

O SISTEMA DE PROTEÇÃO DAS LÍNGUAS MINORITÁRIAS NA UNIÃO EUROPEIA

Rosa Júlia Plá Coelho¹

RESUMO

Forças mundiais contemporâneas estão impondo um crescente processo de globalização, tornando a língua um mecanismo de poder. Nações influentes, no cenário político e econômico, determinam qual deve ser a língua majoritária. A globalização afeta não apenas as línguas minoritárias, mas também os idiomas oficiais, implicando o estabelecimento de mecanismos estatais intransigentes e objetivando a manutenção da integridade nacional – o temor da fragmentação acaba desconsiderando a pluralidade linguística existente em seu território. A Europa vem enfrentando dois problemas ligados à proteção dos idiomas: o aprofundamento da onda de globalização cultural e o renascimento dos nacionalismos. O destaque da discussão de questões relacionadas com a proteção dos direitos de língua expressa as preocupações da comunidade internacional e determina a dinâmica e a substância das relações internacionais. O artigo discute aspectos da normativa da UE e do acervo jurídico internacional, relativos à proteção do plural legado linguístico, a fim de determinar se existe um nível adequado de proteção jurídica dos direitos linguísticos pelos Estados-Membros. Da mesma forma, o artigo apresenta reflexões relativas à proteção e ao *status* de língua minoria e/ou línguas cooficiais, perante os ordenamentos jurídicos nacionais, ao: 1) analisar temas polêmicos, como os diferentes níveis de proteção entre as línguas e dialetos; 2) investigar o significado e as consequências do estatuto de oficialidade; e 3) determinar o alcance e a extensão das políticas linguísticas nacionais e suas conexões com as normativas da UE, sobre línguas regionais e minoritárias, aplicando-as a um Estado-Membro: a Espanha. As identidades sociais e linguísticas de todos os grupos minoritários regionais devem ser incluídas na Comunidade. Tal política materializa a forma de assegurar e enfatizar os Direitos Humanos, a coesão, identificação, comunicação e expressão criativa, além de permitir a preservação de códigos linguísticos que reflitam identidades culturais, como forma de prevenir a discriminação baseada na língua e conflitos étnicos.

Palavras-chave: Direito Linguístico e Cultural. Sociolinguística. Política Linguística. Proteção das Línguas Minoritárias. Direito das Minorias na União Europeia.

ABSTRACT

Contemporary world forces are pushing a kind of globalization process, making language a power mechanism. Influential nations in the political and economic scenes determine what the majority language should be. In this context, language becomes a powerful social tool which determines relations of equality and inequality often resulting in standardization phenomenon affecting linguistic diversity and emphasizing hierarchy and supremacy among languages. Globalization affects not only minority languages but also official national ones, being conducive to the establishment of intransigent institutional mechanisms which target their protections nationally — disregarding the existing linguistic plurality in their regions. Europe has been facing two problems connected to languages' protection: the deepening of the cultural globalization wave and the rebirth of its nationalisms. The prominence regarding the

¹ Professora de Direito Internacional Privado da Universidade de Fortaleza, doutoranda pela Universidad de Santiago de Compostela (ES), pesquisadora e advogada (juliapla@unifor.br).

discussion of issues related to the protection of language rights expresses the concerns of the international community and shall determine dynamics and substance of international relations. The article discusses aspects of the EU and International legal texts concerning the protection of linguistic legacy and diversity in order to determine if there is adequate level of legal protection of language rights by the EU member states. Likewise, the article presents thoughts relating to the protection and status of minority and/or co-official languages in the European Union and in the legal national orders, by 1) analyzing polemical topics such as the different levels of protection between languages and dialects, 2) consequences of the official status of a language, 3) reach and extension of national linguistic policies and their connections with the recommendations of the EU policies regarding regional and minority languages and, applying those a study-case of a Member Estate: Spain. All regional minority groups' social and language identities must be included within the Community that being a tool to insure and emphasize Human Rights, cohesion, identification, communication and creative expression. Harmonization of national legal order with international and EU laws should undertake the preservation of linguistic codes that reflect culture identities, as a way of preventing discrimination based upon language and ethnic conflicts.

Keywords: Linguistic and Cultural Rights. Linguistic Policy. Protection of minority linguistic rights. European Union Rights Law.

INTRODUÇÃO

O estudo dos Direitos Linguísticos vem adquirindo especial importância. Este é um interesse relativamente recente da comunidade jurídica internacional. Com o advento do Sistema Internacional de proteção da ONU, a orientação da proteção de direitos e liberdades fundamentais passou a ser entendida de forma ampla, indivisível e universal, inclusive no tocante aos direitos das minorias, não mais se cogitando da proteção das minorias de determinados países, mas sim da proteção de todos os seres humanos na esfera internacional. Esta generalização e a consequente desconsideração de tais direitos foram equivocadas e vêm gerando conflitos, como demonstra a história recente do Continente Europeu (LIESA, 1999, p. 47-48).

O ponto chave para a valorização internacional do tema é a constatação da existência de multiplicidade linguística. Assim é que as múltiplas abordagens acerca do assunto pelas diversas culturas do globo espelham as suas especificidades, que vão, desde as relações entre língua e direito e língua e poder, até alcançar as relações de ordem moral.

1. INTERDEPENDÊNCIA MUNDIAL: ORGANIZAÇÕES SUPRANACIONAIS E POLÍTICA LINGUÍSTICA

O mundo contemporâneo vem assistindo à terceira onda de um processo de globalização, que perpassa e aproxima várias esferas das relações sociais internacionais, em que a língua se apresenta como um elemento de poder. Assim, os Estados, como as comunidades que detêm influência política, econômica e tecnológica, determinam qual é a língua majoritária, a exemplo do impacto causado pela utilização do idioma inglês no mundo, associada à ideia de expansão comercial, de novas tecnologias e da ciência em geral. Nesse contexto, a língua torna-se um elemento social de poder, determinando relações de igualdade e desigualdade, provocando fenômenos de uniformização das línguas que ameaçam a diversidade linguística.

As organizações internacionais, multinacionais, supranacionais (ou transestatais), ou ainda as associações de Estados, têm uma coisa em comum: a origem plurinacional e multilíngue dos seus membros, a qual determina a comunicação no seio das próprias instituições e o contato entre e com os nacionais de cada Estado-Membro, causando o crescimento do uso de umas línguas em detrimento de outras. Existem vários modelos norteadores da comunicação institucional internacional: a opção de uma só língua (geralmente o inglês), a restrição a duas, como no caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (inglês e francês), o reconhecimento de várias línguas de trabalho, no exemplo clássico das Nações Unidas (árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo), ou o modelo da União Europeia, com atualmente 23 (vinte e três) línguas oficiais, outras regionais e minoritárias. Já nos tempos da Comunidade Econômica Europeia, os Pais Fundadores adotaram uma solução que abarcasse a *identidade europeia*, uma identidade multilíngue e multicultural. O viés econômico inicial da construção da Comunidade influenciou grandemente as relações entre economia e cultura, consubstanciada na livre circulação de pessoas e bens ou na regulação das regras de concorrência; na propagação mediática, cada vez mais uniforme, criando o gigantesco mercado comum europeu.

O fenômeno da globalização cultural pode ser abordado como um processo dialético entre particularismos e o universal ou entre homogeneidade e heterogeneidade, dando origem à construção de identidades sociais, ao conceito de cidadania e de Estado. Esta tendência não afeta apenas as línguas minoritárias, mas, também, as línguas oficiais nacionais, fazendo surgir mecanismos de defesa intransigentes e pouco afeitos a considerar a pluralidade linguística existente em seus territórios, cada vez mais enfatizando a noção de hierarquia e dominação de uma língua sobre outra, resultando em uma verdadeira relação de poder

(LIESA, 1999). Dessa forma, acredita-se que cerca de 80% das línguas minoritárias estão ameaçadas de extinção no curso deste milênio.

Portanto, existe uma necessidade urgente de mudança na forma de abordar as questões relacionadas com a proteção das minorias linguísticas, como forma de garantir a construção harmônica e o desenvolvimento de Estados multilíngues, evitando-se os perigos ditados pela intolerância frente a ditos direitos.² Vale mencionar a importância do reconhecimento e da proteção dos direitos linguísticos pelos ordenamentos nacionais, pois a normatização legal do uso das várias manifestações linguísticas nos Estados multilíngues constitui um elemento capital de sua construção e desenvolvimento harmonioso. Só um ordenamento jurídico respeitoso com as diversas manifestações linguísticas existentes em um território garante a paz social, a ordem e o respeito pelos direitos e cultura dos seus povos. A ausência de regras, inevitavelmente, leva à opressão da maioria sobre a minoria, a radical eliminação de grande parte do patrimônio cultural e linguístico das comunidades, e, portanto, a transgressão de um dos princípios mais básicos da convivência democrática, qual seja, o respeito pelos direitos, liberdades e culturas minoritárias. Vale ainda enfatizar que o reconhecimento jurídico do multilinguismo em um Estado é, portanto, uma manifestação da multinacionalidade de seu respectivo órgão político.

Assim, uma possível solução para os conflitos internos ligados à pluralidade linguística acena para a construção de um modelo internacional que inclui, por um lado, um rol de direitos garantidores da convivência harmônica entre as várias culturas e suas manifestações linguísticas, no qual sejam definidos o seu conteúdo, extensão e abrangência, e, por outro lado, permita a manutenção da estabilidade política, a integridade territorial e a soberania dos Estados. A coexistência dos dois lados de tal modelo seria viável através de reconhecimento e da garantia, pelos ordenamentos jurídicos nacionais, dos direitos das minorias, bem como da efetivação dos mesmos direitos, como forma de resolução pacífica de conflitos entre maioria e minorias.

2. SITUANDO A PROBLEMÁTICA DO DIREITO LINGUÍSTICO NO TERRITÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA

² Uma observação sobre o cenário europeu da última década em relação aos conflitos nacionalistas, como a Crise dos Balcãs, destaca a íntima conexão entre estes e a questão das minorias, ligados aos temas religiosos, étnicos, sociais ou linguísticos. Assim é que se impõe a proteção das minorias como uma forma de angular proteção aos Direitos Fundamentais, ou seja, criando mecanismos de proteção e prevenção de determinados conflitos nacionais e internacionais, promovendo a vocação humanitária e democrática das Instituições europeias, através da vertente exterior da União Europeia, no âmbito das ações do Alto Comissariado da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

O processo de unificação europeia é um desafio não só para a Ciência Política ou o Direito. A intenção de levar a tímida ideia inicial de cooperação económica aos requintes de uma complexa união política, com a criação de um Estado Federal europeu, o desejado modelo dos Estados Unidos da Europa, com o *intermezzo* de uma zona de livre comércio. O Tratado da União Europeia (1992), fonte de Direito Comunitário originário, considera em seu artigo 128, parágrafo 1, que a realização do ambicioso projeto – isto é, a unificação da Europa – só terá sucesso se seguir o axioma da unidade na pluralidade.

Além disso, o artigo 167 do Tratado da UE sublinha e amplia o conteúdo e âmbito do comando normativo, como se segue: “A Comunidade contribuirá ao florescimento das culturas dos Estados Membros, na linha do respeito à sua diversidade nacional e regional, colocando em relevo ao mesmo tempo o património cultural comum”.

Fruto de seu último alargamento, ocorrido em 2007, a União Europeia conta atualmente com 27 Estados-Membros. O número de línguas oficiais da Comunidade é de 23. O sociolinguista Peter Nelde (1994, p. 34), afirma que “nenhum contato linguístico é concebível sem conflito linguístico”, é prospectiva das imensas dificuldades que enfrentará a União Europeia, na hipótese de não levar em conta, o mais rapidamente possível, os problemas relativos à hierarquia e à regulação das questões de *status* linguístico e político a serem geradas nesse âmbito.

Com a exceção do inglês, língua franca mundial, quase todas as línguas existentes nos Estados-Membros da União Europeia enquadram-se, perfeitamente, na categoria de língua oficial, nacional, de trabalho, regional ou minoritária, de acordo com os respectivos parâmetros sociolinguísticos. Como o planejamento linguístico interfere na esfera emocional e afetiva, a elaboração de uma política linguística comum europeia concretamente exige uma boa dose de tato e sensibilidade.

O acima mencionado implica que, no território da União Europeia, têm-se, pelo menos, três tipos de línguas minoritárias: as línguas oficiais que são minoria dentro das próprias instituições da União Europeia, as línguas minoritárias autóctones oficialmente reconhecidas pela UE e uma variedade indefinida de línguas alóctones ou exóctones de imigrantes ou refugiados. Ademais, sabemos que há um grupo que muitas vezes é esquecido: as línguas sem território.

Já agora, assinalamos a presença de problemas linguísticos contemporâneos na Europa de duas ordens, ligados ao agravamento do processo de uniformização das políticas comuns e

ao ressurgimento dos nacionalismos, muitas vezes responsáveis por sangrentos conflitos internos e/ou internacionais. A exacerbação dos movimentos nacionalistas mostra muito claramente a inter-relação entre língua e poder, e em grande parte reflete a falta de habilidade, no caso europeu, em lidar com a diferença, aí incluída a diversidade linguística. A vinculação estreita entre o idioma e poder, seja tanto internamente quanto no plano internacional, tem resultado em situações problemáticas. Não se vislumbra uma política coerente nesse sentido, já que “o continente ainda mostra uma quantidade grande de situações não resolvidas de resistência por parte dos poderes públicos de reconhecer abertamente e de forma positiva a diversidade linguística e historicamente produzida” (BOADA, 2000, p. 151).

Exsurge a adoção urgente pelo Direito Comunitário de um catálogo mínimo de medidas para a proteção dos direitos de natureza individual e coletiva, como um meio de preservar o patrimônio cultural da Humanidade, uma vez que cada língua é um sinal visível da identidade pessoal e social dos seres humanos e do grupo em que estas estão incluídas, como uma ferramenta que enfatiza a coesão, identificação, comunicação e expressão criativa na redação do artigo 7,2 da Declaração Universal dos Direitos Linguísticos. Concluimos, afirmando que ao desaparecer um código linguístico, o mundo perde uma fonte inesgotável de riqueza e diversidade. Esta tarefa é imposta por causa das lacunas identificadas nos ordenamentos nacionais dos países europeus, que geralmente não respeitam as minorias, nem os seus direitos linguísticos e, portanto, não adotam políticas para a proteção e o desenvolvimento neste âmbito.

3. DIREITO INTERNACIONAL E PROTEÇÃO DOS DIREITOS LINGUÍSTICOS

Faremos breves comentários sobre o instrumento internacional de abrangência mais geral existente sobre a proteção dos direitos linguísticos das minorias, trata-se do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 16 de dezembro de 1966, que prevê, no Artigo 27: “Nos Estados em que haja minoria étnica, religiosa ou linguística, não será negado às pessoas pertencentes a essas minorias o direito a elas reconhecido, em comum com os demais membros de seu grupo, de ter sua própria cultura, professar e praticar sua própria religião e falar sua própria língua”.

O dispositivo acima mencionado é bastante ambíguo em seus termos, o que dificulta seriamente a interpretação do seu conteúdo, vinculado ao direito das minorias linguísticas de usar o seu código linguístico e ao escopo deste, diante das dificuldades na determinação das diferenças conceituais entre língua e dialeto. Outras fontes de querelas doutrinárias são as

consequências surgidas a partir da declaração de oficialidade de uma língua, o que é nem mais nem menos, como é ensinado por Alba Nogueira Lopez, que o reconhecimento de sua validade jurídica como língua de relacionamento entre cidadãos e poderes públicos; adoção obrigatória pelo sistema educacional e a impossibilidade de se alegar desconhecimento ou de uso de língua diferente com a Administração. Finalmente, pela imprecisão da noção do termo *minoría*, o que lança dúvidas sobre a delimitação de sua natureza individual ou coletiva, ou mesmo pelas reticências manifestadas por alguns Estados quanto ao desenvolvimento de políticas linguísticas, temendo por sua integridade territorial ou identidade nacional (LOPEZ, 2001).

Finalmente, na mesma linha, o artigo 2 (1) da Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas (1992), da Assembleia Geral das Nações Unidas, proclama o direito das pessoas pertencentes a minorias nacionais de “utilizar os seus próprios idioma, em privado e em público, livremente e sem interferência ou qualquer forma de discriminação”.

4. MECANISMOS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS LINGUÍSTICOS NA EUROPA

Na esteira dos esforços para a criação de um padrão mínimo de direitos da língua, não podemos esquecer a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias (1992), tratado produzido no âmbito do Conselho da Europa, adotada em Estrasburgo, em 5 de novembro de 1992, embora o seu alvo seja a proteção de línguas minoritárias, ante a ameaça de extinção, a partir de uma perspectiva cultural, do que na linha de proteção aos direitos linguísticos. De todos os modos, existe uma indicação clara destes últimos, no seu preâmbulo: “O direito de praticar uma língua regional ou minoritária na vida pública e privada é um direito inalienável”.

Da mesma forma, o artigo 10 (1) estipula que o Estado reconhecerá o direito das pessoas pertencentes às minorias nacionais para “usar a sua própria língua, em privado e em público, livremente e sem nenhuma interferência, ou forma de discriminação”. O instrumento aplica-se somente aos idiomas empregados tradicionalmente. Exclui, portanto, idiomas empregados pela imigração recente de outros continentes, que possuem diferenças significativas com a língua majoritária ou oficial.

Em boa hora, o Preâmbulo sublinha a necessidade de contribuir para a manutenção e o desenvolvimento de tradições e de riqueza cultural da Europa, consolidados através do culto ao reconhecimento da diversidade cultural e do plurilinguismo e interculturalismo, respeitando-se as línguas oficiais, a soberania nacional e a integridade territorial de cada Estado. Portanto, as medidas estatais devem ser orientadas para promover a compreensão mútua entre todos os grupos linguísticos, para que o respeito, a compreensão e a tolerância dedicadas às línguas regionais sejam uma vertente significativa do processo de ensino-aprendizagem (Artigo 7.3).

É importante notar que as línguas regionais ou minoritárias objeto de proteção, não são todos os idiomas que gozam deste *status*. Para este efeito, o artigo 1º limita o seu alcance para aquelas que são praticadas de forma tradicional e habitual no território de um Estado, por um menor número inferior de falantes, em comparação ao conjunto da população, e que sejam diferentes de sua(s) “língua(s) oficial(is)”. Assim, não estão contempladas as línguas dos imigrantes, nem os dialetos, nem as línguas desprovidas de territórios, como as línguas dos ciganos; estas têm um nível muito mais baixo de proteção, dependendo da vontade política dos Estados, devendo estes assegurar, pelo menos, os princípios gerais de proteção.

Em suma, a Carta possui um efeito mais programático que executivo e os direitos linguísticos aparecem apenas tangencialmente. Seu maior mérito é o de destacar a necessidade dos Estados europeus em desenvolverem políticas linguísticas nacionais, no sentido de orientar o conhecimento e o uso de línguas minoritárias (artigos 4 e 5) em relação aos princípios conectados com a preservação do patrimônio cultural. “Com base nesses princípios e objetivos se alcançaria o máximo ideal. Ideal buscado pela Espanha (assim como para outros países), mas que não aparece, *prima facie*, estabelecido como um modelo obrigatório, mas como um objetivo a alcançar” (LIESA, 1999, p. 80).

Na vanguarda dessas ideias e diante do reconhecimento da fragilidade do modelo europeu e da “secular tendência unificadora da maioria dos Estados para reduzir a diversidade e adoção de atitudes adversas à pluralidade cultural e linguística” (LIESA, 1999, p. 81), vem à luz a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000), proclamada pelo Conselho Europeu de Nice, em 07 de dezembro de 2000. O Instrumento baseia-se nos tratados comunitários, convenções internacionais, das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e em várias declarações do Parlamento Europeu. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1º de dezembro de 2009, a Carta (revisada em dezembro de 2007)

adquiriu o mesmo valor jurídico vinculante que os tratados, (art. 6º), constituindo a base jurídica da proteção dos direitos fundamentais na EU.

A Carta dedica dois artigos – 21 (Não Discriminação) e 22 (Diversidade Cultural, Religiosa e Linguística) – à proteção das minorias culturais e linguísticas, garantindo-lhes a proibição de discriminação, nas mesmas bases do art. 12 do Tratado da Comunidade Europeia. A grande novidade, em relação a este último artigo, é a possibilidade dos artigos 21 e 22 da Carta serem invocados por indivíduos perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, devido a sua concretude, precisão e clareza, sem a necessidade de nenhuma outra regulamentação adicional.

No plano da efetividade da aplicação dos dispositivos mencionados, pode-se afirmar que qualquer hipótese de farpeamento perpetrado nessas categorias elencadas, será considerada ilegal. Por outro lado, segundo o art. 51 (1) da Carta, o aspecto vinculante do citado artigo 21(1), só se materializa quando os Órgãos da União e os Estados-Membros estiverem aplicando as regras de Direito Comunitário. Na prática, não se vislumbram muitas áreas de atuação desses sujeitos que possam ferir as previsões citadas, a não ser na aplicação de alguma política regional ou em relação aos servidores públicos comunitários. No tocante ao art. 22, infere-se que a diversidade europeia é um valor em si mesmo, independentemente de ser invocada por qualquer indivíduo, cabendo à União Europeia buscar equilíbrio em sua aplicação, em respeito ao princípio da proporcionalidade.

5. POLÍTICA LINGUÍSTICA DA UNIÃO EUROPEIA

Quase todos os países europeus têm uma minoria linguística e possuem normas que regem os casos de multilinguismo, tanto na esfera pública como no ensino, exceto nos Estados de Andorra, Portugal, Malta e Islândia. No entanto, o grau de proteção visceralmente depende do tipo de modelo linguístico estabelecido por seu direito interno, indo de previsão e reconhecimento para a ausência total de proteção, sendo que, nesta hipótese, os grupos minoritários podem ser protegidos ao abrigo do princípio da não discriminação em razão da língua. Outros Estados preveem a proteção das minorias através da ratificação dos tratados internacionais, ou ainda no âmbito constitucional ou infraconstitucional.

Os critérios adotados pelas diversas políticas linguísticas nacionais refletem exatamente o seu grau de respeito pelas minorias e de aceitação da pluralidade cultural. Quanto mais centralizadores e homogeneizantes, tendo a França como paradigma, tanto mais adotarão uma política de imposição dos cânones culturais do grupo étnico dominante, fazendo com que

todos se ajustem às normas morais e comportamentos comuns, através de processos de assimilação ou fusão. O Direito Internacional rechaça as políticas de assimilação obrigatória como farpeadoras ao elenco mínimo de direitos das minorias e de seus membros (HADDEN, 1996). Modernamente, vemos surgir modelos multiculturais baseados na tentativa de integração dos particularismos culturais, com a sua participação ativa ao conjunto da sociedade, com todos os seus matizes políticos (EIDE, 1992).

O lema da União Europeia é a “Unidade na diversidade” (TUE, 2002). Essa meta é bastante difusa, ainda mais porque dentro das próprias instituições europeias dominam claramente duas línguas – francês e inglês.

No panorama do último alargamento da UE, é fundamental o reconhecimento formal da diversidade cultural da Europa. No entanto, em respeito ao princípio da subsidiariedade, um dos mais invocados para marcar os limites da competência dos Órgãos da União, nas suas relações com os Estados-Membros, introduzido pelo Tratado de Maastricht, este deve ser necessariamente aplicado para regular deveres e direitos das línguas menos utilizadas.

No plano da União Europeia, a previsão de proteção das línguas opera-se em duas vertentes: a) por meio de políticas que visam remover os obstáculos ao acesso às línguas oficiais da União, como um meio de remover os obstáculos à livre circulação de trabalhadores, o acesso ao emprego, a livre circulação de bens e produtos e garantias dos direitos dos consumidores; b) pelo incentivo das políticas linguísticas nacionais, para o desenvolvimento das línguas nacionais, regionais e das línguas minoritárias.

Mutatis mutandis, uma análise apressada do âmbito de incidência do Direito Comunitário, pode sugerir que este não atua no sistema legal dos Estados-Membros, deixando de fora de sua jurisdição em assuntos relacionados à educação, cultura ou à língua, já que são da competência interna dos Estados (DE WHITT, 1992). Esta não é a interpretação jurisprudencial acerca da competência da UE oferecida pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que vem ampliando a incidência das normas comunitárias aos direitos linguísticos, quando estes violam o princípio da livre circulação de pessoas, o princípio da igualdade ou o alcance e os limites das políticas nacionais de promoção linguística (TJCE, S. 379/87). O Tribunal de Justiça tem contribuído, mesmo em termos pouco alargados, para a limitação da discricionariedade dos Estados-Membros em reconhecer e proteger os direitos linguísticos, no plano positivo ou negativo (TJCE, S. 137/85).

Os países europeus, sob os auspícios do Conselho da Europa adotaram a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, de 10/11/94. É interessante notar o ineditismo do acordo multilateral juridicamente vinculante, dedicado à proteção dos direitos individuais dos membros das minorias nacionais. No entanto, na prática, verifica-se que a Convenção não trata de direitos coletivos e as suas disposições não são autoaplicáveis, possuindo uma natureza programática, deixando aos Estados signatários uma ampla margem de discricionariedade na forma de dar concretude aos objetivos que se comprometem a aceitar.

Assim, apesar da novidade e importância para garantir os direitos das minorias linguísticas, a Convenção possui eficácia limitada, por acordar aos Estados uma grande liberdade de interpretação e aplicação das suas políticas, em um contexto no qual os órgãos responsáveis pelo monitoramento (Comité de Ministros e do Comité Consultivo) se encontram muito longe dos destinatários da política de proteção.

6. DIVERSIDADE LINGUÍSTICA E SUA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL POR UM ESTADO-MEMBRO: O EXEMPLO DA ESPANHA

É pertinente apontar a língua como um fator de controvérsia, ampliado pelo surgimento do Estado-Nação, onde foram estimulados processos de assimilação linguística, respaldados na noção de língua como elemento de identidade e coesão nacional, estes, quase sempre, utilizados para aprofundar os processos de homogeneização linguística para a divulgação da ideia de que todas as diferenças devem ser eliminadas, porque elas representam um perigo para a integridade territorial dos Estados.

No âmbito interno dos Estados, a língua se torna ponto de acalorados debates, quando vários grupos de pessoas usam diferentes línguas dentro dos limites territoriais de um mesmo Estado. Assim, as chamadas políticas linguísticas existem, seja por ação ou omissão, nos respectivos países. O equilíbrio é desfeito quando, de acordo com LAPIERRE (1986), o grupo de minoria linguística, normalmente representado por intelectuais leais ao uso da sua língua própria, passa a fazer exigências sobre a remoção dos privilégios linguísticos do grupo dominante. A supremacia de uma língua, certamente excluiu a etnia dominada do exercício do poder, gerando frustrações em suas ambições. Em consequência, instala-se o conflito entre os dois grupos étnicos, pois o grupo dominante vai fazer todo o possível para evitar a possibilidade de acesso aos bens políticos e sociais e ao exercício da cidadania à(s) dominado(s).

Esta foi a experiência da Espanha, Pós-Guerra Civil (1936-1939), a qual resultou no estabelecimento da ditadura fascista do general Francisco Franco (1939-1976), quando todos os idiomas, exceto o castelhano, foram banidos, com o objetivo de criar uma Espanha unida e uniforme, destruindo quaisquer formas e fatores de separatismo, especialmente os movimentos basco, catalão, e em menor intento, o galego.

Atualmente, o modelo adotado pela Constituição Espanhola (1978) é o *status* de cooficialidade desigual, de acordo com a interpretação do artigo 3.1. Assim, a política linguística é concessiva, porque as minorias linguísticas têm dificuldade para atingir seus objetivos, já que a maioria política pode falar a língua dominante e não estar disposta a fazer concessões em termos de língua, exceto se for politicamente conveniente para ela.

O mesmo artigo estatui ser o castelhano o idioma oficial do Estado e que todos os cidadãos espanhóis têm o dever de conhecê-la e o direito de usá-la. Este artigo também garante a cooficialidade das outras línguas utilizadas no território do Reino de Espanha, na forma prevista nos Estatutos Autônomicos (3.2). Essa garantia parte do pressuposto de que as línguas regionais devem ser utilizadas nas Regiões Autônomas – País Basco, Catalunha e Ilhas Baleares, Valência e Vale d’Aran, Galícia – fruto de experiência histórica própria e resultado da riqueza cultural, nesse âmbito, insere-se a diversidade linguística. Assim, a necessidade de sua proteção e respeito (3.3).

A propósito Maria Laura Pardo (1998, p. 99-100) enfatiza a estreita relação entre a língua e a identidade social e o sentimento de pertença a um determinado grupo linguístico, na forma seguinte:

[...] uma comunidade linguística não é definida apenas pela língua majoritária falada em um país, mas pelo papel social que esta, muito provavelmente em conjunto com outras, desempenha nas vidas das pessoas que as falam e que interagir uns com os outros, usando um ou outro idioma, segundo suas necessidades.

O acórdão nº 337 (1994) proferido pelo Tribunal Constitucional Espanhol reconhece a diversidade linguística como a manifestação de “uma rica herança cultural e digna de respeito e proteção especiais, pressupondo não só a convivência de ambas as línguas co-oficiais para preservar o bilinguismo”.

Portanto, de uma análise das disposições da Carta Magna e de sua integração com as demais leis sobre o direito à autonomia das regiões, concluir na delegação de competência aos Estatutos Autônomicos para desenvolver e aplicar o arcabouço regulamentar que não só têm o poder de determinar qual será a sua língua cooficial, mas também como programar políticas

de difusão e proteção, ou seja, de estabelecer o conteúdo e verdadeiro alcance das políticas linguísticas.

A relação intrínseca entre a Administração Pública e sua língua própria determina a dimensão pública de seus contornos legais. Assim, ao estabelecer as chamadas “Leis de Política Linguística”, ela tem como objetivo tornar efetivos os direitos linguísticos, garantindo, por um lado, o exercício do direito dos cidadãos que vivem nesse território, de usarem aquela língua em suas relações com os órgãos da Administração Autônoma; e, por outro lado, a efetiva proteção do código linguístico próprio, buscando preservar, através de interferência nos domínios da educação, no uso de topônimos, nos meios de comunicação, bem como nas suas relações com empresas públicas e privadas relacionadas com a prestação de serviços públicos.³

Houve um aumento de ações de discriminação positiva para apoiar o uso de línguas próprias através do mérito preferencial, implantando-se, como critério de promoção dos servidores públicos, o conhecimento da língua própria, em setores historicamente relutantes à utilização de outros idiomas diferentes do castelhano, como é o caso da aplicação da justiça (GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, 2001).

No entanto, os avanços mencionados nesta exposição, no panorama da proteção, ainda são tímidos. O *status* de proteção das línguas cooficiais é ainda de subordinação hierárquica em relação à língua falada historicamente pela maioria. No caso espanhol, estas línguas:

[...] não têm praticamente nenhuma chance, com a legislação vigente de desempenhar qualquer papel ao nível institucional da União Europeia... Já sabemos que, para algo aproveitou Madrid da adesão à Comunidade, qual seja para frear o nascente processo de descentralização interna e regional e cortar as competências autonômicas, vedando qualquer tipo de relacionamento destas com Bruxelas. (LÓPEZ, 2001, p. 91)

Assim, afirma-se que a estrutura legal para proteger os direitos das minorias deve ter *status* constitucional e não apenas representar textos de mera natureza programática, materializada na constitucionalização do pluralismo linguístico, tanto pelos Estados-Partes como pela União, no atual contexto de integração europeia. Ao longo destas linhas, defendemos a inclusão da proteção das minorias e seu patrimônio linguístico no acervo

³ Para maiores aprofundamentos com o tratamento pelo Tribunal Constitucional espanhol sobre a utilização das línguas nas relações entre os cidadãos e a Administração Pública, ver Sentença 84, de 26 de junho de 1986 (Aspectos da constitucionalidade da Lei de Normalização Linguística da Galícia); Sentença 82, de 26 de junho de 1986 (Aspectos da constitucionalidade da Lei de Normalização Linguística do País Basco); Sentença 337, de 23 de dezembro de 1994 (Garante o uso e promoção da língua própria da Comunidade Autônoma da Catalunha e cooficial na mesma, procurando corrigir uma posição histórica de desigualdade entre o catalão e o castelhano).

comunitário, devendo este atuar como um fator integrador de culturas diferentes, tornando os Estados multilíngues, ao mesmo tempo que democráticos, sociais e de direito, sejam também *Estados de Cultura*. Para este fim, deve ser garantido, como princípio estrutural básico, a reorganização pública, social e cultural das línguas das Comunidades Autónomas, no caso espanhol, seguindo o perfil balizado por seus respectivos estatutos e leis normatizadoras.

CONCLUSÕES

Em face do exposto e, especialmente, devido à fragilidade da normatização existente para a Proteção do Direito das línguas pelos Estados-Membros da União Europeia, surge a necessidade de criação de instrumentos que garantam a efetividade dos direitos linguísticos das minorias nacionais, no âmbito Comunitário, tendentes a salvaguardar a riqueza cultural e a diversidade linguística existente. A harmonização da legislação nacional com tais direitos contribuirá para aumentar a preservação do código linguístico de grupos e indivíduos, que por sua vez respalda a identidade cultural, merecedores de proteção, a fim de evitar-se a discriminação em razão da língua e para garantir, não apenas a igualdade formal, mas uma igualdade real e efetiva entre pessoas.

Em nível operacional, para se atingir esse objetivo, impõe-se a conjunção dos seguintes fatores: a sensibilização dos cidadãos de que a manutenção histórica de uma língua não requer nenhum dom especial, pelo contrário, a sobrevivência linguística e cultural é meramente enlaçada às condições políticas, demográficas ou econômicas dos falantes; no plano institucional e político, devem ser adotadas políticas de ação afirmativa, limitadas a um lapso temporal determinado, até que se atinja a igualdade real, ou seja, até que se chegue à eliminação de todas as formas de discriminação, o que permitirá atuações das pessoas em todos os campos da vida social, através do uso de sua língua própria. Finalmente, que essas medidas sejam monitoradas, tanto internamente nos Estados como pela Comunidade Internacional, a fim de assegurar a sua eficácia junto às minorias linguísticas e o seu impacto nos demais cidadãos.

Sabemos quão difícil se afigura a adoção de *standards* mínimos de proteção, tanto pelo grau, em geral, de desintegração social e política dos grupos minoritários, o que os fragiliza no momento de reivindicar maior nível de reconhecimento e proteção dos seus direitos, bem como pela recalcitrância da maioria dos Estados, a partir do surgimento do Estado Moderno,

em ceder uma parcela, mesmo que pequena, de sua autonomia em favor desses grupos, principalmente devido ao temor de fragmentação territorial e perda de soberania. A concretização de tal política irá contribuir para a proteção da diversidade cultural, em todos os sentidos, criando-se políticas para tornar efetivos os Direitos Humanos e Fundamentais das minorias, como uma contribuição para a prevenção pacífica de conflitos entre maioria e minorias historicamente produzidas no seio dos Estados europeus.

REFERÊNCIAS

- BOADA, Albert Bastardas. **De la “Normalització” a la “Diversitat” Lingüística: Cap a un Enfocament Global del Contacte de Llengües.** *Revista de Llengua i Dret/Escola d'Administració Pública de Catalunya*, Barcelona, n. 34, p. 151-168, dezembro 2000.
- CONSELHO DA EUROPA. **Carta Europeia das Línguas Regionais e Minoritárias de 1992.** Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_2/IIIPAG3_2_5.htm>. Acesso em: 16 jun. 2012.
- DE WHITT, Bruno. Surviving in Babel? Language Rights and European Integration. In: DISTEIN; TABORY. (Eds.). **The protection of the minorities and Human Rights.** London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992. p. 277-300.
- EIDE, A. La reforma de Protección Internacional de los Derechos de las Minorías. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE LA LAGUNA SOBRE DERECHOS HUMANOS, 1., 1992,. **Anais...** La Laguna: Secretariado de Publicaciones, Universidad de La Laguna, 1993. p. 3 - 103.
- ESPAÑA. **Constituição Espanhola de 1978.** Disponível em: <<http://www.boe.es/?coleccion=iberlex&id=1978/31229>>. Acesso em: 15 jun. 2012.
- GONZALEZ VARAS IBÁÑEZ, Santiago. **España no es diferente/Spain is not different (El mito de las lenguas).** Madrid: Tecnos Editorial, 2002.
- HADDEN, T. The Rights of minorities and peoples in international law. In: SCHULZE, K. E.; STOKER, M.; CAMPBELL, C. (Eds.). **Nationalism, minorities and diasporas: identities and rights in the middle east.** London: Tauris Academic Studies, 1996. p. 18-32.
- LAPIERRE, Jean-William. **Le pouvoir politique et les langues.** Paris: Presses Universitaires de France, 1988.
- LIESA, Carlos Rodríguez. **Derechos Lingüísticos y Derecho Internacional.** Madrid: Dickinson; Instituto de Derechos Humanos *Bartolomé de las Casas*, 1999.
- LÓPEZ, Alba Nogueira. **Perspectivas Xurísticas das Línguas Minorizadas na UE.** Santiago de Compostela: A Trabe de Ouro Publicación Galega de Pensamento Crítico, n. 47, Ano XII, p. 85-97, Xullo-Agosto-Setembro 2001.
- NELDE, Peter H. Language contact means language conflict. **Journal of Multilingual and Multicultural Development**, Nova Scotia, 1994, v. 8, Issue 1-2, p. 33-42, January, 1994.
- PARDO, Laura María. **El concepto de comunidad en relación con la Lengua, en procesos de globalización y regionalización. Los derechos lingüísticos y el Mercosur.** Barcelona: *Revista de Llengua i Dret*, n. 29, juliol 1998, p. 95 -106.
- UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Linguísticos de 1996.** Disponível em: <<http://www.egt.ie/udhr/udlr.html>>. Acesso em: 16 jun. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia de 1992**. Jornal Oficial nº C 191 de 29 de Julho de 1992. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>. Acesso em: 16 jun. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000 e revista em 2007**. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/default_pt.htm. Acesso em: 15 jun. 2012.

Artigo recebido em junho de 2013 e aprovado em junho de 2013.