

## A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO: PRINCÍPIO DA RECIPROCIDADE

Daniel Peixoto Ribeiro<sup>1</sup>  
Mellany Nascimento Moreira<sup>2</sup>  
Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti<sup>3</sup>

“O poder político, apropriadamente assim dominado, é meramente o poder organizado de uma classe para oprimir outra... (...) O Executivo do Estado moderno é apenas um comitê para gerir os assuntos de toda a burguesia” ]

Karl Marx. Manifesto do Partido Comunista.

**RESUMO:** *Este artigo é uma reflexão da política de imigração e da entrada de estrangeiros no Brasil, a partir do Princípio da Reciprocidade, e dos acordos de cooperação internacional, sendo estabelecido um liame com os últimos acontecimentos que não permitiram a entrada de brasileiros, principalmente na Europa. Desta forma, o objetivo é discutir a influencia da Reciprocidade positiva e negativa que o Estado, passa assumir diante outras Nações.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito; Imigração; Cooperação Internacional.

### COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

“Cooperação jurídica internacional é a interação entre os Estados com o objetivo de dar eficácia extraterritorial a medidas processuais provenientes de outro Estado. A cooperação jurídica pode se basear em tratado ou em pedido de reciprocidade.”<sup>4</sup> Os instrumentos mais utilizados na efetivação desse primado são a Homologação de Sentença Estrangeira; a Carta Rogatória; o Auxílio Direto; a Cooperação Administrativa; e a Extradicação e Transferência de Condenados.

O presente trabalho não irá se aprofundar em cada um desses elementos, mas deve-se ter em mente que a efetivação desses instrumentos de cooperação estão sempre relacionadas a reciprocidade existente entre os Estados Internacionais.

### A RECIPROCIDADE ENTRE OS ESTADOS

#### Noções Gerais

A reciprocidade não deve ser mormente entendida como o tratamento despendido aos nacionais de um Estado, em terras estrangeiras, na mesma proporção que aquele oferecido aos

<sup>1</sup> Aluno do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador – UCSal. Email: [peixedan@hotmail.com](mailto:peixedan@hotmail.com) - Autor

<sup>2</sup> Aluna do Curso de Direito da Universidade Católica do Salvador – UCSal. Integrante do Núcleo de Pesquisa e Estudos sobre Juventude, Identidade, Cidadania e Cultura – NPEJI e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – Fapesb. Email: [mellnm@yahoo.co.nz](mailto:mellnm@yahoo.co.nz) - Autor

<sup>3</sup> Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> pela Universidade de Leon, Espanha. Professora do Mestrado em Família na Sociedade Contemporânea da Universidade Católica do Salvador - UCSal. Líder/integrante do Núcleo de Pesquisa e Estudos sobre Juventude, Identidade, Cidadania e Cultura – NPEJI.

<sup>4</sup> Disponível em: <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)> Acesso em 13/07/2008.

estrangeiros em terras nacionais. É algo muito mais amplo, reflexo de interesses políticos e de ideologias mundiais que se alteram ao longo da história.

Vai muito além do “toma lá, dá cá”, representando o grau de interação de um determinado Estado, com a sociedade internacional. A princípio, quanto mais democráticos forem os fundamentos políticos de uma nação, e quanto maior for a capacidade de seu governante em dialogar e estreitar relações, mais propício estará esse Estado em celebrar acordos externos, objetivando a uniformização do tratamento internacional.

De outro lado, quanto mais fechada for a política internacional de um país, muitas vezes reflexo de uma economia estritamente regionalizada, mais complicadas serão as alianças de cooperação firmadas com outras nações.

Em verdade, o fato é que a reciprocidade representa duas faces de uma mesma moeda. Ou seja, na medida em que há harmonia na relação entre dois Estados, mais fácil será o convívio entre eles. Da mesma forma, se existem barreiras ideológicas e políticas entre duas nações, dificilmente haverá interesse em estabelecer pactos ou acordos mútuos.

### **A Influência da Reciprocidade na Concessão dos Vistos de Entrada**

A reciprocidade sempre esteve presente no controle da entrada de estrangeiros exercido pelos Estados, apesar de este controle ser reflexo da discricionariedade proveniente do poder soberano de uma nação. Na verdade, não há que se falar em contradição, mas, sim, em convergência de interesses. Isto porque é com base na discricionariedade do ato que autoriza ou nega a entrada de um estrangeiro em determinado território, que um país consegue legitimar a aplicação do princípio da reciprocidade.

A concessão ou não do visto de entrada (quando exigido) transfigura a magnitude do poder soberano de uma nação, já que “*segundo o direito internacional, nenhum Estado tem obrigação de admitir estrangeiros em seu território.*”<sup>5</sup> Contudo, e tendo em vista a existência ou não de um acordo de cooperação entre governos, essa liberalidade pode ser afrouxada ou agravada. É a discricionariedade corroborando com a bipolarização de interesses.

Nesse sentido, desde antes do Estatuto do Estrangeiro, a entrada de estrangeiros no Brasil esteve estritamente relacionada com o princípio da reciprocidade entre as nações, apesar de representar ato discricionário do poder soberano do Estado. Nessa linha, dispunha o Decreto 82.037 de 1978 que: “*as autorizações de visto de entrada de estrangeiros no Brasil e as isenções e dispensas de visto para todas as categorias, somente poderão ser concedidas se houver reciprocidade de tratamento para brasileiros.*”

Ou seja, o ingresso do estrangeiro em solo brasileiro esteve, e ainda está, conforme se vê, condicionado ao tratamento dispensado pelo Estado daquele estrangeiro, aos brasileiros que lá tentam penetrar. É a verdadeira reciprocidade, transposta em seu sentido mais simples de compreensão.

---

<sup>5</sup> KELSEN, Hans. “Principles of International Law”, p.366.

A lei 6.815/80 condicionou a concessão de vistos aos interesses nacionais<sup>6</sup>, determinado, ainda, a possibilidade de sua dispensa “*ao turista nacional de país que dispense ao brasileiro idêntico tratamento.*”<sup>7</sup> Neste caso, ocorre a facilitação da entrada de estrangeiros em solo brasileiro, baseada na reciprocidade existente entre o Brasil e o país de onde aquele se origina.

D’outro modo, não há como deixar de destacar que a mesma reciprocidade que aproxima cidadãos de vários Estados do mundo, segrega aqueles que vivem em países onde haja conflitos sociais, políticos, econômicos ou ideológicos. Um exemplo não muito distante ocorreu nos anos 80, quando o governo francês passou a exigir a concessão de visto para turistas brasileiros que viajavam para a França – que antes era dispensado -, o que levou o Brasil a adotar os mesmos critérios para os turistas franceses que aqui chegavam.

Assim, vê-se que entrada em solo estrangeiro é analisada sob a ótica de interesses próprios, particulares do Estado visitado. Porém, muitas vezes, essa ponderação de interesses é influenciada pelo modo de atuação do Estado estrangeiro na recepção de outros turistas, o que ocasiona, em certos casos, uma guerra de vaidades entre as nações, onde nenhum dos lados está disposto a ceder, antes do outro.

Neste ponto é que muitos turistas, que aparentemente teriam totais condições de ingressar em determinado território, por preencherem os requisitos básicos exigidos, são verdadeiramente barrados nos aeroportos, em função da reciprocidade negativa entre os países, consubstanciada no poder discricionário estatal.

### **Reciprocidade Positiva e Negativa**

Dito isto, há que se diferenciar os dois aspectos nos quais a reciprocidade se amolda, o positivo e o negativo. Na lição de Celso Mello<sup>8</sup>, a reciprocidade apresenta um caráter positivo “*quando estimula a concessão de novas vantagens jurídicas, acarretando o desenvolvimento do direito. Possui um aspecto negativo quando é usada para punir violações de direito, mas neste ponto de vista ela serve para dissuadir a prática da violação. A reciprocidade esta na base da retorsão e das represálias.*”

No âmbito positivo, as referências são inúmeras, haja vista que as quaisquer medidas tomadas neste sentido aprimoram os laços de um país com a comunidade internacional, sendo sempre bem visto. Sendo assim, não poderia ser diferente com o Brasil, que possui acordos de cooperação com diversos países, principalmente os de língua portuguesa e aqueles situados na América do Sul. Exemplo clássico é o do já citado art. 10 da Lei 6.815/80.

O grande problema se dá quando se fala na existência ou não da reciprocidade negativa. Muitos defendem que esse tipo de prática não deva existir nas relações internacionais, por serem

---

<sup>6</sup> Art. 3º - A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais.

<sup>7</sup> Art. 10º - Poderá ser dispensada a exigência de visto, prevista no artigo anterior, ao turista nacional de país que dispense ao brasileiro idêntico tratamento.

Parágrafo Único – A reciprocidade prevista neste artigo será, em todos os casos, estabelecida mediante acordo internacional, que observará o prazo de estada do turista fixado nesta lei.

<sup>8</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro. São Paulo. Recife. 2004. Ed. Renovar, 15ª Ed., p.100.

considerados meios de represália. Nesse sentido, destacamos as palavras de Dolinger<sup>9</sup>, quando, ao analisar o art.1º do Código de Bustamante<sup>10</sup>, afirma que a “*reciprocidade negativa, i.e. negar direitos a estrangeiros de países em que não se pratica a igualdade (...) não é praticado pelo direito brasileiro, que não admite represália.*”

De pronto, se verifica que não prática não é bem isso que acontece, principalmente no tocante a política de entrada de estrangeiros no Brasil. Um caso recente é o de brasileiros que não conseguiram entrar em território espanhol. Segundo a notícia publicada no site da BBC Brasil<sup>11</sup>, só no mês de fevereiro deste ano “*452 brasileiros foram impedidos de entrar na Espanha*”. Tal atitude, adotada pelas autoridades imigratórias espanhola, desagradou profundamente o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, o Ministro Celso Amorim, que chegou a publicar Nota<sup>12</sup> dizendo que:

*"as medidas recentemente adotadas pelas autoridades imigratórias da Espanha são incompatíveis com o bom nível do relacionamento entre os dois países".*

E foi além, afirmando que:

*"o Ministério das Relações Exteriores está examinando a adoção de medidas apropriadas em resposta ao ocorrido, tendo em conta, inclusive, o princípio da reciprocidade".*

Indubitavelmente, a ameaça escrita pelo Ministro configura um legítimo exemplo de reciprocidade negativa. Não há como negar que, apesar de pouco prestigiada e aplaudida no campo internacional, tais medidas servem como demonstrações de inconformismos com atitudes arbitrarias tomadas por outros países. E mais, servem de alerta para as nações envolvidas, que adotam uma política imigratória assaz rigorosa para com os imigrantes do terceiro mundo (como o Brasil), esquecendo-se que muitos dos seus nacionais são turistas assíduos nestes mesmos países.

Assim, a reciprocidade negativa, ou, ainda, a represália de fato, configura um meio de enaltecimento da soberania nacional, e uma forma de defesa frente às arbitrariedades outros países. Mesmo que não aceita juridicamente, ou mesmo, negada pelos organismos de diplomacia ela existe de fato, como, aliás, não poderia deixar de ser.

## SITUAÇÃO JURÍDICA DO ESTRANGEIRO NO BRASIL

*“ Que es el extranjero?  
El extranjero no es el enemigo. Para Cain, el enemigo es Abel, su hermano. Ya a la inversa, a menudo el extranjero es tratado como un amigo (...) el extranjero, amigo o enemigo, es el hombre diferente, y en consecuencia com*

<sup>9</sup> DOLINGER, Jacob. Direito Internacional Privado – Parte Geral. Rio de Janeiro. São Paulo. 2003. Ed. Renovar. 7ª Ed., p.220.

<sup>10</sup> “Art. 1º - os estrangeiros que pertençam a qualquer dos Estados contratantes gozam, no território dos demais, dos mesmos direitos civis que se concedem aos nacionais. Cada Estado pode, por motivos de ordem pública, recusar ou sujeitar a condições especiais o exercício de determinados direitos civis aos nacionais dos outros, e qualquer Estado pode, em casos idênticos, recusar ou sujeitar a condições o mesmo exercício dos nacionais do primeiro.”

<sup>11</sup> Disponível em:

[www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080306\\_espanhaestudantesbarrados\\_fp.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080306_espanhaestudantesbarrados_fp.shtml). > Acessado em: 27/06/2008.

<sup>12</sup> Nota nº 100, publicada em 06/03/08 no sitio do Ministério das Relações Exteriores. [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)



*comportamientos extraños, hasta imprevisibles. Es el hombre que (...) introduce el aleatorio” (Duroselle, 1998, p. 46.)<sup>13</sup>*

Existem diversas definições para o estrangeiro, seja ele considerado a partir das suas diferenças fenotípicas ou culturais e pela organização política, pelo modelo europeu em que a doutrina jurídica europeia com a Teoria do Estado e do Direito Internacional determinou a condição do estrangeiro como “súdito de outro Estado”. No entanto, neste estudo é adotado o conceito derivado da república laica, na qual a diferença do estrangeiro para o nacional é justamente que o primeiro não possui vínculo jurídico-político com o Estado, não sendo permitida a ele a participação política, apesar de possuir diversos direitos civis. E para o segundo, o nacional, existe o dever de exercer essas atividades políticas.

Cabe mencionar o art. 5º, da Constituição Federal, que garante direitos iguais sem distinção aos brasileiros e estrangeiros:

*“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:...”(grifo nosso).*

Mesmo que tenha sido registrada a denominação, estrangeiros residentes, já é pacífico pela jurisprudência que mesmo em trânsito, terá o estrangeiro a garantia dos direitos fundamentais exemplificativos no mesmo artigo da Carta Magna.

Mas, deve-se compreender que este artigo da Constituição, fala perante os estrangeiros que já entraram no território nacional. Portanto, mesmo tendo o estrangeiro em território nacional direitos, poderá ou não ser aceito para entrar no país, ou seja, a liberdade de movimento é feita de forma criteriosa baseada Lei nº 6815/1980, que rege a situação jurídica do estrangeiro no Brasil – ingresso, permanência, saída voluntária ou compulsória que acaba por confirmar o Princípio da Reciprocidade, juntamente com o Poder Discricionário, desenvolvido principalmente por países de menor poder político, se comparado com a escala mundial dos grandes Atores Internacionais. Diferente do nacional, que deve obrigatoriamente ser aceito no território nacional, sem qualquer discussão ou argumento.

## ADMISSÃO DO ESTRANGEIRO E TIPOS DE VISTO

Cabe elucidar o Decreto nº 82.307 de 21 de setembro de 1978, dispõe sobre a concessão de vistos e entrada de estrangeiros com base em reciprocidade:

*“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição e tendo em vista o que consta do Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969 e do Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970, DECRETA:*

*Art. 1º - As autorizações de vistos de entrada de estrangeiros no Brasil e as isenções e dispensas de visto, previstas na legislação em vigor, para todas as*

<sup>13</sup> (Apud. Fonte: WENDPAP, Friedmann e KOLOTELO, Rosane. Direito Internacional. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cit.Duroselle, 1998, p. 46.)”.

*categorias, somente poderão ser concedidas se houver reciprocidade de tratamento para brasileiros”.* 14

Desta forma o legislador brasileiro deixa claro seu posicionamento de que não existe a obrigação de receber o estrangeiro em território nacional, sendo assim, feita a exigência que o estrangeiro satisfaça as condições mencionadas na Lei nº. 6815/80.

Como as embaixadas e consulados não são obrigados a conceder os "vistos" solicitados, a recusa do "visto" não necessita ser justificada além da concessão de um "visto" não garante a entrada no país, que será decidida pela autoridade migratória no momento da chegada, observa-se que existem critérios subjetivos – discricionários e objetivos- vinculados para a concessão dos vistos.

Dentro desses critérios objetivos, tem-se como definição da situação jurídica do estrangeiro, sete modalidades de concessão para entrada no Brasil, abordado no art. 4º da lei 6815/80. São eles:

I - de trânsito: utilizado por estrangeiros que pretendem apenas entrar no território nacional brasileiro com o intuito de passagem para chegar ao seu destino final, duração máxima de 10 dias;

II - de turista: nesta modalidade deve o estrangeiro vir ao Brasil em caráter recreativo sem a intenção de imigrar. Tem-se duas subdivisões para os países que possuem relações de reciprocidade com o Brasil de isenção do visto de turista, mediante acordo de cooperação internacional, devendo no momento de entrada no Brasil apresentar as documentações exigidas, e para os que não possuem tal acordo, prevalecendo o interesse nacional e, portanto, a discricionariedade;

III – temporário: é destinado para os estrangeiros que venham ao Brasil por um período longo, mas, determinado e com intuito certo;

IV – permanente: para obtenção deste visto o estrangeiro tem o objetivo de fixar-se no Brasil definitivamente, no entanto, existem exigências especiais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração;

V - de cortesia: é a modalidade concedida apenas pelo Ministério das Relações Exteriores - MRE;

VI – oficial: assim como o visto de cortesia, é definido pelo Ministério das Relações Exteriores – MRE, devendo ser o ministério consultado quando ocorrer dúvidas quanto a dispensa do visto para titulares de passaporte oficial;

VII – diplomático: por fim esta modalidade que também é definido pelo MRE, por ser o órgão que possui repartições no exterior para apuração da veracidade dos fatos, quando necessário. Deve-se esclarecer que o que determina a concessão desta modalidade de visto é o objetivo da viagem e não por apenas ser titular de passaporte diplomático.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D82307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D82307.htm)>. Acesso em 14/05/08.

## CONCLUSÃO

Diante destas reflexões perante o Princípio da Reciprocidade, fica claro que, com a redução de fronteiras, é essencial a movimentação do Estado-Nação, com uma diplomacia presente e lógica com o objetivo de atrair de forma eqüitativa, direitos e deveres, tanto para seus cidadãos, quanto para os estrangeiros que pretendem ingressar no território nacional.

Portanto, observa-se que o Princípio da Reciprocidade negativa é uma forma de resposta imediata aos atos praticados perante os cidadãos brasileiros no exterior além de “exigir” a utilização do acordo de cooperação internacional firmado com o Brasil.

## REFERÊNCIAS

DOLINGER, Jacob. Direito Internacional Privado – Parte Geral. Rio de Janeiro. São Paulo. 2003. Ed. Renovar. 7ª Ed., p.220.

FARIA, Marília Gabriela Ferreira de. Concessão de vistos para estrangeiros no Brasil. Das disposições pertinentes contidas no "Estatuto Estrangeiro" (Lei nº 8.815/1980, à luz do Decreto nº 86.715/1981). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 56, abr. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2861>>. Acesso em: 21 jun. 2008.

KELSEN, Hans. “Principles of International Law”, p.366.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro. São Paulo. Recife. 2004. Ed. Renovar, 15ª Ed., p.100.

MINISTÉRIO da Justiça. Disponível em: <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)> Acesso em 13/07/2008.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. Disponível em: <[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)> Acesso em 10/07/2008.

PLANALTO Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D82307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D82307.htm)>. Acesso em 14/05/08 às 18:10h.

PLANALTO Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm)>. Acesso em 14/05/08.

WENDPAP, Friedmann e KOLOTELO, Rosane. **Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. Cap. 13.