

---

A PROIBIÇÃO DO USO DO *BURKINI* NA  
FRANÇA. ANÁLISE À LUZ DA PROTEÇÃO  
INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS  
FRENTE À AMEAÇA DO TERRORISMO

*THE BURKINI BAN IN FRANCE. ANALYSIS IN THE LIGHT OF  
INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS PROTECTION IN THE  
FACE OF THE TERRORIST THREAT*

---

*Thirzzia Guimarães de Carvalho*

*Procuradora Federal em exercício no Departamento de Contencioso da PGF. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás, Especialista em Direito Público pela Universidade Católica de Goiás e em Direito Constitucional, Direito Civil e Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera-Uniderp*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Do terrorismo e da reação da comunidade internacional: limites; 2 Da problemática advinda da diversidade cultural no mundo globalizado ameaçado pelo terror. O caso francês: proibição do uso do *burkini*; 3 Da proteção internacional do direito à igualdade e não discriminação e da liberdade de pensamento, consciência, religião e crença. Dos Limites da atuação estatal que restringe o exercício de direitos humanos universais. Da decisão do Conselho de Estado Francês no caso *burkini*; 4 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** A proibição do uso do *burkini* – traje de banho islâmico – decretada por alguns municípios franceses durante o verão de 2016 é analisada no presente estudo à luz da proteção internacional de direitos humanos e das liberdades fundamentais, em especial a liberdade de expressão, consciência, religião e crença. Objetiva-se expor a polêmica advinda da proibição do uso de uma vestimenta típica de uma parcela minoritária da população francesa frente à necessidade de construção de um ambiente global colaborativo para a definição de uma política antiterrorista eficaz.

**PALAVRAS-CHAVE:** Burkini. Islamismo. Terrorismo. Direitos humanos. Liberdade.

**ABSTRACT:** This study analyzes the ban on the Islamic burkini - full-body swimsuit – dictated by some French cities during the summer of 2016, in the light of international human rights protection and fundamental freedoms, particularly freedom of thought, conscience, religion and belief. It aims to outline the controversy caused by the banning of typical clothing worn by a minority of the French population in the face of the need to build a collaborative global environment to establish an effective anti-terrorism policy.

**KEYWORDS:** Burkini. Islam. Terrorism. Human rights. Freedom

## INTRODUÇÃO

A ameaça do terrorismo constitui um dos maiores desafios a serem enfrentados pela comunidade internacional na atualidade.

Desde os atentados ocorridos em 11 de setembro de 2011 nos Estados Unidos e, mais recentemente, na França, por ação de extremistas políticos islâmicos, o mundo ocidental vem seguindo uma tendência de associar a religião islâmica aos atos violentos praticados por uma minoria que se diz agir em nome do Islã.

As reações aos atos de brutalidade têm desencadeado medidas que, em última análise, representam uma estratégia para vencer a ameaça terrorista sob o prisma existencial: mediante reafirmação do discurso relacionado à preservação da identidade nacional ou cultural de nações vítimas de atentados para justificar restrições impostas a grupos religiosos minoritários que, longe de reprimir ou prevenir o terror, acabam por excluir e estigmatizar indivíduos, dificultando o diálogo intercultural entre os povos e violando direitos inerentes a toda pessoa humana em uma sociedade globalizada.

Nesse contexto, o presente estudo analisa a polêmica advinda da proibição do uso do *burkini* – traje de banho islâmico – decretada por municípios franceses durante o verão de 2016, à luz da proteção internacional de direitos humanos e das liberdades fundamentais, em especial o direito à igualdade e não discriminação e à liberdade de expressão, consciência, religião e crença.

Questiona-se a eficácia desse tipo de medida para fins de preservação de valores caros ao estado francês e suas consequências para o meio social multifacetado e para a construção de um ambiente global colaborativo e apto a definir uma política antiterrorista eficaz.

A abordagem do tema traduz uma crítica a políticas discriminatórias como as relacionadas à proibição do uso de determinada vestimenta por mulheres islâmicas que, sob o pretexto de preservar a segurança, a ordem pública local e o secularismo do Estado, desrespeita diferenças culturais e viola direitos universais reconhecidos pela ordem jurídica internacional.

### 1 DO TERRORISMO E DA REAÇÃO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL: LIMITES

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, as preocupações da comunidade internacional com o terrorismo se intensificaram. O fenômeno, no entanto, não é recente. Ao longo da história vários casos de ações terroristas foram perpetrados por meio do uso do *terror* como ação política

destinada a inibir opositores, podendo-se citar os episódios de extrema violência ocorridos durante a Revolução Francesa em 1789.

Sun Tzu, na obra “A Arte da Guerra”, publicada há mais de dois mil anos, sintetizou a essência desses atos na seguinte sentença: “Mate um; amedronte dez mil”<sup>1</sup>.

As características dos atos tidos como terroristas variam no tempo e no espaço e ostentam propósitos muito diversificados para embasar os diferentes meios de violência empregados. A ideia que se tem sobre o terrorismo pode não ser a mesma para todos os povos do mundo, em especial entre os do Ocidente e os do Oriente.

Valério de Oliveira Mazzuoli, a despeito de reconhecer a inexistência de um consenso na doutrina para a definição precisa do termo *terrorismo*, destaca sua conotação de ação política extrema hostil às leis da guerra, aos normativos internacionais contra conflitos armados e à proteção internacional dos direitos humanos. Conceitua a expressão da seguinte forma:

*Por terrorismo se entendem os atos violentos de uma pessoa ou grupo de pessoas, praticados de surpresa e geradores de terror, contra pessoas inocentes ou alvos normalmente sem interesse militar, voltados à demonstração de insatisfação para com os poderes constituídos, a fim de modificar ou substituir por outro regime político existente. Pode também ser praticado para chamar atenção da opinião pública sobre determinado ponto de interesse ou, ainda, para manter um regime (normalmente antidemocrático) vigente em determinado Estado e em vias de ser alterado.*<sup>2</sup>

Esclarece o autor que os motivos que levam a tais atos são os mais diversos, como questões religiosas, políticas ou econômicas, marcados por uma característica essencial: a imprevisibilidade, “que impede que as autoridades estatais e a população civil em geral se defendam dos ataques cometidos”.<sup>3</sup>

Antônio Cachapuz de Medeiros, ao tratar do tema na agenda internacional, esclarece:

O terrorismo internacional está, via de regra, associado a conflitos regionais. Busca, quase sempre, o avanço de uma causa e o

1 TZU, Sun, A arte da Guerra, apud FLECK, Gabriela Grings. *A responsabilidade civil do Estado por danos ambientais decorrentes de atos terroristas*. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2008. p. 68.

2 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1.094.

3 *Ibid.*, p. 1095.

restabelecimento do equilíbrio, muitas vezes perdido no quadro do conflito em que se insere. Utiliza redes de simpatizantes ou diásporas étnicas. Os terroristas são, frequentemente, treinados e financiados por Estados que deles se servem para pressionar outros Estados. Os métodos são de todos conhecidos: atentados à bomba, sequestros, apoderamentos ilícitos de aeronaves, entre outros.<sup>4</sup>

Medeiros destaca que muitas divergências vêm impedindo a concordância com uma definição universal de terrorismo no âmbito da Organização das Nações Unidas, tendo em conta que “o terrorismo de Estado pode ser imputado a diversos países-membros daquela Organização”.<sup>5</sup> Observa que nos dias de hoje o terrorismo internacional alcançou

um grau inusitado de organização e virulência, que não mais aflige somente regiões tradicionalmente voláteis; sofisticou-se e, crescentemente, vem-se sofisticando, dele resultando vínculos cada vez mais estreitos de grupos terroristas com redes criminosas internacionais atuantes, sobretudo no tráfico internacional de drogas e armas.<sup>6</sup>

Apesar da crescente preocupação da comunidade internacional quanto à intensificação dos atos de terrorismo no mundo, em especial pelos atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e, mais recentemente, na França (entre 2015 e 2016), o tratamento jurídico conferido na órbita internacional para reprimir e prevenir tais atos são ainda incipientes, na visão de Valério Mazzuoli.<sup>7</sup>

Com efeito, há 12 convenções internacionais multilaterais em vigor para o combate ao terrorismo, a maioria sob a égide da Organização das Nações Unidas, outras, da Agência Internacional de Energia Atômica, que, em síntese, buscam tipificar os atos, segundo a conduta delituosa praticada. Esse esforço vem proporcionando uma maior uniformidade ao tratamento jurídico do tema e habilitando a comunidade internacional a tomar providências para submeter os responsáveis à Justiça.<sup>8</sup>

Prevalece no âmbito das Nações Unidas a necessidade de *cooperação* entre os Estados para o combate ao terrorismo, à luz do *princípio da competência universal* para a punição de tais condutas. Afinal, a política

4 MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O Terrorismo na Agenda Internacional. *Revista CEJ*, Brasília: n. 18, p. 64, jul./set. 2002.

5 *Ibid.*, p. 64.

6 *Ibid.*, p. 64.

7 *Ibid.*, p. 1095.

8 Cf. MEDEIROS, *op. cit.*, p. 64.

de combate às diferentes formas de terrorismo representa um desafio global e não isolado de qualquer nação. O sentimento de vulnerabilidade e de comoção gerados por força da violência e do ódio indiscriminados representados nesses atos afeta a todos.

A reação da comunidade internacional a essas formas de violência indica, portanto, duas frentes de atuação para eliminar o terrorismo no mundo: a *punição* e a *prevenção*, tendo como *marco limitador* o respeito aos direitos humanos e ao devido processo legal.

Nesse sentido adverte Mazzuoli: “a luta contra o terrorismo deve estar pautada pelo respeito aos princípios contidos na Carta das Nações Unidas, bem como às regras do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos”, destacando a lição do professor Cachapuz de Medeiros:

a imperiosa luta contra o terrorismo não pode ser conduzida às expensas do devido processo legal, do respeito aos direitos humanos e às liberdades civis [...]. *O sacrifício das liberdades fundamentais no combate ao terrorismo, ao dar margem a atos arbitrários ou discriminatórios, representaria um retrocesso que viria ao encontro dos interesses dos grupos terroristas*.<sup>9</sup> (grifo do autor)

Com efeito, defende-se, de um lado, que não haverá tolerância, no âmbito internacional, ao uso de violência indiscriminada como arma política, a par da necessidade de se garantir um tratamento justo e proporcional, inclusive o gozo de direitos e garantias previstas na legislação do Estado em cujo território se encontre, além das disposições pertinentes ao Direito Internacional.

Do contrário, o uso indiscriminado da força estatal e de discriminações de natureza culturais, étnicas, ideológicas ou religiosas nas ações relacionadas à repressão do terrorismo, que prescindia da preservação das garantias e direitos tidos como fundamentais, acabaria por prestigiar o interesse dos próprios terroristas em espalhar o terror, colocando-se em risco as presentes e futuras gerações.

Isso porque o avanço do combate ao terrorismo não pode caminhar dissociado da construção de um ambiente de cooperação entre os estados envolvidos e, por certo, do respeito às diferenças entre os povos. Talvez este seja o maior desafio da comunidade jurídica: conseguir influenciar

---

9 MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O Direito Internacional e o Terrorismo. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 25-42, apud MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, op. cit., p. 1098.

os estados para evitar decisões drásticas e discriminatórias no combate ao terrorismo, sob pena de se nutrir um impulso de brutalidade que naturalmente surge diante da perplexidade e comoção geradas pela violência.

Assim, considerando que o terrorismo representa uma ameaça e também fonte de violação de direitos humanos no mundo todo, há de se construir caminhos que considerem a complexidade do fenômeno e a necessidade, de um lado, de punir os responsáveis e, de outro, de proteger inocentes, aliado a políticas estratégicas de prevenção de novos atos.

## 2 DA PROBLEMÁTICA ADVINDA DA DIVERSIDADE CULTURAL NO MUNDO GLOBALIZADO AMEAÇADO PELO TERROR. O CASO FRANCÊS: PROIBIÇÃO DO USO DO BURKINI

Das notícias internacionais recentes chama atenção a seguinte matéria:

Alemanha estuda proibir o uso da burca

O ministro do Interior da Alemanha, Thomas de Maizière, prepara *medidas para reforçar as leis antiterroristas* que poderão incluir a proibição do uso da burca – veste adotada como norma para mulheres em parte do mundo islâmico, que cobre o corpo inteiro, da cabeça aos pés. O pacote é *resposta* do governo a três ataques cometidos no sul do país em julho, dois deles reivindicados pelo Estado Islâmico (EI), com saldo de mais de 20 feridos.

[...]

De acordo com o jornal popular ‘Bild’, o maior de circulação no país, que cita fontes dos serviços de segurança, De Maizière também quer acelerar o processo de expulsão de refugiados e demandantes de asilo político que ‘representem perigo para a segurança pública’. A Alemanha fechou o ano passado com um saldo de mais de 1 milhão de pedidos de asilo recebidos, como parte da onda de imigração recebida pela Europa.

[...]

‘Vivemos tempos difíceis’, disse De Maizière, sem adiantar detalhes sobre o *pacote antiterrorista*, mas com o cuidado de ressaltar que considera elevado o risco de novos atentados no país.<sup>10</sup> (grifo do autor)

10 BRASIL. *Correio Brasiliense*. Alemanha estuda proibir uso da burca. Coluna Mundo. Brasília: 11 ago 2016, p. 15.

No dia seguinte, a BBC News destaca: “Cannes proíbe o uso de *burkinis* por suspeita de ligação com o islamismo radical”:

O prefeito de Cannes, situada no sul da França, proibiu o uso de maiôs de corpo inteiro conhecido como ‘burkinis’ nas praias, citando preocupações de ordem pública. David Lisnard disse que *o traje é um ‘símbolo do extremismo islâmico’ e pode desencadear confrontos, na medida em que a França vem sendo alvo de ataques islâmicos.*

A França está em alerta máximo após uma série de incidentes, incluindo o ataque com um caminhão ocorrido em julho na cidade vizinha Nice.

[...]

Esta não é a primeira vez que a roupa das mulheres tem sido restrita na França. Em 2011, tornou-se o primeiro país da Europa a proibir o véu islâmico integral, conhecido como a burca.<sup>11</sup> (grifo do autor)

As matérias jornalísticas acima retratam o ambiente de tensão e insegurança que se instalou na Europa nos últimos anos, após ter sido alvo de uma série de atentados terroristas e os reflexos do fenômeno migratório desencadeado por guerras em curso no Oriente, que a colocou em contato direto com a diversidade cultural advinda do mundo árabe.

Na verdade, desde os atentados terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2011 nos Estados Unidos, o mundo ocidental vive em estado de alerta, seguindo uma tendência de associar a religião islâmica<sup>12</sup> aos atos violentos praticados por uma minoria que se diz agir em nome do Islã.

Especificamente em relação à França, entre os anos de 2015 e 2016 o país foi alvo de ataques terroristas que aterrorizaram não apenas a sua população, mas toda a sociedade mundial. Em janeiro de 2015 a redação de

11 “Cannes bans burkinis over suspected link to radical Islamism. The mayor of Cannes in southern France has banned full-body swimsuits known as “burkinis” from the beach, citing public order concerns. David Lisnard said they are a “symbol of Islamic extremism” and might spark scuffles, as France is the target of Islamist attacks.

France is on high alert following a series of incidents including July’s truck attack in nearby Nice. Anyone caught flouting the new rule could face a fine of €38 (£33). They will first be asked to change into another swimming costume or leave the beach. Nobody has been apprehended for wearing a burkini in Cannes since the edict came into force at the end of July. This is not the first time that women’s clothing has been restricted in France. In 2011 it became the first country in Europe to ban the full-face Islamic veil, known as the burka, as well as the partial face covering, the niqab. [...]”. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-37056742>> Acesso em: 25 set. 2016.

12 Pesquisas informam que há 1,6 bilhões de seguidores do islamismo em todo o mundo. Cf. VERSIGNASSI, Alexandre. Maomé. A face oculta do criador do Islã. *Revista Super Interessante*, ed. 343, p. 1-16, fev. 2015.

um jornal foi atacada por extremistas islâmicos, matando 12 pessoas. Em novembro de 2015 a capital Paris foi novamente alvo de ataques praticados por extremistas que mataram dezenas de pessoas com tiros e bombas. Em 14 de julho de 2016 um terrorista islâmico promoveu um atropelamento de pessoas que participavam de um evento público em comemoração ao Dia da Bastilha em Nice, matando 85 pessoas.<sup>13</sup>

A reação do Estado francês a esses ataques, por sua vez, tem pautado polêmicas discussões internas e internacionais quanto à restrição de liberdades individuais reconhecidas universalmente, sob o fundamento de preservação da ordem pública, da segurança nacional e da laicidade do Estado.

Em 1905 a França proclamou a separação entre Igreja e Estado. Em 2004 o país proibiu o uso de emblemas religiosos em escolas e faculdades. E em 2010 foi o primeiro país europeu a banir o uso do véu integral islâmico em público, conhecido como *burca* ou *niqab*, seguido pela Bélgica e, mais recentemente, pela Bulgária.<sup>14</sup>

As justificativas levantadas pelo legislador para proibir o uso desse tipo de vestimenta são várias, com destaque para: i) a preservação do Estado laico, por meio da proibição da ostentação pública de símbolos religiosos; ii) a proteção da segurança nacional e da ordem pública, de modo a impedir que terroristas se valham desse tipo de traje para dificultar o seu reconhecimento ou ocultar armamentos; iii) a proteção dos direitos e liberdades da mulher; iv) reafirmação de valores que representam a identidade nacional do país, em especial ao que significa “ser francês” e o “desejo por viver juntos” como nação.<sup>15</sup>

Como se vê, a lei é de aplicação geral, mas atinge particularmente uma minoria de mulheres muçulmanas que usam o véu completo e que arcarão com as consequências de eventual descumprimento.<sup>16</sup>

A novidade que veio na sequência, com base nessa mesma linha de argumentação defensiva, recaiu novamente sobre mulheres islâmicas e foi ainda mais polêmica. Desta vez, a vestimenta tida como atentatória

13 Cf. <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2016-07-14/relembre-atentados-terroristas-paris.html>>. Acesso em: 25 set. 2016.

14 Cf. <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/bulgaria-proibe-o-uso-de-veu-integral-para-as-mulheras.html>>. Acesso em 30 set. 2016.

15 No caso da proibição do uso da burca ou niqab na França, a matéria foi objeto de questionamento perante a Corte Europeia de Direitos Humanos, que em 2014 julgou o Caso de S.A contra a França, entendendo, por votação majoritária, que a proibição foi proporcional em relação aos bens ou interesses que se pretendia proteger. Cf. Case of S.A.S v. France. Disponível em: <[http://unirep.rewi.hu-berlin.de/doc/or/2014/0827/Rspr\\_EGMR\\_zu\\_Burqaverbot.pdf](http://unirep.rewi.hu-berlin.de/doc/or/2014/0827/Rspr_EGMR_zu_Burqaverbot.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2016.

16 Cf. <<http://www.dw.com/pt-br/proibi%C3%A7%C3%A3o-da-burca-segue-sendo-pol%C3%AAmica-na-fran%C3%A7a/a-19178841>>. Acesso em 30 set. 2016.

à ordem pública foi o *burkini* - traje de banho islâmico – que cobre o corpo e os cabelos da mulher, deixando apenas o rosto aparente, cujo uso foi proibido por municípios situados no litoral mediterrâneo da França durante o verão de 2016.

As razões sustentadas pelos prefeitos que editaram os decretos proibitivos foram no sentido de que o *burkini* representaria uma *provocação* ao povo francês, abalado com os ataques recentes promovidos por extremistas islâmicos, além da *ostentação* de um símbolo religioso nas praias do país que prima pela separação entre Igreja e Estado e pela preservação de valores que representam sua identidade nacional.

Grande controvérsia se instalou mais uma vez na França e em todo o mundo acerca da razoabilidade da medida, que restringe a liberdade de uma parcela minoritária da sociedade de escolher livremente o que vestir para frequentar espaços públicos, em prol de objetivos que não parecem alcançáveis pelos meios utilizados.

Com efeito, causa espécie a adoção desse tipo de medida como decisão política lançada no contexto da guerra contra o terrorismo. As autoridades inserem proibições que recaem sobre o comportamento cultural e religioso de grupos minoritários da sociedade no que denominam “pacotes antiterroristas” ou “medidas para reforçar as leis antiterroristas”, conforme consta das declarações públicas transcritas acima, a despeito de inexistir qualquer evidência da eficácia desse tipo de proibição para a repressão ou prevenção de ações terroristas.

A polêmica se intensificou, em especial, após a divulgação de notícias sobre multas aplicadas a mulheres muçulmanas por trajar o *burkini* e da abordagem de policiais que lhes exigiam a retirada da veste nas areias das praias.

Para os apoiadores da proibição ela se dá em nome *cultura francesa* e de ditames relacionados à *preservação de condições favoráveis à convivência social*, ao passo que a vestimenta simbolizaria o separatismo, em prejuízo da ideia de união nacional.<sup>17</sup>

Porém, vale indagar: a medida tem contribuído para pacificação do meio social culturalmente diversificado? Quais foram as consequências

17 Sobre o discurso utilizado pelas autoridades francesas para justificar a medida, a matéria jornalística divulgada pela BBC News de 17 de agosto de 2016 relata: “In fact, the burkini challenges two fundamental French values and traditions: women’s emancipation and a desire to live together as one nation. The country that gave the bikini to the world, following on a long tradition of influential women - from philosopher Madame du Chatelet, friend of Voltaire, to Coco Chanel, by way of Simone de Beauvoir, author of the ground-breaking female study *The Second Sex* - is shocked to see that some French women accept what it sees as the diktat of religion and of men on them. The burkini also deeply challenges the notion of national unity, which is at the heart of the French narrative. The burkini is seen as a symbol of separatism and, for some, to allow it is to undermine the very idea of France. [...]”. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-37093420>>. Acesso em 25 set. 2016.

observadas após a proibição? Ela se revelou eficaz para preservar os valores alegados ou para proteger a população local de novos atentados terroristas? Ou tem acirrado sentimentos de preconceito, intolerância e insegurança entre os diferentes membros da sociedade?<sup>18</sup>

Para a Associação Francesa Anti-Islamofobia, CCIF, a medida não parece razoável, mas sim discriminatória e atentatória à liberdade de religião e expressão do pensamento, pelo que recorreu ao Conselho de Estado, a mais alta corte administrativa da França, com o objetivo de suspender o decreto que banuiu o uso do *burkini* em Villeneuve-Loubet, após perder em primeira instância.<sup>19</sup>

Dilaine Binicheski, ao abordar a pluralidade de visões extraídas do diálogo entre a cultura islâmica e a ocidental, esclarece a origem dos conflitos sociais, como a que se observa no caso em análise. Afirma a autora:

O homem, separado em grupos com sua linguagem própria, sua visão de mundo, seus costumes e expectativas, é levado a ver o mundo através do seu modo de vida, considerando sua cultura como a mais correta. Esta tendência etnocentrista tem acarretado diversos conflitos sociais. É comum a crença do povo eleito, predestinado a ser superior, o que tem acarretado racismo, intolerância, discórdia, além de resultar, também, em apreciações negativas dos padrões culturais de povos diferentes.<sup>20</sup>

Destaca, ainda, que a proteção de direitos humanos vista apenas sob ótica ocidental enseja “marginalizações, silenciamentos, exclusões ou liquidações de outros conhecimentos”.<sup>21</sup>

De fato, o mesmo extremismo que se procura combater parece ser a tônica das medidas lançadas como justificativa para preservar a identidade cultural e o secularismo francês.

Parece contraditório para um Estado que prima pela laicidade lançar mão de restrições legais que recaem sobre a liberdade de crença e de expressão dos indivíduos, por reconhecer que o seu simbolismo religioso representa ameaça à ordem pública e à sua identidade nacional. Se o Estado é laico, por que se imiscui na forma de expressão religiosa de uma parcela da sociedade? Ao realizar o juízo de valor acerca da adequação da forma

18 Cf. Poirier, Agnes. *Burkini beach row puts French values to test*. *BBC News*, 17 ago 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-37093420>>. Acesso em 25 set. 2016.

19 *Ibid*. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-37093420>>. Acesso em 25 set. 2016.

20 Direitos Humanos Internacionais: *Cultura Islâmica frente às relações de gênero*. Santo Ângelo: Departamento de Ciências Sociais Aplicadas/Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, 2010, p. 84. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp146922.pdf>> Acesso em: 09 set. 2016.

21 *Ibid*. p. 124.

utilizada pelos indivíduos para manifestar seu pensamento ou crença, não estaria o Estado violando seu secularismo? Se a pretensão é manter hígida a separação de valores religiosos das questões de Estado, trazer para o ordenamento jurídico restrições ao exercício dessas liberdades com base em valores culturais da maioria e no sentimento de receio do “avanço” do islamismo, parece um contrassenso, além de violar direitos universalmente reconhecidos à pessoa humana.

Em outras palavras, por que um Estado que optou por pautar sua atuação distante de quaisquer valores religiosos se incomoda com a vestimenta de um grupo de mulheres, por reconhecer na veste um simbolismo religioso?

A imposição pela ordem jurídica de um padrão cultural majoritário enseja, na verdade, um grande risco de marginalização de um segmento da sociedade, no caso, a mulher islâmica, cuja presença parece estar sendo rejeitada pelo Estado francês, na medida em que este estigmatiza sua opção de vestimenta e expressão de pensamento, ainda que religioso.

Se a liberdade das mulheres é tolhida por uma cultura islâmica extrema em alguns países do Oriente, como criticam alguns, a melhor forma de se opor a essa cultura tida por arbitrária seria proibi-las de usar uma determinada vestimenta em solo ocidental, a ponto de obriga-las a se despir em locais públicos para atender a uma ordem local? Seria essa a política mais adequada para proteger a liberdade das mulheres, preservar valores seculares e se construir um ambiente favorável à integração social de povos que se unem pelo “desejo de viver juntos”?

No que se refere à questão de gênero, a consequência desse tipo de medida é que a mulher, seja na cultura oriental ou na cultura ocidental, tem sido alvo de um código de conduta que lhe é imposto. Ignora-se a possibilidade delas se vestirem de determinada maneira por opção, religiosa ou apenas pessoal.

Sobre o tema, a despeito da positivação jurídica do princípio da igualdade entre homens e mulheres na órbita internacional e em grande parte do direito interno dos estados, o que se vê é que as situações de discriminação persistem e não são obra exclusiva do Oriente, restando presentes também no mundo ocidental.

Dilaine Binicheski aborda em seu estudo a questão do uso do véu pelas mulheres islâmicas e os conflitos que esse código de vestimenta tem gerado na Europa, *verbis*:

[...] o curioso é que o uso do véu não é prerrogativa da cultura islâmica, pois sua utilização pode ser encontrada em algumas denominações do judaísmo, como no hassidismo, onde o uso do véu (*kisui harosh*)

simboliza modéstia, santidade e pureza. ‘É considerado que a mulher que cobre os cabelos traz bênção para si mesma, seu marido, filhos e até netos e a sua recusa em cobri-los acarretará o oposto, desgraça e tristeza para estas pessoas’. Em comunidades judaicas ortodoxas é possível se verificar, na entrada das sinagogas, véus para que as mulheres casadas o utilizem nas cerimônias religiosas, inclusive quando acende as velas no sabbath (dia de descanso judaico). No cristianismo o véu também se fez presente nos rituais litúrgicos e, de maneira mais marcante, na vestimenta das freiras. Aliás, interessante observar que as vestimentas dessas pouco diferem da utilizada pela mulher muçulmana, embora exista uma reação completamente diversa no trato destes dois mundos. *O Ocidente vê a utilização do véu pela mulher islâmica como sinal de submissão e opressão, ao passo que a veste da freira é vista como sinal de fé, muito embora não exista uma diferença significativa entre as vestes de uma e de outra.*<sup>22</sup> (grifo do autor)

Já Alain Touraine, ao expor o resultado de sua pesquisa realizada com mulheres islâmicas que vivem na França, informa:

Para elas é impossível escolher entre as duas culturas às quais pertencem, mas impossível, sobretudo, viver inteiramente em uma delas. A única escolha possível não é a melhor; ela é simplesmente a menos pior: ser simultaneamente muçulmanas e francesas, aceitando ao mesmo tempo ser rejeitadas pela comunidade muçulmana (e até mesmo pela família) e ser rejeitadas ou mantidas num destino inferior pela sociedade francesa. A ambivalência se expressa desta forma: como não se pode escolher entre estes dois lados opostos, somos constrangidas a viver de maneira não satisfatória, até mesmo frustrante, simultaneamente nos dois lados.<sup>23</sup>

Com efeito, a França, historicamente conhecida por sua posição de vanguarda no campo das liberdades individuais, demonstra retrocesso com as restrições de vestimenta impostas à mulher islâmica, muito embora a edição de leis nesse sentido não são exclusividade do Estado francês, o que evidencia a problemática do mundo ocidental em compreender e respeitar os valores do mundo islâmico.

<sup>22</sup> Op. cit., p. 157/158

<sup>23</sup> TOURAINE, Alain. *Um novo paradigma para compreender o mundo de hoje*. Tradução de Gentil Avelino Titton. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2007, apud Binicheski, Dilaine, op. cit., p. 187.

Ao tratar da proteção dos direitos humanos em um mundo globalizado e marcado pela diversidade cultural, Dilaine Binicheski defende, como solução, que

compreender a diversidade de culturas tão diferentes entre si, como a cultura islâmica e a ocidental, é o caminho inicial para a integração, o que implica um exercício de compreensão e de respeito às identidades e diferenças, única possibilidade viável de construção de um diálogo internacional.

No âmbito das Organizações das Nações Unidas, por ocasião da 71ª sessão ocorrida em 02 de agosto de 2016, seu Secretário-Geral submeteu à Assembleia-Geral relatório provisório elaborado por Heiner Bielefeldt, Relator Especial designado para tratar das questões afetas à liberdade de religião e de crenças, abrangidas pelo programa de promoção e proteção dos direitos humanos da organização.

O relatório abordou a ampla gama de violações à liberdade de pensamento, consciência, religião e crenças, suas causas e variáveis, incluindo a perspectiva de gênero, tendo por objetivo sensibilizar os leitores e os governos quanto à necessidade de adoção de medidas eficazes para prevenir e eliminar as diferentes formas de intolerância religiosa.

Dentre as principais causas de violações à liberdade de religião e crença, o relatório aponta o uso da religião para demarcar a identidade nacional ou cultural de alguns países ou o excessivo controle político exercido sobre a sociedade no contexto da “guerra contra o terrorismo”.<sup>24</sup>

Sobre o primeiro aspecto, o relatório destaca que, da mesma forma que alguns governos fazem uso da religião na retórica sobre a identidade nacional do país, também existem religiões privilegiadas sob os auspícios de Estados seculares. A despeito da sua neutralidade oficial, estes Estados demarcam sua identidade nacional mediante estabelecimento de nítidas distinções entre religiões “nacionais”, dignas de apoio, e religiões “estrangeiras”, estas consideradas perigosas e destrutivas para a coesão nacional. Continua afirmando que, a despeito da existência de religiões nacionais hegemônicas em alguns países, estes também podem abrigar minorias tradicionais que se consideram partes constitutivas do “mosaico tradicional” local, muito embora submetidas não raramente a discriminações e hostilidade.<sup>25</sup>

24 Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. *Elimination of all forms of religion intolerance*. Seventy-first session, 2 August 2016, p. 12. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/57c6cab14.pdf>>. Acesso em 25 set. 2016.

25 2. Utilizing religion for demarking national identity: 28. Apart from Governments that pretend to protect particular religious truth claims, many Governments promote certain religions in order to define and demark their national or cultural identity. The use of religion in rhetoric on national identity occurs more

Acerca do controle político exercido pelo governo de alguns países sobre a sociedade, o relator especial afirma que as pesquisas de campo demonstraram que a “guerra contra o terrorismo” tem se revelado um pretexto conveniente para vários governos que desejam impor medidas de amplo controle que violam a liberdade de religião ou crença, além de outros direitos humanos.<sup>26</sup>

Em conclusão, o relatório alerta quanto à importância do respeito às liberdades de religião e crença pelos estados, sob pena da perda de confiança da população nas instituições públicas, a gerar um crescente processo de fragmentação institucional, o que pode levar à formação de um vácuo político a ser preenchido por organizações terroristas que operam em nome da religião.<sup>27</sup>

Nesse contexto, a proibição do uso do *burkini* nas praias francesas, além de não contribuir para a solução da principal questão – a ameaça do terrorismo

---

frequently than governmental aspirations to protect the “purity” of specific truth claims. The singling out of certain religions or beliefs for special protection as part of a national heritage sometimes leads to their formal entrenchment in the Constitution or in other legal statutes. Privileged religions also exist under the auspices of “secular” States. In spite of their claim to be religiously neutral, quite a number of formally secular States nonetheless demarcate their national identity by drawing sharp distinctions between “national” religions worthy of support and “foreign” religions deemed dangerous or destructive to national cohesion. 29. A country’s officially or factually protected national heritage can cover more than one religion. Besides the traditionally hegemonic national religion, it may also include certain traditional minorities, which are viewed as constituting parts of the country’s “traditional mosaic” (see A/HRC/22/51/Add.1). In such a constellation, the dividing line between accepted and non-accepted communities may chiefly run between traditional and non-traditional religions. While those minorities who have traditionally resided in the country are more or less appreciated, people belonging to so-called “non-traditional” minorities, by contrast, may face suspicion and hostility. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 10. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/57c6cab14.pdf>>. Acesso em 25 set. 2016.

26 3. Exercising excessive political control: 31. Yet other Governments commit violations of freedom of religion or belief for utterly mundane purposes, for example, in the interest of exercising political control over society as a whole. In this context, the “war on terrorism” has proven a convenient pretext for a number of Governments when wishing to impose far-reaching control measures that encroach on freedom of religion or belief and other human rights. Ibid, p. 10. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/57c6cab14.pdf>>. Acesso em 25 set. 2016.

27 74. For a comprehensive analysis of existing and emerging problems, all root causes, motives and factors underlying violations of freedom of religion or belief must be taken seriously. This includes intolerant and narrow-minded interpretations of religions — in other words, theological issues — as well as political, social and economic factors. While Governments that see themselves as guardians of certain religious truth claims impose restrictive measures against “unbelievers” and “heretics”, other Governments utilize particular religions in order to demarcate their national identities, thus creating dividing lines between “national” and “foreign” religions or between “traditional” and “non-traditional” religions. Yet other Governments violate freedom of religion or belief by exercising excessive political control over religious community life in order to defend authoritarian political structures or party monopolies against possible challenges that may arise from people meeting freely and communicating outside of tightly monitored official channels. Moreover, loss of trust in public institutions may set in motion a process of increasing institutional fragmentation, thus possibly creating a political vacuum, which terrorist or vigilante organizations operating in the name of religion may try to fill. Ibid, p. 21. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/57c6cab14.pdf>>. Acesso em 25 set. 2016.

– parece, sim, atender aos interesses políticos dos grupos extremistas de espalhar o terror e propagar a ideia de opressão da cultura islâmica por parte da cultura ocidental, elevando a divisão da sociedade, por meio da leitura que os muçulmanos fazem da decisão como ataque disfarçado ao islã.

O país, ao adotar uma estratégia que recai o aspecto existencial dos indivíduos – a liberdade de viver conforme suas próprias convicções – prejudica a integração social entre as diferentes culturas presentes em seu território, cujo convívio os desafios da globalização impõem, e a construção de um ambiente global colaborativo para a definição de uma política antiterrorista eficaz.

Assim, no contexto da guerra contra o terrorismo a que se vê inserida a França, o melhor caminho parece ser a compreensão do multiculturalismo para a construção de uma sociedade global justa, digna e fraterna para todos.

### **3 DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO DIREITO À IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO E DA LIBERDADE DE PENSAMENTO, CONSCIÊNCIA, RELIGIÃO E CRENÇA. DOS LIMITES DA ATUAÇÃO ESTATAL QUE RESTRINGE O EXERCÍCIO DE DIREITOS HUMANOS UNIVERSAIS. DA DECISÃO DO CONSELHO DE ESTADO FRANCÊS NO CASO BURKINI;**

O Direito Internacional dos Direitos Humanos tem sua base normativa em vários tratados e declarações internacionais celebrados após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de assegurar a paz, a segurança internacional e as condições para o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, após longo e marcante período de violações e barbáries cometidas contra as pessoas.

A característica essencial desse novo ramo do direito público é a *proteção da pessoa humana*, independentemente de qualquer condição ou lugar em que se encontre. O centro do sistema global de proteção construído a partir da Carta das Nações Unidas de 1945 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 passa a ser o *ser humano*, erigido à condição de sujeito de Direito Internacional, condição bastante e suficiente para ensejar proteção tanto no plano interno dos Estados quanto no plano internacional.

A par da coexistência e complementariedade de sistemas de proteção regionais, o sistema global de proteção ultrapassa fronteiras e transcende os limites da soberania dos estados para alcançar o ser humano ameaçado em seus direitos e garantias elementares, a partir de então considerados universais.<sup>28</sup>

---

28 O debate relacionado às divergências doutrinárias entre o relativismo e universalismo cultural foi o tema principal da II Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, realizada em 1993. A despeito das particularidades culturais das nações mundiais, a posição vencedora foi a de reafirmação da universalidade

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, firma o compromisso comum de todos os povos e nações de proteção e promoção dos direitos e liberdades nela consagrados, mediante adoção de medidas de âmbito nacional e internacional para sua aplicação universal e efetiva, sem distinção de qualquer ordem.

O arcabouço normativo inaugurado pela Declaração Universal de 1948 foi complementado pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos concluídos em 1966 para dar operatividade técnica ao sistema global de proteção internacional dos direitos humanos.

O artigo 1º da Declaração consagra o *fundamento* e o *conteúdo* dos direitos humanos ao dispor: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”.

Para a análise do caso concreto objeto de estudo, também merecem transcrição os artigos 2º e 7º da Declaração de 1948, *verbis*:

Artigo 2º Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania.

Artigo 7º Todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual proteção da lei. Todos têm direito a proteção igual contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Daí se extraem os princípios basilares da proteção internacional dos direitos humanos: (i) igualdade e não discriminação, (ii) inviolabilidade, (iii) autonomia e (iv) dignidade da pessoa humana.

---

dos direitos humanos, sua indivisibilidade, interdependência e inter-relacionariedade. Reconheceu-se que muito embora as particularidades nacionais e regionais mereçam consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, não podem servir de justificativa para a violação ou diminuição desses direitos. Nesse sentido, cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 863-864.

No que se refere à liberdade de pensamento, consciência, religião e crença, prevê o artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Artigo 18º Toda a pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a *liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos.* (grifo do autor)

Já o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos trata do tema em seus artigos 18 e 27, *verbis*:

#### ARTIGO 18

1. Toda pessoa terá direito a liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Esse direito implicará a liberdade de ter ou adotar uma religião ou uma crença de sua escolha e a *liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino.*

2. *Ninguém poderá ser submetido a medidas coercitivas que possam restringir sua liberdade de ter ou de adotar uma religião ou crença de sua escolha.*

3. *A liberdade de manifestar a própria religião ou crença estará sujeita apenas a limitações previstas em lei e que se façam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.*

4. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos países e, quando for o caso, dos tutores legais de assegurar a educação religiosa e moral dos filhos que esteja de acordo com suas próprias convicções. (grifo do autor)

#### ARTIGO 27

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

Também no âmbito do sistema europeu de proteção, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem consagra (i) o direito ao respeito pela vida privada e familiar (artigo 8º), (ii) o direito à liberdade de pensamento,

de consciência e de religião, ao que se inclui a liberdade de manifestar sua crença, sem restrições senão as que, previstas na lei, constituírem necessárias à segurança pública, à proteção da ordem, da saúde e moral públicas, ou à proteção dos direitos e liberdades de outrem (artigo 9º); (iii) o direito à liberdade de expressão (artigo 10º) e (iv) a proibição de discriminação (artigo 14º).

À luz dos tratados, declarações e costumes internacionais de direitos humanos, vê-se, portanto, que os princípios da igualdade e não discriminação, da inviolabilidade, da autonomia e da dignidade da pessoa humana, exercitáveis por meio de diferentes liberdades, dentre as quais a de expressão, pensamento, consciência, religião e crença, estão presentes nos principais instrumentos normativos dos sistemas global e regionais, o que demonstra a importância e o lugar que ocupam no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Compete, pois, aos estados dar concretude a esses direitos, mediante adoção de medidas que garantam sua aplicação universal e plena.

Nesse sentido, merece destaque, mais uma vez, as conclusões apresentadas por Heiner Bielefeldt, Relator Especial das Nações Unidas para as questões afetas à liberdade de religião e de crenças. Ao tratar das obrigações dos estados, defende o dever de desenvolver atividades de promoção, como a educação sobre a diversidade de crenças como parte de um plano de ação estatal, a encorajar na sociedade espírito de resiliência contra a intolerância religiosa.<sup>29</sup>

O relatório defende o alcance normativo universal da liberdade de pensamento, consciência, religião e crença e sua concepção aberta e inclusiva como consequência do universalismo. Esclarece, no ponto, que *o direito não busca proteger as religiões e sistemas de crença em si, mas empoderar os seres humanos (pessoas e comunidades) que professam religião ou crença e desejem definir suas vidas em conformidade com suas próprias convicções, valendo-se das práticas e símbolos que lhes são inerentes* (incluindo os códigos de vestimenta), de forma privada ou pública, do mesmo modo que também são livres para não professar nenhuma crença.<sup>30</sup>

29 23. Lastly, States should provide appropriate infrastructure that allows all persons living under their jurisdiction to actually make full use of their human rights. This aspect of their responsibility has been termed the obligation to fulfil. It includes the availability of suitable remedies, in particular, an independent and efficient judiciary. States should also facilitate the acquisition by religious communities of a collective legal standing, which they may need to undertake important community functions, such as employing professional staff, purchasing real estate to build places of worship or establishing charitable organizations or institutions of religious learning. The obligation to fulfil also covers a broad range of promotional activities, such as education about religious and belief diversity as part of the school curriculum, and the building of societal resilience against religious intolerance. Ibid, p. 8. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/57c6cab14.pdf>>. Acesso em 25 set. 2016.

30 11. Freedom of religion or belief does not — and indeed cannot — protect religions or belief systems themselves, that is, their various truth claims, teachings, rituals or practices. Instead, it empowers human

Por outro lado, ao tratar das justificativas legítimas para a restrição à liberdade de religião ou crença, considerando não se tratar de direito absoluto, esclarece que só serão admitidas quando necessárias à proteção da segurança ou da ordem pública, interpretadas de maneira estrita, segundo o princípio da proporcionalidade, de modo que não serão admitidas medidas arbitrárias ou de amplo alcance que apenas se valha do pretexto para violar esse direito, a teor do que prevê o artigo 18, 3 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos de 1966 (acima transcrito).

A aferição da *adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito* desse tipo de medida restritiva se dá através da análise dos motivos levantados pelos estados para sua adoção. Invocações vagas e excessivamente amplas tendem a não guardar a devida proporção da limitação em relação ao direito.<sup>31</sup>

---

beings — as individuals, as well as in community with others — who profess religions or beliefs and may wish to shape their lives in conformity with their own convictions. [...] 12. Human rights are universal rights in the sense of being intimately linked to the humanness of the human being and hence of all human beings equally. In the first sentence of article 1 of the Universal Declaration of Human Rights, it is stated that: “All human beings are born free and equal in dignity and rights”. Because of its nature as a universal human right, to which all human beings are entitled, freedom of religion or belief must be interpreted broadly. It cannot be confined to particular lists of religious or belief-related “options” predefined by States, within which people are supposed to remain. Instead, the starting point must be the self-definition of all human beings in the vast area of religions and beliefs, which includes identity-shaping existential convictions as well as various practices connected to such convictions. [...] Ibid, p. 5. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/57c6cab14.pdf>>. Acesso em 25 set. 2016.

- 31 16. The Special Rapporteur has often heard statements by government representatives that freedom of religion or belief, like any other right, “cannot be absolute” and sometimes must be limited in its application. This is a truism and indeed a dangerous one, since the general invocation of limitations can easily become a pretext for imposing far-reaching or arbitrary restrictions. Many Governments actually refer to broad and unspecified “security”, “order” or “morality” interests in order to curb religious criticism, discriminate against minorities, tighten control over independent religious community life or otherwise restrict freedom of religion or belief, often in excessive ways. [...] The burden of justification rather falls on those who deem limitations necessary. For limitations to be justifiable, they must meet all of the criteria set out in article 18 (3) of the International Covenant on Civil and Political Rights and other relevant norms of international human rights law. Accordingly, limitations must be prescribed by law and they must be necessary to pursue a legitimate aim: the protection of “public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others”. In addition, restrictions on manifestations of religion or belief (in the forum externum) must remain within the realm of proportionality, which means, inter alia, that they must be the least restrictive among all the adequate measures that could be applied. The internal dimension of freedom of thought, conscience, religion or belief (forum internum) even enjoys unconditional protection pursuant to article 18 (2) of the International Covenant on Civil and Political Rights, in which it is stated that: “No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice”. 18. Respect for freedom of religion or belief — or lack of such respect — typically manifests itself in the ways in which Governments deal with grounds for limitations. Unfortunately, the Special Rapporteur has frequently noticed loose and overly broad invocations of grounds for limitations, which often seem to be undertaken without due empirical and normative diligence. He would like to reiterate paragraph 8 of general comment No. 22, in which the Human Rights Committee insists “that paragraph 3 of article 18 is to be strictly interpreted: restrictions are not allowed on grounds not specified there ... Limitations may be applied only for those purposes for which they were prescribed and must be directly related and proportionate to the specific need on which they are predicated. Restrictions may not be imposed for

Logo, a liberdade de manifestar a própria religião ou crença estará sujeita apenas a limitações previstas em *lei* e que se façam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde e moral públicas, ou os direitos e as liberdades das demais pessoas, conforme prevê o artigo 18, 3 do Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos de 1966, o que não parece ser o caso da proibição decretada por municípios franceses ao uso da veste de banho islâmica.

A propósito, o Conselho de Estado francês, a mais alta corte administrativa do país, apreciou a matéria por ocasião do julgamento do recurso interposto pela Liga dos Direitos Humanos, Hervé Lavis Henri Rossi e Associação de Defesa dos Direitos Humanos Coletivos contra a Islamofobia na França, em que pleiteavam a suspensão das disposições restritivas ao uso do *burkini* instituídas pelo Decreto de 05 de agosto de 2016 do município de Villeneuve-Loubet.

Em 26 de agosto de 2016 a Corte decidiu que a medida imposta para restringir o uso do traje não era proporcional para os fins alegados. O Conselho de Estado francês não vislumbrou quais seriam os riscos à segurança e ordem pública que o uso da vestimenta nas praias poderia ensejar. Considerou que os sentimentos de comoção e preocupação decorrentes dos ataques terroristas cometidos dias antes em Nice não se eram suficientes para justificar a proibição, ante a ausência de comprovação de que a vestimenta pudesse representar distúrbios à ordem pública ou a quaisquer razões de higiene ou decoro. Reconheceu, outrossim, que o controvertido decreto ostenta ordem grave e manifestamente ilegal por violar liberdades fundamentais, como a liberdade de ir e vir, a liberdade de consciência e a liberdade pessoal, suspendendo, ao final, a aplicação de suas disposições.<sup>32</sup>

Como razão de decidir, a Corte considerou os ditames da Constituição Francesa, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, a Lei de 9 de dezembro de 1905 sobre a separação entre Igreja e Estado, além do Código de Justiça Administrativo e o Código Geral das Autarquias Locais, para afastar a legitimidade e a proporcionalidade da medida em relação aos valores seculares franceses e demais argumentos utilizados pelo município para sustenta-la.

---

discriminatory purposes or applied in a discriminatory manner". Ibid. p. 6. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/57c6cab14.pdf>>. Acesso em 25 set. 2016.

32 FRANCE, Le Conseil D'État. CE, *ordonnance du 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme et autres - association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France*. Nos 402742, 402777. Disponível em: <<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des-decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/CE-ordonnance-du-26-aout-2016-Ligue-des-droits-de-l-homme-et-autres-association-de-defense-des-droits-de-l-homme-collectif-contre-l-islamophobie-en-France>>. Acesso em: 25 set. 2016.

O porta-voz do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), Rupert Colville, declarou a jornalistas logo após a decisão:

Pedimos às autoridades em todas as cidades à beira-mar e resorts franceses que tomem nota da decisão da Justiça francesa. A proibição do *burkini* constitui uma grave violação de liberdades fundamentais.

[...]

Pedimos que todas as autoridades locais que adotaram proibições semelhantes as revoguem imediatamente, em vez de explorarem o âmbito geográfico limitado da presente decisão em particular.<sup>33</sup>

A notícia disponível no sítio eletrônico das Nações Unidas acrescenta, ainda, sobre as declarações do porta-voz da ACNUDH:

De acordo as normas internacionais de direitos humanos, as restrições a manifestações de religião ou crença, incluindo a escolha do vestuário, são permitidas apenas em circunstâncias muito limitadas, por questões, por exemplo, de segurança, moral e ordem pública e de saúde, ressaltou Rupert Colville.

Além disso, segundo ele, no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, as medidas adotadas em nome da ordem pública devem ser adequadas, necessárias e proporcionais.

Rupert Colville ressaltou que o ACNUDH compartilha da tristeza e da raiva gerada pelos ataques terroristas ocorridos na França nos últimos meses, incluindo o atentado em Nice.

No entanto, ele observou que esses decretos não melhoram a situação da segurança no país. Em vez disso, fornecem um combustível para a intolerância religiosa e para a estigmatização dos muçulmanos na França, especialmente das mulheres.

‘Essas proibições de vestuário podem realmente prejudicar o esforço para combater e prevenir o extremismo violento, que depende da cooperação e do respeito mútuo entre as comunidades’, destacou o porta-voz.

---

33 Organizações das Nações Unidas. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). *ONU elogia decisão de tribunal francês de suspender proibição do burkini*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-elogia-decisao-de-tribunal-frances-de-suspender-proibicao-do-burkini/>>. Acesso em: 25 set. 2016.

‘Qualquer ordem pública deve visar àqueles que incitam o ódio ou reagem violentamente, e não ter por alvo as mulheres que querem simplesmente caminhar na praia ou mergulhar usando roupas que elas se sentem confortáveis’, concluiu.<sup>34</sup>

Com efeito, oportuna é a lição de Cançado Trindade para compreensão dos desafios da comunidade internacional relacionados ao alcance da cooperação entre as nações para a realização de objetivos comuns, em especial a proteção de direitos humanos universais, em uma sociedade plural e globalizada:

Se cada pessoa reconhecesse os demais como seus semelhantes, já não haveria lugar para a discórdia; a partir do dia em que cada um tratasse os próximos como iguais, com o respeito que ensinam todos os credos, já não haveria como pretender contrapor ‘particularismo’ à universalidade dos direitos humanos.<sup>35</sup>

Dilaine Binicheski, por sua vez, ao tratar do exercício pleno dos direitos humanos universais em uma sociedade mundial multicultural, assevera:

[...] a conclusão que se chega é que a Declaração Universal dos Direitos Humanos deve ser imposta como um código de atuação e de conduta para os Estados integrantes da comunidade internacional, em razão de consagrar o reconhecimento universal dos Direitos Humanos pelos Estados, razão pela qual as culturas não podem ser vistas como antagônicas e excludentes, devendo ser buscados lugares comuns entre elas. Diálogo e respeito parecem ser as palavras certas para o momento, e para o futuro, sendo a dignidade humana um critério possível para orientar todas as culturas, pois transcendem todos os valores e se moldam perfeitamente aos dois imperativos interculturais propostos por Boaventura de Souza Santos: a do círculo mais amplo de reciprocidade dentro de uma cultura e do direito de sermos iguais quando a diferença nos inferioriza e diferentes quando a igualdade nos descaracteriza.<sup>36</sup>

34 Ibid. Acesso em: 25 set. 2016.

35 TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, p. 337, apud BINICHESKI, Dilaine, op. cit., p. 172.

36 Op. cit., p. 199.

#### 4 CONCLUSÃO

A política de combate ao terrorismo nos dias atuais foi abordada no presente estudo com base na realidade plural e diversificada que marca o mundo globalizado. Destacou-se o dever dos Estados de promover a pacificação social, a tolerância mútua entre os diferentes povos, de modo a eliminar as causas de tensão existentes e permitir a construção de um ambiente de cooperação e respeito às diferenças para a definição de uma política antiterrorista eficaz.

Nesse sentido, merecem críticas as políticas discriminatórias étnicas, culturais ou religiosas, como as relacionadas à proibição do uso *burkini* por mulheres islâmicas que, sob o pretexto de preservar a segurança, a ordem pública local e o secularismo do Estado, desrespeita diferenças culturais e viola direitos universais reconhecidos pela ordem jurídica internacional, em especial o direito à igualdade e não discriminação e as liberdades de pensamento, consciência, religião e crença.

Especificamente em relação à proibição imposta por alguns municípios franceses ao uso do *burkini*, conclui-se que a medida, longe de combater o terrorismo e a desigualdade de gênero, acaba atingindo o objetivo oposto: i) subjuga a mulher à mesma arbitrariedade que se proclama rechaçar, segundo a ótica de liberdade que prevalece no Ocidente, punindo pessoas inocentes pela brutalidade provocada por uma minoria islâmica violenta; ii) estigmatiza indivíduos pertencentes à cultura islâmica, dificultando o diálogo intercultural entre os povos; iii) atende exatamente aos interesses dos terroristas, chamando atenção para as diferenças culturais, por meio de ações políticas que geram discriminação, acirram os ânimos e prejudicam a construção de um ambiente sadio e favorável à convivência pacífica; iv) é desproporcional em relação aos bens jurídicos que se pretende proteger; v) viola o direito universal à igualdade e não discriminação, as liberdades de pensamento, consciência, religião e crença e, em última análise, a dignidade da pessoa humana.

Defende-se que não se pode sacrificar direitos individuais concretos em nome de uma preocupação em tese, a menos que as limitações impostas se revelem de fato necessárias e proporcionais à preservação outros bens jurídicos, como a segurança e a ordem pública, a teor do que prevê o artigo 18, 3 do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e consoante asseverou o Conselho de Estado Francês ao suspender o decreto restritivo ao uso do *burkini* em Villeneuve-Loubet.

Assim sendo, considerando que o terrorismo representa uma ameaça e também fonte de violação de direitos humanos no mundo todo, propõe-se a construção de caminhos que considerem a complexidade do fenômeno e a necessidade, de um lado, de punir os responsáveis e, de outro, de proteger inocentes, mediante respeito a valores existenciais da pessoa humana, como parte de uma política estratégica de prevenção de novos atos.

## REFERÊNCIAS

BINICHESKI, Dilaine. *Direitos Humanos Internacionais: Cultura Islâmica frente às relações de gênero*. Santo Ângelo: Departamento de Ciências Sociais Aplicadas/ Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, 2010. 267p. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp146922.pdf>> Acesso em: 09 set. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 592*, de 06.07.1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 25 set. 2016.

BRASIL. Correio Brasiliense. *Alemanha estuda proibir uso da burca*. Coluna Mundo. Brasília: 11 ago 2016, p. 15.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Case of S.A.S v. France. Application nº 43835/11*. Disponível em: <[http://unirep.rewi.hu-berlin.de/doc/or/2014/0827/Rspr\\_EGMR\\_zu\\_Burqaverbot.pdf](http://unirep.rewi.hu-berlin.de/doc/or/2014/0827/Rspr_EGMR_zu_Burqaverbot.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Com as modificações introduzidas pelos Protocolos nº 11 e 14, acompanhada do Protocolo adicional e dos Protocolos nº 4, 6, 7, 12 e 13*. Disponível em: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em 25 set. 2016.

FLECK, Gabriela Grings. *A responsabilidade civil do Estado por danos ambientais decorrentes de atos terroristas*. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2008. 160p. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp067812.pdf> Acesso em: 09 set. 2016.

FRANCE, Le Conseil D'État. *CE, ordonnance du 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme et autres - association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France. Nos 402742, 402777*. Disponível em: <<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des->

decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/CE-ordonnance-du-26-aout-2016-Ligue-des-droits-de-l-homme-et-autres-association-de-defense-des-droits-de-l-homme-collectif-contre-l-islamophobie-en-France>. Acesso em: 25 set. 2016.

FRANCE, The Conseil D'État. *The Council of State orders a decision banning clothes demonstrating an obvious religious affiliation to be suspended*. 26 ago 2016. Disponível em: <<http://english.conseil-etat.fr/Activities/Press-releases/The-Council-of-State-orders-a-decision-banning-clothes-demonstrating-an-obvious-religious-affiliation-to-be-suspended>>. Acesso em 25 set. 2016.

INGLATERRA. BBC News. *Cannes bans burkinis over suspected link to radical Islamism*. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-37056742>> Acesso em 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. BBC News. *Burkini beach row puts French values to test*. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-37093420>>. Acesso em 25 set. 2016.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 5ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, 1.104p.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O Direito Internacional e o Terrorismo. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 25-42.

\_\_\_\_\_. O Terrorismo na Agenda Internacional. *Revista CEJ*, Brasília: n. 18, p. 63-66, jul/set. 2002. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero18/artigo13.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). *ONU elogia decisão de tribunal francês de suspender proibição do burkini*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-elogia-decisao-de-tribunal-frances-de-suspender-proibicao-do-burkini/>>. Acesso em: 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Assembleia-Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Assembleia-Geral. *Elimination of all forms of religion intolerance. Seventy-first session, 2 August 2016*. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/57c6cab14.pdf>>. Acesso em 25 set. 2016.

PINCOWSKA, Bárbara and CALABRIA, Carina. Revisitando Pasárgada: Igualdade, Não-discriminação e Subintegração na Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: Antônio Augusto Cançado Trindade, César Barros Leal (eds.) *O Respeito à Dignidade da Pessoa Humana*. Fortaleza, Ceará: Expressão Gráfica, 2015.

POIRIER, Agnes. *Burkini beach row puts French values to test*. BBC News, 17 ago 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-37093420>>. Acesso em 25 set. 2016.

VERSIGNASSI, Alexandre. Maomé. A face oculta do criador do Islã. *Revista Super Interessante*, edição 343, p. 1-16, fev 2015.

