



DESAFIOS E PERSPECTIVAS DOS DIREITOS DAS MINORIAS NO SÉCULO XXI

*Ana Maria D'Ávila Lopes**

1 INTRODUÇÃO

No atual mundo globalizado, onde a diversidade cultural se revela na sua plenitude, levantam-se interrogações sobre como garantir o respeito e a convivência pacífica entre os diversos grupos culturais dos que a humanidade está composta.

Perante essa realidade, o multiculturalismo e a interculturalidade surgem, não para apontar a diversidade cultural como uma nova tendência da sociedade globalizada, mas com o intuito de oferecer respostas aos questionamentos que a sociedade do século XXI faz perante a sua crescente complexidade.

Buscando contribuir na elucidação de alguns desses interrogantes, é que neste trabalho serão inicialmente diferenciados os conceitos multiculturalismo e interculturalidade, salientando as vantagens teóricas e práticas deste último na consolidação de uma sociedade pacífica, na qual as culturas não apenas se respeitem ou se tolerem, mas possam interagir e aprender umas das outras. Seguidamente, os direitos culturais serão definidos para posteriormente defender sua natureza de direitos fundamentais. Finalmente, no marco da Constituição Federal brasileira de 1988, serão analisadas as normas relativas à proteção dos direitos culturais evidenciando a necessidade de uma maior atuação do estado e da sociedade civil para sua real implementação.

2 DEFININDO AS MINORIAS

Remillard² ensina que a história moderna da proteção internacional dos

* Mestre e Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do Programa de Pós-Graduação (Mestrado/Doutorado) da Universidade de Fortaleza. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

² REMILLARD, Gil. Les droits des minorités. In: *Atas da II Conferência Internacional de Direito Constitucional*. Quebec, 5 – 8 de março de 1986, p. 14.

direitos das minorias começou nos séculos XVI e XVII, em relação à proteção das minorias religiosas. Desse modo, o Tratado de Westphalia de 1648, que declarou o princípio da igualdade entre católicos e protestantes, pode ser mencionado como o primeiro documento que garantiu direitos a um grupo minoritário.

Nos anos seguintes, outros tratados garantindo, especialmente a liberdade religiosa, foram surgindo. Contudo, é importante assinalar que em todos esses casos o principal objetivo dos tratados era a celebração da paz e não exatamente a proteção direta de uma determinada minoria.

Talvez o primeiro momento mais específico de proteção das minorias possa ser considerado a Conferência da Paz (Paris 1919), que expressamente declarou a igualdade de todas as pessoas perante a lei, a igualdade dos direitos civis e políticos, a igualdade de trato e a segurança das minorias. Cabe, sem dúvida, à Sociedade das Nações o mérito de ter sido a primeira organização internacional que buscou proteger universalmente os direitos de todas as pessoas.

A partir daí, o grande salto foi dado apenas em 1966 com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, onde no art. 27 estabeleceu-se a proteção das minorias étnicas, lingüísticas e religiosas. A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 não continha nenhuma menção expressa sobre esse tipo de direitos.

A demora na regulação de tão essenciais direitos pode ter sido conseqüência da dificuldade em definir o termo minoria. Capotorti³ membro especial da sub-comissão da ONU, destaca a existência de dois tipos de critérios para definir as minorias:

a) critérios objetivos, que compreendem:

- a existência, no interior da população de um Estado, de um grupo de pessoas com características étnicas, religiosas ou lingüísticas diferentes ou distintas do resto da população;
- a diferença numérica do grupo minoritário em relação ao resto da população;
- a posição não dominante desse grupo minoritário.

b) critério subjetivo, que abrange:

- o desejo das minorias de preservarem os elementos particulares que os caracterizam, ou seja, a vontade comum de todo o grupo de conservar seus rasgos distintivos.

Em função desses critérios, Capotorti⁴ define as minorias como:

“un groupe numériquement inférieur au resto de la population d’un Etat, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de

³ Apud REMILLARD, op. cit. p. 13.

⁴ Idem ibidem.

L'Etat – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique, des caractéristiques qui différent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effect de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue"

No entanto, devemos chamar a atenção para o fato de que certas minorias são maiorias numéricas, como sucedia na África do Sul no tempo do *apartheid*, em relação à população negra. Nesse sentido, o critério objetivo numérico pode ser insuficiente para determinar o conceito de minoria, sendo a exclusão social e a falta de participação nas decisões políticas dos grupos minoritários, o melhor critério objetivo de definição⁵.

De qualquer forma, o tradicional conceito de minoria tem se limitado a considerar apenas as características lingüísticas, religiosas ou étnicas de um grupo para sua definição como minoritário. Enfoque que hoje está sendo praticamente superado. Assim, Semprini⁶, além de criticar esse conceito restritivo de minorias, assinala a importância de considerar outras características passíveis de serem aplicadas na definição, levando-se em consideração a cultura e a realidade de cada sociedade. Desse modo, para o autor italiano, todo grupo humano, cujos membros tenham direitos limitados ou negados apenas pelo fato de pertencerem a esse grupo, deve ser considerado um grupo minoritário.

3 DESAFIOS

Além das controvérsias na doutrina a respeito da própria definição de minorias, pouco tem sido feito para estabelecer um elenco especial de direitos visando garantir o pleno exercício da cidadania e a inclusão na sociedade dos grupos minoritários. Nesse contexto, a contribuição do Multiculturalismo tem sido notável.

O Multiculturalismo – também chamado de pluralismo cultural ou cosmopolitismo – busca conciliar o reconhecimento e respeito à diversidade cultural presente em todas as sociedades.

A expressão multiculturalismo designa, originariamente, a coexistência de formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes no seio das sociedades modernas (...). Existem diferentes noções de multiculturalismo, nem todas no sentido "emancipatório". O termo apresenta as mesmas dificuldades e potencialidades do conceito de "cultura", um conceito central das humanidades e das ciências sociais e que, nas últimas décadas, se tornou terreno explícito de lutas políticas⁷.

⁵ WUCHER, Gabi. *Minorias. Proteção Internacional em prol da democracia*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000, p. 46.

⁶ Cf. SEMPRINI, Andréa. *Multiculturalismo*. Bauru: EDUSC, 1999.

⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. NUNES, João Arriscado. *Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade*. Disponível em: <http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/intromulti.html>. Acesso em 01 out 2004.

Ensina Miguel Carbonell⁸ que a discussão sobre o Multiculturalismo tem se expandido a diferentes áreas do conhecimento social, abrangendo temas relativos às diferentes culturas que convivem no interior de um Estado.

Nesse panorama, Will Kymlicka, um dos principais expoentes do Multiculturalismo, distingue dois modelos de Estados multiculturais⁹:

a) o Estado multiétnico: correspondente ao Estado onde convivem várias nações devido a um processo de imigração como, por exemplo, os Estados Unidos, Canadá e Austrália. No obstante, os imigrantes não ocuparem terras natais podem ser considerados grupos minoritários, com a condição de que se estabeleçam conjuntamente e obtenham competências de auto-governo.

O grande desafio dos estados chamados multiétnicos é garantir que os imigrantes possam ter acesso aos direitos de participação política, visto que o maior problema existente em muitos estados é que o exercício da cidadania depende da nacionalidade. As formas tradicionais de aquisição da nacionalidade são duas: a) nascer no território do Estado (*ius soli*); b) ser descendente de um nacional (*ius sanguinis*). O primeiro critério é basicamente utilizado pelos Estados de imigração (como os Estados do continente americano), enquanto que o segundo critério é utilizado pelos Estados de emigração (estados europeus na sua maioria). De qualquer forma, esses critérios são hoje inadequados levando-se em consideração o alto grau de mobilidade das pessoas no mundo globalizado. Assim, os estados europeus não são mais estados exclusivamente de emigração, pois muitos deles apresentam um significativo número de imigrantes, enquanto que os estados americanos apresentam uma expressiva população que imigra a outros estados em busca de novas oportunidades de vida. A impossibilidade do acesso à condição de nacional desses imigrantes é extremamente grave na medida em que esse fato provoca sua exclusão do exercício da cidadania, o que, pela sua vez, decorre na limitação e, até negação, de muitos direitos fundamentais¹⁰.

b) o Estado multinacional: no qual co-existem mais de uma nação devido a um processo de convivência involuntária (invasão, conquista ou cessão) ou voluntária (formação de uma federação) de diferentes povos. As minorias deste tipo de estados são basicamente nações que existiam originariamente no território do estado, passando a conviver com outras nações que chegaram posteriormente, como é o caso dos aborígenes canadenses, dos índios americanos ou dos indígenas brasileiros.

Durante muito tempo os estados americanos, e outros tradicionalmente considerados estados de imigração como a Austrália ou o Brasil, ignoraram os direitos das suas nações originárias, fundados na errônea e lamentável

⁸ CARBONELL, Miguel. Constitucionalismo y multiculturalismo. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/13/ens/ens3.pdf>. Acesso em: 23 .06.2008.

⁹ KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996, p. 14.

¹⁰ Cf. ELBAZ, Mikhaël. HELLY, Denise. *Globalización, ciudadanía y multiculturalismo*. Granada: Maristán, 2002.

concepção de que essas nações “não tinham cultura” ou “eram de cultura inferior”, em relação à cultura ocidental.

Kymlicka dirige sua atenção, precisamente, a esses grupos minoritários, as nações originárias, consoante com a definição tradicional de minoria da ONU, que apenas reconhece os grupos com especiais características étnicas, lingüísticas ou religiosas como minorias. Dessa maneira, Kymlicka dedica sua Teoria do Multiculturalismo a analisar as culturas minoritárias entendidas essas apenas como nações ou povos. Não obstante, o autor canadense afirma não desconhecer a existência ou a importância de outros grupos minoritários, como as mulheres, homossexuais, idosos, etc. ele tem dirigido sua teoria aos estudos das minorias entendidas como nações¹¹. Limitação que não prejudica a importância da repercussão das suas propostas na defesa das minorias em geral.

Nesse contexto, Kymlicka propõe o reconhecimento dos seguintes três tipos de direitos especialmente destinados a garantir a proteção das minorias e sua inclusão na sociedade:

a) Direitos de autogoverno: a maioria das nações minoritárias têm recorrentemente reivindicado o direito a alguma forma de autonomia política ou de jurisdição territorial. Direito esse que está previsto na Carta das Nações Unidas de 1945, no artigo 1º, onde se estabelece o direito de autodeterminação dos povos. O grande problema tem sido a delimitação do significado do termo “povos”, visto que tradicionalmente esse direito não tem sido aplicado às minorias nacionais internas (as minorias originárias, como os indígenas), mas apenas às colônias de ultramar (“tese da água salgada”). Essa limitação mencionada por Kymlicka tem provocado a negação de qualquer direito de autogoverno às nações originárias dos estados multinacionais.

Para superar essa barreira, o autor canadense tem proposto a adoção da forma federal para os Estados multinacionais, como forma de facilitar a distribuição de competências governamentais capazes de conferir uma margem de atuação ou autonomia às minorias nacionais;

b) Direitos especiais de representação: são os direitos que visam compensar as insuficiências dos processos de representação política presentes nos Estados democráticos contemporâneos, garantido-se a participação das minorias no processo político, por meio de, por exemplo, as ações afirmativas. A principal crítica contra este tipo de direito se centra na impossibilidade de abranger a todos os grupos minoritários presentes nas sociedades;

c) Direitos poliétnicos: dirigidos a eliminar os preconceitos existentes

¹¹ Kymlicka reconhece a extrema abrangência do termo *cultura*, podendo este aludir tanto a um grupo com diferentes costumes (“cultura gay”), a um tipo de civilização (“civilização ocidental”), ou remeter à idéia de nação ou povo, sendo justamente esta última acepção a utilizada pelo autor canadense, seguindo a corrente instaurada pelo Pacto de Direitos Individuais e Políticos de 1996, que apenas reconhece como minoria os grupos lingüísticos, étnicos ou religiosos minoritários, sem que isso signifique desconhecer a importância das outras acepções. KYMLICKA, W. op. cit. (1996), p. 35.

contra as minorias culturais, denominados assim porque *“tienen como objetivo ayudar a los grupos étnicos y a las minorías religiosas a que expresen su particularidad y su orgullo cultural sin que ello obstaculice su éxito en las instituciones económicas y políticas de la sociedad dominante”*¹². Este tipo de direito é concretizado por meio de subvenções públicas para a preservação das diferentes práticas culturais das comunidades, assim como para garantir o acesso aos mercados de intercambio e serviços.

A previsão de direitos diferenciados a serem garantidos às minorias é defendida por Kymlicka¹³ com base nos seguintes argumentos:

a) o argumento da igualdade: os direitos culturalmente diferenciados não necessariamente visam criar desigualdades, mas buscam eliminá-las. A atuação estatal não pode ser culturalmente neutral, devendo assegurar direitos especiais para concretizar uma igualdade no seu sentido material, superando a limitada concepção da igualdade formal, cega às desigualdades sociais;

b) o argumento dos pactos e acordos históricos: o direito à autodeterminação dos povos, previsto na Carta das Nações Unidas de 1945, fundamenta o direito de todo povo de se auto-governar, segundo sua própria realidade e necessidades;

c) o argumento do valor da diversidade cultural: a diversidade cultural enriquece a vida das pessoas, na medida em que as experiências de outros povos contribuem fornecendo modelos alternativos de atuação, contribuindo, dessa forma, para o aperfeiçoamento das diferentes organizações sociais.

Não obstante, o argumento do respeito à diversidade cultural não deve ser utilizado para justificar práticas culturais que violem a dignidade humana, conforme o estabelecido no art. 4º da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural¹⁴.

A defesa da previsão de direitos diferenciados para as minorias objetiva garantir o real exercício dos direitos fundamentais por todos os seres humanos, sem nenhuma discriminação, pressuposto *sine qua non* de todo Estado Democrático de Direito¹⁵.

4 PERSPECTIVAS

Buscando superar algumas das deficiências do Multiculturalismo, acusado de fomentar a criação de guetos na sociedade, surge a Interculturalidade.

¹² KYMLICKA, W. op.cit. (1996), p. 53.

¹³ KYMLICKA, W, op. cit. (1996), p. 126 e ss.

¹⁴ UNESCO. *Declaración Universal sobre a diversidad cultural*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>. Acceso en: 27 nov 2007.

¹⁵ Cf. LOPES, Ana Maria D´Ávila. Proteção constitucional dos direitos fundamentais culturais das minorias sob a perspectiva do multiculturalismo. *Revista de Informação Legislativa*. ano 45, n. 177. jan/mar 2008. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 19-29.

A Interculturalidade é um conceito que, embora tenha também surgido como reação dos estados nacionais ao processo de uniformização cultural decorrente da globalização, difere substancialmente do Multiculturalismo. Virgílio Alvarado¹⁶ distingue claramente os dois conceitos ao afirmar que, enquanto o Multiculturalismo propugna a convivência num mesmo espaço social de culturas diferentes sob o princípio da tolerância e do respeito à diferença, a Interculturalidade, ao pressupor como inevitável a interação entre essas culturas, propõe um projeto político que permita estabelecer um diálogo entre elas, como forma de garantir uma real convivência pacífica¹⁷.

Nessa linha de pensamento, pronuncia-se também Fidel Tubino:

Mientras que en el multiculturalismo la palabra clave es tolerancia, en la interculturalidad "la palabra clave es diálogo. La interculturalidad resume en parte el multiculturalismo, en el sentido de que para dialogar hay que presuponer respeto mutuo y condiciones de igualdad entre los que dialogan" (Etxeberria 2001:18)¹⁸.

Em favor do conceito "Interculturalidade", Alvarado aponta algumas das suas principais características:

- a. É um conceito dinâmico que supera o multiculturalismo ao reconhecer a sociedade como um espaço de permanente interação;
- b. Propugna não apenas o respeito à diversidade cultural, mas a necessidade da convivência e troca de experiências;
- c. Procura re-criar as culturas existentes, reconhecendo que se encontram em permanente transformação;
- d. Propõe uma nova síntese cultural, o que implica a re-elaboração dos modelos culturais preconcebidos;
- e. Pressupõe a interação entre as culturas, que embora muitas vezes tensa, pode ser regulada.

Nesse contexto, Alvarado afirma que o estado não está apenas obrigado a criar e fortalecer mecanismos de resgate e respeito da identidade cultural dos diferentes grupos que o compõem, como assim o propõe o multiculturalismo, mas deve também o estado adotar sistemática e gradualmente espaços e processos de interação positiva entre as diferentes culturas, com a finalidade de abrir e gerar relações de confiança, de reconhecimento mútuo, de comunicação, diálogo e debate, aprendizagem e intercâmbio, cooperação e convivência.

¹⁶ ALVARADO, Virgilio. Políticas públicas e interculturalidade. In: FULLER, Norma (ed.) *Interculturalidade y política*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 2003, p. 33 e ss.

¹⁷ FULLER, Norma. Introducción. In: FULLER, Norma (ed.) *Interculturalidade y política*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 2003, p. 15.

¹⁸ TUBINO, Fidel. Entre el multiculturalismo y la interculturalidade: más allá de la discriminación positiva. In: FULLER, Norma (ed.) *Interculturalidade y política*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 2003, p. 74.

No entanto, ainda não existem respostas definitivas

A pesar de la creciente envergadura de la bibliografía sobre los derechos de las minorías aún no disponemos de una explicación sistemática sobre qué tipos de exigencias de las minorías son apropiados y en qué contextos y para qué grupos – por ejemplos, sobre cómo difieren las reclamaciones de los grupos indígenas de las reclamaciones de otros grupos nacionales.¹⁹

O certo é que as democracias modernas, conforme o apontado por Carbonell, não podem continuar tratando as minorias como se não existissem²⁰. Todo Estado auto-proclamado democrático deve garantir os direitos fundamentais de todos seus habitantes, sob pena da sua condição democrática ser criticamente questionada.

5 CONCLUSÃO

A construção e o fortalecimento de um estado democrático exigem não apenas o reconhecimento da sua diversidade cultural, mas a implementação de políticas públicas especiais que possam garantir a pacífica convivência e interação dos diversos grupos culturais que o compõem, haja vista que a defesa da diversidade cultural torna-se um imperativo ético indissociável do respeito à dignidade humana, conforme o disposto na “Declaração Universal sobre a diversidade cultural” da UNESCO e na Constituição Federal de 1988.

No século XXI, a humanidade ainda tem a chance de superar os erros do passado. É com essa preocupação que a interculturalidade propõe não apenas o reconhecimento/respeito do Outro, mas a necessidade de promover a interação pacífica entre as diversas culturas, pressuposto do próprio engrandecimento da humanidade.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARADO, Virgilio. Políticas públicas e interculturalidade. In: FULLER, Norma (ed.) *Interculturalidade y política*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 2003.

CARBONELL, Miguel. *Constitucionalismo y multiculturalismo*. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/13/ens/ens3.pdf>. Acesso em: 23 .06.2008.

ELBAZ, Mikhaël. HELLY, Denise. *Globalización, ciudadanía y multiculturalismo*. Granada: Maristán, 2002.

FULLER, Norma. Introducción. In: FULLER, Norma (ed.) *Interculturalidade y política*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 2003.

¹⁹ KYMLICKA, Will. *La política vernácula*. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía. Barcelona: Paidós, 2003, p. 30.

²⁰ CARBONELL, M. op. cit. (on line).

KYMLICKA, Will. *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós, 2003.

_____. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996.

LOPES, Ana Maria D´Ávila. Proteção constitucional dos direitos fundamentais culturais das minorias sob a perspectiva do multiculturalismo. In *Revista de Informação Legislativa*. ano 45, n. 177. jan/mar 2008, Brasília: Senado Federal, 2008, p. 19-29.

REMILLARD, Gil. Les droits des minorités. In: *Atas da II Conferência Internacional de Direito Constitucional*. Quebec, 5 – 8 de março de 1986.

SANTOS, Boaventura de Sousa. NUNES, João Arriscado. *Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade*. Disponível em: <http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/intromulti.html>. Acesso em: 01.10. 2004.

SEMPRINI, Andréa. *Multiculturalismo*. Bauru: EDUSC, 1999.

TUBINO, Fidel. Entre el multiculturalismo y la interculturalidade: más allá de la discriminación positiva. In: FULLER, Norma (ed.) *Interculturalidade y política*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 2003.

UNESCO. *Declaración Universal sobre a diversidade cultural*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>. Acesso en: 27.10. 2007.

WUCHER, Gabi. *Minorias. Proteção Internacional em prol da democracia*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.