação do Estado com a nação dominante, que prevalece em muitas áreas do globo” (p. 7). Segundo o autor, este tem sido um dos principais mitos sustentados por grupos dominantes para evitar que as minorias conquistem os seus direitos.

O sociolinguista Heinz Kloss (1977 apud May, 2005) resumiu essa discussão ao fazer uma distinção entre os direitos linguísticos “orientados à tolerância” e “orientados à promoção”. Segundo esse autor, os direitos orientados à tolerância asseguram o direito a preservar a língua na esfera privada, com liberdade de estabelecer instituições culturais, administrativas e educacionais privadas. O princípio deste direito é que “o Estado não interfira nos esforços levados a cabo por uma ou várias partes da minoria para usar [sua própria língua] em âmbito privado” (Kloss, 1977, p. 2 apud May, 2005). O direito orientado à promoção, por outro lado, pressupõe que a língua seja reconhecida no âmbito público e civil pelo Estado-nação. Isso significa que o Estado deve promover a língua minoritária a ser utilizada nas instituições públicas legislativas, administrativas e educativas, incluindo seu ensino em escolas públicas. Em sua aplicação mais restrita, o direito implica apenas na publicação de documentos oficiais na língua minoritária. Em sua versão mais ampla, a língua minoritária recebe status cooficial em todos os âmbitos formais do Estado-nação, permitindo ao grupo minoritário “ocupar-se de seus assuntos internos através de seus próprios órgãos públicos, o que equivale ao Estado permitir o autogoverno da minoria” (Kloss, 1977, p. 24 apud May, 2005, p.134).

Na medida em que os instrumentos clássicos do direito internacional se revelaram insuficientes para a defesa dos direitos linguísticos e das minorias em geral, já que sustentava apenas o direito à tolerância e individual, outros documentos de caráter mais coletivista surgiram para complementar os direitos fundamentais (Hamel, 1995). Assim, a ONU aprovou, em 1966, o Pacto Internacional sobre os direitos civis e políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que apresentaram disposições específicas sobre o tema das minorias étnicas. No artigo 27º, o documento estabelece que:

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 a sua própria língua (grifo nosso)*.

No entanto, embora o pacto reconheça o direito das minorias étnicas, ele impõe um *dever negativo* sobre o Estado. Isto é, embora o Estado não possa privar as minorias de praticarem sua religião, língua etc., ele não possui nenhum dever para com esses grupos. Continua, portanto, o direito orientado à tolerância, pois ao Estado não se impõe nenhuma obrigação a adotar medidas positivas de proteção e promoção das línguas minoritárias, o que implica uma lei exclusivamente negativa (May, 2005). Recentemente, no entanto, temos visto a elaboração de uma série de documentos internacionais com um enfoque mais voltado à promoção dos direitos coletivos (May, 2005; Hamel, 1995). Assim, em 1992, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas ou religiosas reformula o artigo 27 do pacto, substituindo o termo “não poderão ser privadas do direito” por “terão direito a”, devendo os Estados tomarem medidas apropriadas para a aplicação desses direitos no domínio público (May, 2005).

A partir da década de 70, as próprias histórias nacionais incluíram em suas constituições o reconhecimento de direitos linguísticos de minorias nacionais em alguns países europeus, como foi o caso da Suíça, da Bélgica e da Espanha. Sobre os direitos específicos dos povos indígenas, a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada em 1989, e a Declaração Universal dos Direitos Indígenas das Nações Unidas estabelecem, na arena internacional, direitos linguísticos e educacionais específicos a estes grupos. Na década de 90, inauguram-se uma série de reuniões e documentos centrados no assunto das línguas minoritárias. A Carta Europeia para as Línguas Regionais e Minoritárias de 1992 buscou mostrar que a proteção dessas línguas não implicaria no detrimento das línguas oficiais do Estado, mas contribuiria com a diversidade cultural.

A Declaração de Recife, promulgada em 1987, durante o XXII Seminário da Associação Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação Intercultural, recomenda às Nações Unidas que tomem medidas para a elaboração de uma Declaração Universal dos Direitos Linguísticos. Alguns anos depois, mais precisamente em junho de 1996, diversas instituições, organizações não-governamentais e representantes de dezenas de comunidades linguísticas produzem, no âmbito do PEN Internacional, em Barcelona, a Declaração Universal dos Direitos Linguísticos, com patrocínio da UNESCO. Dentre as inúmeras disposições do documento, o artigo 3º, parágrafos 1 e 2, estabelece:

[...] 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; [...] 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 (Oliveira, 2004).

A declaração, que representa atualmente o principal documento internacional de direitos linguísticos, enfatiza o reconhecimento de direitos tanto individuais quanto coletivos das comunidades linguísticas. Dentre os diversos princípios estabelecidos, considera-se a importância de se corrigir os desequilíbrios linguísticos causados pela ocupação, colonização, invasão e demais processos de subordinação política, econômica e cultural a que estiveram submetidos esses grupos, promovendo, para isso, suas línguas em contextos tanto privados como públicos. Portanto, ainda que recentes, esses documentos, ao estabelecerem direitos às comunidades em seu âmbito público, civil e legal, funcionam como importantes instrumentos de luta contra-hegemônica. Nesse sentido, faz-se necessário compreender de que maneira os dispositivos jurídico-legais podem ser acionados de modo a favorecer os interesses das comunidades linguísticas. Para isso, consideramos importante a construção de um diálogo com as teorias e práticas realizadas na área do direito, particularmente da sociologia crítica do direito, como forma de auxiliar a nós, linguistas e comunidades interessadas, a reivindicar a aplicação dos direitos linguísticos.

A TEORIA CRÍTICA E O USO ALTERNATIVO DO DIREITO

O campo do direito tem apresentado uma perspectiva crítica em relação aos direitos humanos, sobretudo no que diz respeito ao seu caráter essencialista e individualista. Para Joaquín Herrera Flores (2008), ao serem concebidos como “essências imutáveis e metafísicas”, “conjuntos de abstrações universais”, os direitos humanos são afastados dos contextos históricos e ideológicos em que são produzidos, assim como dos processos de luta que engendram a sua formulação. De acordo com o autor, a grande dificuldade do liberalismo político em reconhecer institucionalmente as reivindicações de gênero, raciais ou étnicas, por exemplo, repousa justamente no argumento ideológico de que o debate jurídico filosófico não pode se “contaminar” com

questões como essas, já que tudo está embutido no princípio universal da igualdade formal e do sujeito generalizado (Flores, 2008).

Ainda segundo Flores (2008), o afã homogeneizador da igualdade formal e do espaço ideal/universal, “ao separar-se ideológica e ficticiamente dos contextos onde ocorrem as situações concretas entre os indivíduos e os grupos, normalizam, legitimam e legalizam posições prévias de desigualdade, com o objetivo de reproduzir-se infinitamente” (Flores, 2008, p. 46). Nesse sentido, o autor defende a necessidade de uma *reinvenção dos direitos humanos*, o que significa que tais direitos não devem ser concebidos como algo dado e construído, seja em 1789 ou em 1948, mas como *processos de luta pela dignidade*. Isto é, como um espaço de dinâmicas e de lutas históricas de resistências contra as diferentes manifestações do poder, sejam elas de ordem política, social, normativa, econômica ou cultural.

Enquanto processos de luta em constante transformação, é preciso, portanto, reconhecer o papel dos movimentos negros, latinos, indígenas e demais setores populares na construção dos direitos humanos em declarações, pactos, convenções, constituições etc. (Flores, 2008). É nessa perspectiva de superação da visão idealista dos direitos humanos que Boaventura de Sousa Santos (2003) argumenta a favor de uma concepção emancipatória do direito, que leve em conta os movimentos e organizações enquanto ações contra-hegemônicas que atuam na legalidade. Conforme Santos (2003; 2010), é preciso repensar o potencial emancipatório dos direitos humanos, a partir de uma globalização jurídica contra-hegemônica, construída “de baixo para cima”. Para tanto, o autor defende o “des-pensar” e o re-inventar do direito, “por forma a adequar-se às reivindicações normativas dos grupos sociais subalternos e dos seus movimentos, bem como das organizações que lutam por alternativas à globalização neoliberal” (Santos, 2013, p. 12).

A tese sustentada pelo autor é a de que, enquanto os direitos humanos forem concebidos como universais, se operará uma globalização “de cima para baixo”, ou seja, do norte para o sul, hegemônica. Seria preciso, dessa forma, a adoção de uma concepção multicultural de direitos humanos, que leve em conta outras concepções de dignidade humana, assim como os diversos processos de luta e resistências não ocidentais/liberais. Segundo o autor, a atual crise “aparentemente irreversível” das políticas emancipatórias como projetos revolucionários para a transformação social recorrem hoje aos direitos humanos para “reinventar a linguagem da emancipação” (Santos, 1997, p. 11; 2010). Desse modo, Santos (2003) defende que o direito, embora

seja um instrumento da hegemonia liberal, seja utilizado como instrumentos de luta política.

É nesse sentido que se pode pensar em um uso alternativo do direito. Para autores como Rangel (2006), a perspectiva do uso alternativo implica considerar o caráter histórico e político do direito, “estruturado dentro das contradições e correlações de forças que as classes sociais mantêm” (p. 104). Dessa forma, o direito natural possui um papel ambivalente: tanto pode servir como instrumento legitimador do sistema estabelecido, para justificar um *status quo*, como pode ser arma ideológica de luta das classes subalternas (Rangel, 2006). Para fazer uso do direito como arma de luta, a sociedade civil, incluindo advogados, professores universitários, o próprio Ministério Público etc. deve realizar um trabalho de busca jurídica no ordenamento jurídico em vigor a fim de encontrar as normas que sejam úteis para atender as causas que defendem. Trata-se, portanto, do que Fachin (1988 apud Rangel, 2006) chamou de um “serviço de garimpagem”, no sentido de que o garimpeiro busca encontrar aquilo que seja valioso, precioso, para seu objetivo. Nas palavras do autor,

esa garimpagem jurídica correspondería exactamente en procurar dentro del ordenamiento jurídico en vigor las posibilidades contradictorias en el propio ordenamiento hasta que éste no sea alterado, porque lo que queremos efectivamente es un nuevo ordenamiento jurídico, y cuento menor, más diferenciado y más justo el ordenamiento, evidentemente será mejor, pero en cuanto no ocurra, realizaremos por tanto, en primer lugar, esa *garimpagem* (Fachin, 1988, p. 22 apud Rangel, 2006, p.107 grifo do autor).

Rangel (2006) chama a atenção para o fato de que o uso alternativo do direito não corresponde a um direito inventado ou a um não-direito, mas a um uso interpretativo e criativo da norma vigente. É, portanto, uma outra maneira de pensar o direito, diferente da maneira lógico-dedutiva pela qual geralmente pensa o jurista e o advogado. Outro ponto levantado pelo autor é que a sociedade civil, ao buscar pela defesa e promoção dos direitos humanos, está conseguindo protagonizar os debates públicos, buscando, cada vez mais, o estabelecimento de alianças entre diferentes organizações e movimentos sociais. Não se pode perder de vista, por outro lado, o papel que o Estado possui de garantir o acesso a determinados direitos positivados. Assim, além dos direitos humanos negativos – aqueles que proíbem o Estado de determinadas práticas, os direitos humanos positivos requerem a ação do Estado para sua aplicação. Dentre eles, está o direito de acesso à justiça, ou seja, o direito a ter os seus direitos garantidos.

POLÍTICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: O FUNDO DE DIREITOS DIFUSOS (FDD)

O acesso à justiça constitui um dos principais pressupostos para a efetividade dos direitos, já que é por meio dele que a sociedade civil reivindica ao Poder Público o respeito aos valores definidos constitucionalmente. Conforme Sousa Santos (2010), é por meio desse acesso que se equilibra as relações entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica. Segundo o autor, o direito de acesso à justiça passou a ter proeminência após a consagração dos novos direitos econômicos e sociais do Pacto de 68, já que, “uma vez destituídos de mecanismos que fizessem impor o seu respeito, tais direitos passariam a meras declarações políticas, de conteúdo e função mistificadores” (Santos, 2010, p. 167).

Segundo Favretto e Sgarbossa (2010), a expressão *acesso à justiça* possui dois sentidos. O primeiro refere-se ao *acesso ao judiciário*, ou seja, à garantia e promoção do direito fundamental à ação judicial, representada pela assistência jurídica gratuita da Defensoria Pública. O segundo remete à ideia de *acesso aos direitos*, ou seja, o acesso está ligado à ideia “de garantir e promover direitos e garantias fundamentais através de políticas públicas em todo o sistema de justiça” (Favretto e Sgarbossa, 2010, p. 473). Não é nosso objetivo nessa seção fazer uma reflexão teórica sobre o tema do acesso à justiça (sobre o assunto, sugerimos a leitura do estudo de Cappelletti e Garth, 1978), mas apontar rapidamente as principais políticas públicas do Estado brasileiro a favor de um maior acesso dos cidadãos aos seus direitos e de uma participação social no jogo democrático.

Conforme Favretto e Sgarbossa (2010), a aprovação, em 2009, da Emenda Constitucional n.45, de 2004, ao artigo 5º da Constituição Federal, possibilitou a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário no Ministério da Justiça, cujo foco central é promover, coordenar e sistematizar propostas para o aperfeiçoamento da gestão da Justiça, tornando-a mais acessível à população. Assim, além de uma reestruturação do Ministério Público e da Defensoria Pública, diferentes políticas públicas têm sido desenvolvidas pela secretaria, dentre elas as chamadas ações afirmativas voltadas à prevenção e reparação de violações aos direitos fundamentais e as ações coletivas para a tutela dos direitos coletivos e difusos (Favretto e Sgarbossa, 2010). Segundo os autores, esse tipo de iniciativa promovida pela Secretaria de Reforma do Judiciário possui o potencial de levar informação e, dessa forma, “empoderar as pessoas para o exercício e

reivindicação dos próprios direitos” (p. 156). Assim, nos últimos anos, é possível verificar uma maior reclamação do segmento civil por poder de decisão e participação.

No que diz respeito às ações de reparação de violações aos direitos fundamentais e coletivos, o Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994, regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, criado pelo artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985), no âmbito do Ministério da Justiça. O fundo, cujo recurso é proveniente de multas e indenizações judiciais e extrajudiciais, “tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos”. Nas palavras do então Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos,

a criação do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos [e, portanto, do próprio Fundo de Defesa dos Direitos Difusos,] garantiu a eficácia da ação civil pública, permitindo a efetiva recuperação de bens difusos e coletivos lesados, além de estabelecer poderoso mecanismo de indução e coordenação de uma política nacional de proteção dos direitos difusos e coletivos (BASTOS, 2005).

O FDD tem investido em projetos que abrangem desde questões ligadas ao consumidor a projetos de proteção ao meio ambiente. No final de 2007, o Conselho do FDD aprovou, pela primeira vez, um projeto de defesa da diversidade linguística brasileira, através da criação do Inventário Nacional da Diversidade Linguística, discutido a seguir.

POLÍTICA PATRIMONIAL DE LÍNGUAS: O INVENTÁRIO NACIONAL DE DIVERSIDADE LINGUÍSTICA (INDL)

Por meio do Decreto Presidencial 7.387/2010, em 09 de dezembro de 2010, o governo brasileiro instituiu o Inventário Nacional de Diversidade Linguística (INDL), sob coordenação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), do Ministério da Cultura. Trata-se de uma ação interministerial envolvendo os Ministérios da Cultura, da Ciência, da Tecnologia e Informação (MCTI), da Educação (MEC), do Orçamento e Gestão (MPOG) e da Justiça (MJ). Este último, através do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, aprovou o recurso para a criação e o desenvolvimento do projeto, cujo objetivo é servir como “instrumento oficial de identificação, documentação, reconhecimento e valorização das línguas faladas pelos

diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. De acordo com o relatório do Grupo de Trabalho que instituiu as diretrizes para o INDL,

o Inventário permitirá ao Estado e à sociedade em geral o conhecimento e a divulgação da diversidade linguística do país e seu reconhecimento como patrimônio cultural. Esse reconhecimento e a nomeação das línguas inventariadas como referências culturais brasileiras constituirão atos de efeitos positivos para a formulação e implantação de políticas públicas, para a valorização da diversidade linguística, para o aprendizado dessas línguas pelas novas gerações e para o desenvolvimento do seu uso em novos contextos.

Segundo Morello (2012), a ideia de um registro das línguas surgiu em 2004, a partir de um pedido do Sr. Carlos Abicalil, então presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados que, com a assessoria do Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística, o IPOL, entidade não-governamental, encaminhou um pedido de criação de um Livro de Registro para as Línguas Brasileiras ao IPHAN. Em 2006, foi realizado um seminário para se discutir a possibilidade de uma ação patrimonial das línguas e, em seguida, a construção de um grupo interinstitucional, o Grupo de Trabalho de Diversidade Linguística (GTL), para realizar o trabalho (Morello, 2012). Até março de 2015, foram inventariadas pelo INDL três línguas: a língua Talian, uma autodenominação para as línguas faladas por comunidades descendentes italianas; a língua Assurini do Trocará do estado do Pará, do tronco linguístico Tupi, e a língua Guarani Mbya, variedade da língua Guarani, também do tronco Tupi. Em termos práticos, isso significa o estabelecimento de metodologias de documentação e registro, produção e circulação do saber linguístico, tais como a produção de material audiovisual e realização de censos, mapas e diagnósticos de vitalidade linguística (Morello, 2012).

Conforme Soares (2008), a política de patrimonialização de línguas pauta-se no argumento de que estas constituem *bem cultural* integrante do patrimônio cultural brasileiro. No art. 215, caput, da Constituição Federal de 1988, é estabelecido o dever do Estado em garantir o acesso, a valorização, o incentivo e a difusão das manifestações “locais, regionais ou nacionais das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, bem como as de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” dentre elas, as suas formas de expressão. Desse modo, o direito ao patrimônio cultural linguístico define-se como um desdobramento dos direitos culturais, cabendo ao Poder Público delinear ações de salvaguarda e promoção da diversidade linguística (Soares, 2008).

Segundo Diego Faleck, presidente do Conselho Federal Gestor do FDD, no caso da inclusão, inédita, de um inventário linguístico no projeto de defesa do patrimônio cultural brasileiro, “o grande mérito da sua inclusão na Resolução nº 20 [uma espécie de edital] é do IPHAN, que abriu os nossos olhos para a identificação do problema e o risco de extinção das línguas”. Assim, uma política patrimonial de línguas, ao se estabelecer enquanto política pública de defesa e promoção da diversidade linguística representa uma ação positiva do Estado em relação aos direitos linguísticos enquanto direitos fundamentais, algo imensamente inovador se considerada a história das políticas brasileira de exclusão e mesmo genocídio linguístico.

Desse modo, a discussão sobre uma ampliação do espaço democrático e de políticas públicas voltadas à garantia e promoção de direitos fundamentais individuais e coletivos para incorporar também o campo das políticas de gestão das línguas. Isso significa que o Estado passa a se comprometer com os direitos linguísticos não somente individuais, algo importante mas que nada garante a sobrevivência da língua, mas também com os direitos das coletividades linguísticas, o que implica em sua atuação no âmbito público e legal. Segundo Oliveira (2001), embora as políticas públicas direcionadas às questões linguísticas tenham sido historicamente invisibilizadas, a Constituição de 1988, ao afirmar direitos linguísticos e culturais, permitiu o que o autor chama de uma “virada político-linguística”, ou ainda “um momento privilegiado para as políticas da diversidade” (Oliveira, 2001, p. 02).

Assim, a abertura de novos editais do Fundo de Direitos Difusos permite que entidades não-governamentais, em parceria com as comunidades linguísticas interessadas, submetam projetos para que suas línguas também sejam inventariadas. Dentre as categorias de línguas que podem ser contempladas pelo inventário, estão as línguas de imigração, indígenas, afro-brasileiras, de sinais e crioulas. As comunidades falantes dessas línguas podem, portanto, se mobilizarem, estabelecendo parcerias com entidades e universidades, por exemplo, para conseguir a aprovação do projeto. Nesse sentido, o acesso ao direito, possibilitado por medidas como essas, incentiva um crescimento no interesse da sociedade civil em buscar a aplicação de seus direitos linguísticos. Organizados, esses grupos tem buscado, por meio também de estratégias alternativas de uso do direito, o reconhecimento de suas línguas. As políticas de cooficialização a nível municipal tem sido uma dessas estratégias.

POLÍTICA DE OFICIALIZAÇÃO DE LÍNGUAS A NÍVEL MUNICIPAL

Atualmente, onze línguas são consideradas cooficiais, ao lado do português, em diferentes municípios brasileiros, sendo sete delas línguas indígenas e quatro línguas de imigração. Conforme Oliveira (2005), cooficializar uma língua a nível municipal significa que, além do idioma oficial, no caso, o português, todos os órgãos da prefeitura e também da iniciativa privada devem oferecer serviços nas duas línguas oficiais, incluindo toda a documentação pública municipal, campanhas publicitárias institucionais, a educação escolar, as placas de sinalização, enfim, todos os serviços básicos de atendimento ao cidadão. Aprovado o projeto de lei, o município tem um prazo de cinco anos para adotar as medidas de ajuste necessárias, dentre elas a contratação de funcionários qualificados falantes dessas línguas (Oliveira, 2005).

Em 2002, o município de São Gabriel da Cachoeira, região mais plurilíngue do país, torna-se o primeiro município brasileiro a ter outras línguas, o Nheengatu, o Baniwa e o Tukano como cooficiais, além do português. A ideia partiu de um curso de formação de docentes indígenas que acontece na região. Segundo Oliveira (2005), durante o curso, composto por 165 professores falantes de 11 línguas diferentes, as discussões realizadas entre os professores levaram, então, a ideia de propor um projeto de lei de cooficialização à câmara municipal. A ideia foi levada a voto em assembleia geral da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), composta por 500 delegados de 42 organizações de base. Em 2001, a FOIRN encaminhou ao Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística, o IPOL, entidade não-governamental, um pedido para a elaboração do anteprojeto.

Sob responsabilidade do IPOL, a construção e desenvolvimento do projeto também contou com o auxílio do Instituto Socioambiental (ISA), o qual tem atuado naquela região desde 1998, a FOIRN e a prefeitura municipal de São Gabriel da Cachoeira. Para a elaboração do anteprojeto foi contratado ainda um advogado especialista em legislação municipal, Márcio Roveri Sandoval, que auxiliou na discussão e aperfeiçoamento do documento. O anteprojeto, encaminhado por um vereador Camico Baniwa à câmara municipal, foi aprovado por unanimidade em dezembro de 2002. A lei nº145 torna cooficial as línguas baniwa, nheengatu e tucano (Oliveira, 2005).

Como observado por Fachin (1988 apud Rangel, 2006), o uso alternativo do direito corresponde a uma interpretação diferenciada, a um uso criativo do ordenamento jurídico estabelecido. Ora, se a Constituição não proíbe que os municípios oficializem

outras línguas, além da portuguesa, a cooficialização está dentro da legalidade. O que essas comunidades, contando com a acessoria de professores universitários, entidades e advogados fizeram foi, portanto, um “serviço de garimpagem”, isto é, uma busca na Constituição pelas “brechas”, pelo “material precioso” necessário para usarem a lei a seu favor. A ação criativa dessas pessoas em interpretar a lei e fazer uso da mesma para garantir a aplicação de direitos fundamentais como o direito linguístico constitui um exemplo claro do uso do direito como arma de luta (Rangel, 2006), como instrumento contra-hegemônico (Sousa, 2003), face à dominação do português como única língua do Estado.

Nesse sentido, regular o *status* de uma língua por decretos municipais constitui não somente uma inovação do ponto de vista das políticas linguísticas, já que a diversidade linguística é tomada para além do contexto da educação formal, mas também uma ruptura como a forma colonial de pensar uma nação-um estado-uma língua (Oliveira, 2005). Com essa política, o Estado, representado pelo município, se compromete não só a proteger, como a valorizar e promover tais línguas, algo também inovador do ponto de vista do ordenamento jurídico brasileiro.

O primeiro município a oficializar outras línguas foi São Gabriel da Cachoeira, localizado no estado do Amazonas, na região considerada mais plurilíngue do país. Foram cooficializadas as línguas indígenas nheengatu, baniwa e tukano. Em seguida, outros municípios aderiram à cooficialização de línguas: Tocantínia (TO), com a língua akwê-xerente; Bonfim (RR), as línguas macuxi e wapichana; Tacuru (MS), com a língua guarani. Os municípios de Pancas, Santa Maria de Jetibá, Domingos Martins, Laranja da Terra, Vila Pavão, todos do estado do Espírito Santo, oficializaram o pomerano, variedade do alemão falada por comunidades descendentes de imigrantes no Brasil. Em Serafina Corrêa, Rio Grande do Sul, foi oficializado o Talian, língua de imigração de origem italiana; em Antônio Carlos (SC) e Santa Maria do Herval (RS), o Hunsrückisch, também variedade alemã, se tornou cooficial e, finalmente, o alemão, em Pomedore, Santa Catarina.

As ações dessas comunidades e desses municípios revelam o modo como a sociedade civil tem buscado acessar seus direitos linguísticos, assegurados na Constituição, e, por meio de estratégias de alianças e participação política, reivindicar políticas públicas que assegurem e valorizem suas línguas. No caso da cooficialização em São Gabriel da Cachoeira, tal política se revelou tão eficaz quanto necessária, levando outros municípios a seguirem os mesmos passos. Assim, outras línguas

indígenas –o Guarani, o Akwe-Xerente, o Macuxi e o Wapichana– nessa ordem cronológica, buscaram, através das estratégias legais de municipalização desenvolvidos em São Gabriel a oficialidade de suas línguas. Cada povo utilizou, no entanto, formas de articulação diferenciadas, as quais, por questão de limitação de espaço, não serão aqui discutidas.

Um outro ponto a acrescentar é que, embora não sejam mencionadas explicitamente na Constituição, tal como os povos indígenas, as comunidades falantes de línguas de imigração têm se mobilizado pelo reconhecimento e garantia de seus direitos linguísticos. Para isso, essas comunidades precisam buscar na lei interpretações que apontem a legalidade de sua oficialização. Assim, em 2007, também por acessoria do IPOL, a comunidade pomerana do estado do Espírito Santo lançou mão dos mesmos recursos de proposta de projeto utilizados pelas comunidades indígenas e cinco municípios do estado tornaram o pomerano língua cooficial, sob o argumento de que a sua cooficialização, ao manter o status do português, não acarretaria inconstitucionalidade. Porém, além disso, foram realizadas, com a acessoria do IPOL, palestras e reuniões nas sedes municipais, nas escolas e entre a comunidade em geral e criado um órgão de gestão novo –a Comissão Municipal de Políticas Linguísticas–, com representantes de escolas, do ensino superior, da câmara municipal e dos agricultores (Tressmann, 2009).

Em seguida, foi a vez das línguas alemã, hunsrückisch e talian serem oficializadas, revelando, assim, um crescente interesse e envolvimento por parte das comunidades descendentes de imigrantes na busca por reconhecimento linguístico. Prova disso é a existência do FORLIBI, Fórum Permanente das Línguas Brasileiras de Imigração, criado exclusivamente para promover o diálogo entre essas comunidades linguísticas e a sua articulação política, de modo a delinear ações coletivas para a criação de políticas públicas de fortalecimento dessas línguas a nível nacional. São exemplos, portanto, de ações de baixo para cima, para usar os termos de Santos (2001), ou seja, ações que partem de iniciativas da sociedade civil que, ao acessarem os seus direitos, conseguem reivindicar do Estado que a lei saia do papel.

Além dessas ações, outras estratégias de reivindicação de direitos linguísticos já se consolidaram e estão em curso no país. A oficialização nacional de LIBRAS, Língua Brasileira de Sinais, em 2002, por exemplo, foi o resultado de um intenso trabalho da comunidade surda. Ao promover articulações, debates e encontros, como o I Fórum Direitos Linguísticos do Tocantins: 13 anos de Libras, realizado em abril de

2015, essas comunidades, em conjunto com outros segmentos da sociedade civil, revelam um interesse e um potencial crescente em lutar pela garantia e promoção de seus direitos linguísticos. Mais do que o reconhecimento jurídico-constitucional, esses grupos querem dialogar, querem ser ouvidos. Ao fornecer instrumentos que garantam suas especificidades linguístico-culturais, o Estado dá um passo, dos muitos a serem dados, para que os direitos humanos deixem de ser mera retórica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas do Inventário e de cooficialização de línguas representam ambas as estratégias que permitem a aplicação dos direitos linguísticos. Em um verdadeiro processo de garimpagem das “brechas” e das normas presentes na constituição a seu favor, as comunidades linguísticas, em parceria com as organizações não-governamentais, agenciam movimentos de reivindicação da aplicação dessas normas frente ao Estado. Desse modo, ao fazer um uso alternativo e criativo do direito, a sociedade civil, por meio da legalidade, constrói formas outras de fazer política linguística, mais participativas e, portanto, mais democráticas.

Assim, na medida em que o Estado começa a implementar políticas públicas de defesa e promoção dos direitos coletivos, como é o caso da política do Fundo de Direitos Difusos, as comunidades linguísticas indígenas, imigrantes, afrodescendentes, crioula e surda devem organizarem-se entre si, estabelecer alianças com outras comunidades e com outros setores populares, como as ONGs, as universidades, de modo a avançar nas conquistas de direitos. Nesse sentido, pensar uma aproximação com ativistas legais como os advogados e especialistas no trato da lei é mais do que urgente. Linguistas e comunidades de falantes interessadas no reconhecimento de suas línguas precisam estar atentos ao que a legislação diz sobre seus direitos e fazer disso estratégia de combate.

O registro e a cooficialização das línguas tem esbarrado no problema da implementação das leis, ou seja, na sua concretização. A atitude a ser tomada diante do problema da implementação não é, no entanto, a da desistência, afirmando que tais políticas sejam ineficazes e, portanto, desnecessárias, mas a do aprimoramento tanto do uso alternativo das leis como das diferentes formas de participação e pressão social. Além do primeiro passo, é preciso dar o segundo e assim continuar a caminhada. Por isso o conhecimento do campo jurídico se faz tão necessário. Como nos lembra Santos

(2003), embora o direito tradicionalmente seja usado de maneira hegemônica para a manutenção do *status quo*, ele também pode ser usado de maneira contra-hegemônica. Embora não seja a única, a legalidade é uma poderosa arma de luta disponível a nosso favor e não estamos em condições de dispensar nenhuma alternativa.

REFERÊNCIAS

- Cappelletti, M. & Garth, B. (Orgs.). (1978). *Access to Justice: A World Survey*. Alphenaan den Rijn: Sijthoff and Noorhoff.
- Cunha, R. (2008). *Patrimônio linguístico ganha apoio inédito na história do país*: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S000967252008000300005&script=sci_arttext. Acesso em 18 maio de 2015.
- Favreto, R. & Sgarbossa, M. (2010). *Democratizar o acesso à justiça: uma contribuição baseada em políticas públicas*. Revista Escola Nacional da Magistratura.
- Flores, J. H. (2008). Os direitos humanos no contexto da globalização: três precisões conceituais. In: *Lugar comum: estudos de mídia, cultura e democracia*. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Laboratório Território e Comunicação – LABTeC/ESS/UFRJ – Vol. 1, n. 1, (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ, n. 25-26, pp. 39-71.
- Giménez, F. P. (2001). Constitucionalismo y derechos lingüísticos en América Latina: una discusión preliminar. *SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers*. Paper 95.
- Hamel, R. E. (1994). Legislación y derechos lingüísticos. In: *Estudios Sociológicos*, Vol. 12, No. 34, *El Resurgimiento Del Racismo: Sus Múltiples Interpretaciones*, pp. 205-224.
- _____. (1994). Linguistic Rights for Indian peoples in Latin America. In: Skutnabb-Kangas, T. & Phillipson, R. (Ed.). *Overcoming linguistic discrimination*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter, pp. 289-303.

- _____ (1995). Derechos lingüísticos como derechos humanos: debates y perspectivas. In: *ALTERIDADES*, V. 5 (10), pp. 11-23.
- May, S. (2005). Language rights: Moving the debate forward. In: *Journal of Sociolinguistics*, 9/3, pp. 319-347.
- Morello, R. (2012). Uma política pública e participativa para as línguas brasileiras: sobre a regulamentação e a implementação do Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL). In: *Revista Gragoatá*, Nº 32, pp.31-41.
- Oliveira, G. M. (Org.). (2004). *Declaração Universal dos Direitos Linguísticos - Novas Perspectivas em Política Lingüística*. São Paulo: Mercado de Letras.
- _____ (2001). Políticas Linguísticas Como Políticas Públicas. In: Bertussi, G. T. & Ouriques, N. D. (Coordenadores). *Anuário Educativo Brasileiro: Visão Retrospectiva*. São Paulo: Cortez, pp. 313-333, 2001.
- _____ (2005). Política Linguística na e para além da Educação Formal. In: *Revista Estudos Linguísticos*, V. XXXIV, pp. 87-94.
- Rangel, J. A. T. (2006). *El derecho como arma de liberación en América Latina. Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*. CENEJUS, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales P. Enrique Gutiérrez, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, pp. 202.
- Santos, B. S. (1997). Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 48, pp. 11-32.
- _____ (2003). Poderá o direito ser emancipatório? In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 65, pp. 3-76.
- _____ (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Extensión Universitaria, Universidad de la República.

Soares, I. V. (2008). Cidadania cultural e direito à diversidade linguística: a concepção constitucional das línguas e falares do Brasil como bem cultural. In: *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, Vol. 01, pp. 83-102.