

# CIDADANIA ECONÔMICA: IDENTIDADE E DEMOCRACIA À VENDA?

## *ECONOMIC CITIZENSHIP: IDENTITY AND DEMOCRACY FOR SALE?*

Luiz Paulo Dammski <sup>1</sup>  
Ana Claudia Santano<sup>2</sup>

Recebido em: 24/02/2019  
Aceito em: 14/01/2021

[luizdammski@gmail.com](mailto:luizdammski@gmail.com)  
[anaclaudiasantano@yahoo.com.br](mailto:anaclaudiasantano@yahoo.com.br)

**Resumo:** A mobilidade transnacional é uma realidade inexorável e cada vez mais factível, fruto de recursos da modernidade que propiciam a locomoção mais rápida, barata e disponível do que outrora. O avanço da globalização das últimas décadas tornou a questão migratória um dos assuntos de maior relevo para a política externa de diversos países, em especial aqueles que são mais procurados por emigrantes ansiosos por melhores condições de vida e consumo. Diante disso, uma nova modalidade de negócios internacional passou a ser vislumbrada e posta em prática por algumas nações europeias e pelos Estados Unidos da América: a comercialização de “passaportes dourados” a indivíduos que estejam dispostos a pagar por eles. A facilitação da concessão de cidadania a emigrantes mediante o pagamento de valores pecuniários, todavia, repercute de modo impositivo no âmbito identificativo dos integrantes do corpo social destas nações, bem como no exercício da cidadania democrática tanto pelos novos emigrantes cosmopolitas, como pelos próprios nacionais, bem como gera desconfiâncias no que diz respeito à isenção desta prática, tendo em vista possíveis relações com condutas corruptas a partir das mesmas. A pretensão deste artigo é, por intermédio de levantamento de dados bibliográficos e de legislação, partindo-se da metodologia hipotético-dedutiva, trazer provocações acerca da pertinência da comercialização de passaportes dourados sob o ponto de vista da identificação e da construção do conceito de cidadania contemporâneo.

**Palavras-chave:** Cidadania. Cidadania democrática. Imigração. Identidade. Passaportes dourados.

**Abstract:** The transnational mobility is a reality each day more often, consequence of modernity resources which makes possible faster, cheaper and available means of locomotion over the globe. The advance of globalization in the last decades turned the migratory question one of the most relevant subjects of discussion for the international policy of several countries, especially those which are more often chased by immigrants who attempt to live in a country with better conditions of living. Faced with this scenario, some countries – especially in Europe and North America – started a new model of international business: the golden visa sales. This practice, consistent in the facilitation in obtaining citizenship for people who are able to pay for it, however, reverberates in an imperative way over the identification ambit of the social field of those countries, as well as in the exercise of the democratic citizenship by those new cosmopolite citizens, generating distrust about the rectitude of this practice., especially in consequence of the possibility of corruption in the implementation of this new international business. The ambition of this article is, through data research and legislation inquiry, from a hypothetical-deductive methodological approach, bring some provocation about the pertinence of golden visas commercialization from a perspective of identification as a premise to the construction of the contemporary concept of citizenship.

**Keywords:** Citizenship. Democratic citizenship. Immigration. Identity. Golden visas.

<sup>1</sup> Universidade Federal do Paraná – UFPR- Curitiba – Paraná- Brasil.

<sup>2</sup> Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil – Tarumã - Curitiba – Brasil.

## 1. INTRODUÇÃO: cidadania tradicional e a identidade como elemento do processo de integração

O conceito de cidadania, assim como a própria noção de Direito, se transmuta e se redefine ao longo do tempo de forma incessante. Não é possível conceituar o termo “cidadania” de modo atemporal ou desconexo de algum conceito, seja ele geográfico, social, étnico, religioso ou até mesmo econômico. A tônica da ideia de cidadania, portanto, relaciona-se em grande medida com a dinamicidade e a fluidez próprias e inatas a qualquer organização social humana (PINSKY, 2013, p. 8).

O arcabouço de direitos, prerrogativas e obrigações relacionados às expressões “cidadania” e “integração”, no contexto do século XXI se relacionam a um conjunto de ideias mais ou menos definido, cuja expectativa, em grande medida, é compreendida e veiculada pela sociedade civil organizada, por acadêmicos, pela classe política e, em certa medida, pela própria sociedade (WINTER, 2008, pp. 131-132).

Estes valores, todavia, são fruto do amadurecimento e da redefinição da cidadania ao longo do tempo. Muito provavelmente a primeira noção de cidadania tenha sido elaborada pelos gregos, que relacionou a naturalidade grega (critério de pertencimento geográfico) à fruição de determinado rol de direitos inerentes ao status de cidadão grego, bem como ao exercício da democracia de forma direta (COUTINHO, 1999, p. 52). Na Roma antiga, quase em simultaneidade, a ideia de cidadania se relacionava a outros valores, tendo alcançado, inclusive, maior amplitude, na medida em que os plebeus passaram a, de alguma forma, ter a condição de cidadãos diante do Estado organizado<sup>3</sup>.

Com a chegada da Idade Média, o rol de direitos e deveres relacionados ao conceito de cidadania uma vez mais foi alterado, desta vez restringindo-se a relações de subserviência a autoridades locais, mais das vezes restritas a clãs, feudos e congregações. A retração do cosmopolitismo<sup>4</sup> até então vivido na Antiguidade em grande medida decorreu da própria lógica cristã, agora majoritária na porção centro-ocidental da Europa, repercutindo na forma como a cidadania passou a ser encarada e concebida. Diante de uma redução do número de agentes que se relacionavam no seio da sociedade medieval, houve, na mesma proporção, uma redução na própria concepção e relevância da cidadania (ARENDDT, 1995, p. 40).

Com o advento do Renascimento, fortemente pautado nos ideais iluministas, produtor da amálgama que uniu os tijolos dos Estados modernos, surgiu também uma renovada noção de cidadania, desta vez amplamente relacionada a ideias de igualdade e liberdade formal. O papel desempenhado por filósofos como John Locke e Jean Jacques Rousseau, neste sentido, foi

---

3 É interessante recordar que essa dimensão da cidadania foi relativamente reconhecida, por exemplo, na Roma clássica, quando os plebeus conquistaram o direito de, em caso de necessidade, ser alimentados pelo Estado. In: COUTINHO, Carlos Nelson. *Cidadania e Modernidade*. *Revista Perspectivas*, São Paulo, 1999, p. 52.

4 O cosmopolitismo é adotado na figura da existência de relações entre os indivíduos que superam o campo da institucionalidade e irradiam para o campo social em decorrência do próprio fluxo de indivíduos, mercadorias e ideias. Trata-se, antes de uma condicionante à consideração dispensada ao outro e à sua cultura, de uma absoluta consideração, tal qual assumida por Jacques Derrida. In BERNARDO, Fernanda. *Mal de hospitalidade*. In NASCIMENTO, Evando (Org.). *Jacques Derrida: pensar a desconstrução*. São Paulo: Estação da Liberdade, 2005, p. 193.

incontestemente para a mudança de paradigma e expansão do rol de direitos, ainda que fruídos apenas para a então ascendente burguesia urbana. Apesar de tais filósofos terem inserido os ideais de liberdade e igualdade como decorrência direta de direitos naturais do homem, hoje se visualiza com clareza a criação histórica de tais direitos (COUTINHO, 1999, p. 46), demanda da classe burguesa que traçava sua escalada ao campo político-decisório.

Apesar do conceito de *ius solis* ter sido gestado e amplamente utilizado em Roma, especialmente a partir da fase de expansão do Império – com a atribuição do status de cidadão com base num critério geográfico, baseado na *Lex iulia de civitate Latinis et sociis danda* (SOBRINHO, 2005, p. 51) e, com isso, já ensaiando a ideia de nacionalidade –, ao longo da Idade Média, com a redução da interferência estatal na vida, tais conceitos perderam relevância prática, desenvolvendo-se um novo conceito de pertencimento baseado primordialmente na Igreja e nas relações de suserania e vassalagem (SOBRINHO, 2005, p. 53).

Com o surgimento dos Estados modernos e a ascensão da burguesia como classe social detentora de poder político, o *ius solis* volta a ter relevância primordial na vida social, na medida em que se torna o parâmetro para conferir uma série de direitos e deveres ao indivíduo diante do Estado. O momento máximo de (re) afirmação do tradicional conceito de cidadania e sua relação com o Estado é deflagrado na Revolução Francesa, especialmente na fase comandada pelos jacobinos, que culminou com a primeira menção a direitos sociais na modernidade (CADEMARTORI; CADEMARTORI, 2007, p. 78).

Inicialmente, insta apontar que uma das mais fundamentais características da nacionalidade<sup>5</sup> no direito moderno é a sua aquisição quando do nascimento do indivíduo. Inobstante o fato de alguns Estados se pautarem majoritariamente na aquisição da cidadania baseada no *ius soli* ou no *ius sanguinis*, é incontestemente o fato de que todas as nações se baseiam, em alguma medida, em ambos os princípios. Desta forma, mais construtivo que averiguar os traços distintivos das formas de aquisição da nacionalidade, Bauböck reputa relevante focar nos traços comuns, dentre os quais ele mesmo destaca a vitalicidade da nacionalidade em ambos os sistemas, bem como a aquisição da nacionalidade com o nascimento (BAUBÖCK, 2015, p. 69).

A aquisição de nacionalidade decorrente do princípio do *ius soli*, neste sentido, não guarda relação com qualquer ideia de herança ou propriedade. Na medida em que a cidadania é adquirida com o nascimento, independente da morte dos pais, trata-se de um direito adquirido em decorrência do status de cidadão dos pais, que se mantém. Este status nada tem de distintivo, mas, pelo contrário, de comum e identificativo em relação aos demais cidadãos da nação, que não guardam nenhuma relação biológica entre si, num conceito que se assemelha ao das “comunidades imaginadas” de Benedict Anderson (ANDERSON, 2008, p. 65).

Diante desse apanhado de ideias acerca da cidadania ao longo da história ocidentalizada, evidencia-se o seu caráter etéreo e fluído, muitas vezes criado por demandas de determinados grupos da sociedade, outras decorrente do próprio curso do desenvolvimento social.

---

<sup>5</sup> Compreende-se cidadania, neste ensaio, como o vínculo genérico, de natureza política e jurídica, que liga o indivíduo ao Estado, estabelecendo entre ambos uma relação de imputação que o torna sujeito de direitos e deveres, de acordo com suas regras internas. In RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Manole, 2014, p. 109.

O liame condutor da ideia de cidadania ao longo do tempo, todavia, aproxima-se em maior ou menor medida à ideia de identidade entre os cidadãos, de existência de algum ponto nevrálgico – e relevante – entre todos aqueles que se unem sob uma mesma identidade, seja ela cultural, étnica, religiosa ou social, conferindo vitalidade e pujança à identidade adotada.

Tal identidade parte de uma conceituação por exclusão, em que, num primeiro momento, as diferenças servem de base à identificação daquilo que é externo para que, num segundo momento, a identidade se reconheça no grupo que identificou os traços distintivos primordiais. Deste modo, a identificação passa a ser um fator preponderante não apenas na construção do ideário relacionado à ficção da criação do Estado, mas, especialmente, na implementação de um modelo de representação que parte da identidade para suposta garantia da pluralidade (BONAVIDES, 2000, p. 78).

Neste sentido, um traço relevante da cidadania que foi abordado por Freud é a identificação constituída por laços de amor e ódio (FREUD, 1996, p. 352). Uma vez que o homem, no entendimento freudiano, tem uma tendência à beligerância e ao confronto, não raramente existirão conflitos entre grupos dentro da sociedade.

Em decorrência da relação conflituosa, o grupo beligerante facilmente identificará o outro grupo, o “eles”, surgindo aí uma relação de inimizade. A consequência imediata de tal identificação será a constituição de um grupo, o “nós”, que é a união daqueles contrários ao “eles”. Justamente pela existência de um outro grupo, e pela identificação deste outro grupo, surge um sentimento de identidade, o “nós”.

Inobstante a inata dialeticidade do processo de identificação apto à construção dos laços de cidadania contemporânea, é inegável a existência de forte relação entre a construção da cidadania contemporânea e a existência de um liame identificativo entre os cidadãos (MOUFFE, 2014, p. 112).

Mesmo diante da existência de um processo de abertura de fronteiras e da relativização dos limites geográficos dos Estados – decorrência do processo de globalização que eclodiu no século passado –, a identidade ainda se faz relevante para a construção e manutenção dos laços aptos à manutenção de relações estreitadas e idôneas à subsistência de sociedades fundadas na cidadania, ainda que globalizada.

A este respeito, em que pese o fato de a concessão da cidadania decorrer de um desdobramento do atendimento dos requisitos da nacionalidade (RANIERI, 2013, p. 109), o reconhecimento dos direitos inerentes ao vínculo de cidadania decorre de uma responsabilidade do Estado pautada no atendimento de critérios específicos de atuação, que remontam à indivisibilidade e à universalidade dos direitos humanos e ao processo de especificação do sujeito de direito (PIOVESAN, 2016, p. 100-101).

A Constituição Federal de 1988 foi protagonista na inauguração de uma nova fase do reconhecimento da cidadania no Brasil, consolidando a afirmação da simultânea garantia dos direitos civis e políticos e dos direitos sociais, econômicos e culturais (PIOVESAN, 2016, p. 567). Trata-se, portanto, do cotejo dos valores supremos da liberdade e da igualdade congregados na indivisibilidade do direito humano à cidadania.

A extensão de direitos relacionados à cidadania, todavia, se pauta no processo de identificação e de natural distensão das fronteiras, e não no caráter econômico do cidadão a ser

albergado (SHACHAR, 2017, p. 792). As dimensões identificativas e culturais não representam barreiras, todavia devem ser compatibilizadas à cidadania, sob pena de um critério estritamente econômico inerente ao candidato a cidadão se sobrepor à identificação.

## 2. A CIDADANIA ECONÔMICA INSTITUCIONALIZADA

A economia de mercado foi responsável por uma substancial alteração no modo de vida contemporâneo, incorporando hábitos e modos de encarar diversas situações cotidianas antes inexistentes. Condutas e hábitos até então pautados exclusivamente por valores de ordem emocional, cívica, pessoal ou até mesmo religiosa passaram a ser fortemente influenciados por ingerências econômicas, fazendo com que quase tudo, em alguma medida, se tornasse passível de mercantilização (SANDEL, 2012, p. 10).

A modernidade e a ascensão da lógica mercadológica aplicável à mais variada gama de relações no seio da sociedade geraram possibilidades de negócio antes impensáveis. Venda do direito de poluir o meio ambiente a empresas particulares (BRASIL, 2002), restrição econômica ao direito constitucional de ir e vir, mediante a imposição da obrigatoriedade de pagamento de pedágios para trafegar em rodovias públicas consorciadas (BRASIL, 1988), comercialização de lugares na fila para formalização de pedido de prioridade em requerimentos junto a órgãos públicos (BRASIL, 1967) são claras influências da lógica de mercado imposta a situações tradicionalmente relacionadas ao Direito Público e até mesmo a noções cívicas estreitamente relacionadas ao exercício de direitos fundamentais.

O mercado privado, por seu turno, nos brinda com situações vendidas como “inovações” que colocam em foco ainda maior a mercantilização de direitos. Michael Sandel, neste sentido, é enfático em anunciar uma transição tecnicamente sutil, porém de dimensões estonteantes para o modo de gestão da vida pública pelo Estado: a da economia de estado – uma ferramenta valiosa e eficaz para a organização de atividades produtivas – para a sociedade de mercado – concebida como um modo de vida em que os valores de mercado permeiam cada aspecto da atividade humana (SANDEL, 2012, p. 16).

Em meio a esta verdadeira panaceia de inter-relações entre a esfera pública e a privada, a questão da cidadania tem sua construção histórica posta em cheque diante de sua inclusão na seara do mercado por governos de mais variadas nacionalidades. Neste campo específico, a comercialização da cidadania por nações privilegiadas, como Estados Membros da União Europeia, por exemplo, tem sido adotada em alguma medida – especialmente pelos membros menos desenvolvidos economicamente<sup>6</sup> –, como forma de fomento econômico e impulsão do desenvolvimento regional.

O lançamento de programa maltês de “passaporte dourado” no ano de 2013 gerou considerável repercussão no Parlamento da União Europeia, na medida em que a possibilidade de comercialização da cidadania de Malta, e também a europeia, tornou-se factível. O programa maltês

---

6 Até o momento, três Estados membros introduziram programas de “passaporte dourado”: Chipre, Malta e Bulgária. In SOUSA, Constança Urbano. **Cidadania da União Europeia à venda?** Janus 2015-2016. Disponível em [http://janusonline.pt/images/anuario2015/1.6\\_ConstancaSousa\\_cidadaniaUE.pdf](http://janusonline.pt/images/anuario2015/1.6_ConstancaSousa_cidadaniaUE.pdf). Acessado em 12/08/2017.

propõe a aquisição da cidadania maltesa (e, por consequência, a possibilidade de trânsito e moradia na “área Schengen”) mediante a realização de investimento em um fundo público de, no mínimo, 1.150.000,00 €. No Chipre, a aquisição de cidadania mediante a participação em um programa de “passaporte dourado” semelhante custa cerca de 2.500.000,00 €, enquanto que na Bulgária, apesar de certa obscuridade, a participação em programa que conduz à aquisição da cidadania custa cerca de 1.017.000,00 € (SOUSA, 2015, p. 20).

Além dos programas de “passaportes dourados”, uma série de países da União Europeia oferece facilidades para imigrantes que realizarem aportes financeiros e desejarem se fixar como cidadãos em determinados países, sendo conhecidos como programas de “imigração dourada”. Neste caso, apesar da necessidade de efetiva fixação no país de destino, a realização de aportes financeiros – sejam eles em fundos nacionais, ou na aquisição de bens imobiliários no país de destino – garante ao imigrante facilidades e redução no tempo necessário para a obtenção da cidadania. Nesta modalidade, bastante controverso é o caso português, que exige seis anos de residência, todavia, mediante o pagamento de 500.000,00 €, a permanência por apenas sete dias ao ano garante o cumprimento deste requisito (PORTUGAL, 2012).

Fora da União Europeia, os Estados Unidos também apresentam um conhecido programa de “venda” de vistos para residência bastante conhecido, o EB-5. Objeto de desejo de emigrantes ao redor do mundo em decorrência das oportunidades econômicas relevantes, os Estados Unidos são o principal destino de emigrantes brasileiros, sendo responsável pela recepção de 23,8% dos emigrantes nacionais (IGBE, 2010, não paginado). A grande procura de emigrantes gerou ao governo estadunidense, além de um problema de fronteira que se estende até hoje, uma oportunidade de negócios para aqueles que enxergam no sonho americano uma oportunidade de negócio.

O modelo proposto pelo governo estadunidense para a concessão do visto de investidor EB-5 consiste na realização de investimento de \$ 1.000.000,00 em empresa comercial sediada nos Estados Unidos, acompanhado de um plano de criação ou preservação de 10 postos de trabalho permanentes e em tempo integral nos Estados Unidos. O valor do investimento pode ser reduzido para U\$ 500.000,00 se o investimento for realizado em empresa que esteja localizada numa “área de emprego alvo”, designação dada a áreas cujo índice de desemprego seja 150% superior à média do território nacional (U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2017).

O programa estadunidense foi um dos pioneiros entre os países desenvolvidos, tendo sido gestado no fim da década de 1980 e criado no ano de 1990 com o fito de estimular a economia e criar postos de emprego em áreas menos desenvolvidas. Em 1992, o Congresso criou o Programa de Incentivo ao Imigrante Investidor, que regulamentou a concessão de vistos de investimento (EB-5) a estrangeiros que realizassem investimentos nos moldes delineados pelo governo de então (U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2017).

As formas de aquisição de cidadania propostas por países espalhados ao redor do globo, portanto, é diferenciada, na medida em que pode ocorrer por intermédio de investimentos em fundos estatais, aquisição de patrimônio imobiliário e até mesmo o investimento em empresas estabelecidas em território nacional. Inobstante a diversidade no que diz respeito à natureza do dispêndio financeiro necessário à aquisição do status de nacional, o traço comum entre todos os programas e iniciativas

abordados é singular: a desnecessidade de constituição ou existência de qualquer vínculo identificativo entre o emigrante e os nacionais.

Neste sentido, uma forte preocupação relacionada ao sentimento de pertencimento e identidade entre nacionais se faz presente nos países que adotam práticas relacionadas à “compra de cidadania”, em especial naqueles que fazem parte da União Europeia. O efetivo exercício de uma cidadania ampla, inclusive sob o aspecto democrático e cosmopolita proposto por David Held (HELD, 1997, p. 225), pressupõe a existência, em alguma medida, de identidade entre os indivíduos que se relacionam e se submetem à soberania estatal. O sentimento de identidade prescinde, portanto, de um sentimento de coesão étnico-cultural cotejado com o particular interesse no desenvolvimento de uma determinada comunidade (HABERMAS, 2000, p. 76), o que, pode não ser alcançado mediante a comercialização da cidadania.

### **3. IDENTIDADE, DEMOCRACIA E A COMPRA DA CIDADANIA: PERPLEXIDADES E REFLEXÕES EM UMA SOCIEDADE GLOBAL**

Inobstante o fato de a sociedade globalizada ter caminhado no sentido de uma abertura cada vez maior das fronteiras e dos rótulos impingidos pelos Estados nacionais, a existência de vínculos de cidadania ainda se coloca como um dos mais firmes e transcendentais marcos de identificação no seio das sociedades modernas. A caminhada rumo a um mundo sem fronteiras e sem nacionalidades não pode ser considerado um único caminho a ser trilhado, na medida em que o curso da história demonstra, em alguma medida, um movimento diastólico de expansão e retração da força dos laços de cidadania e identidade.

Estreitamento, o afastamento dos vínculos de identidade e cidadania ao longo da história, em grande medida, relacionou-se a um maior ou menor nível de participação social na vida pública e, em última análise, de exercício de democracia (SHAPIRO; HACKER-CORDÓN, 1999, p. 112). O reconhecimento mútuo, bem como a identificação de características distintivas em relação aos demais, dentro de um grupo social, é capaz de promover um maior nível de engajamento e participação nas decisões da vida pública, de modo a conduzir indivíduos participantes de um grupo social altamente identificado a um maior engajamento em decisões democráticas.

Via reflexa, o caminho oposto é apto a conduzir a uma erosão do exercício democrático, na medida em que o enfraquecimento do Estado e do próprio vínculo de identificação entre os membros constituintes de determinado grupo social furta-lhes a capacidade de reconhecer o próprio papel no desempenho da atividade decisória num ambiente democrático transnacional. A falta de aptidão do indivíduo inserido em um grupo em identificar no próximo as características que, de alguma forma, o torna um semelhante relaciona-se com a aptidão do próprio indivíduo em reconhecer a coesão, a organização e a legitimidade do próprio aparato democrático.

O próprio modelo neoliberal que assumiu uma posição de protagonismo global nas últimas três décadas demonstra certa apatia que acomete cidadãos ao redor do mundo, subtraindo, em alguma medida, o interesse na participação democrática (ANDERSON, 1995, p. 18). O desinteresse

na participação democrática pode ser relacionado com a falta de coesão e identidade entre os componentes do grupo social e sua própria cúpula decisória (MOUFFE, 2003, p. 17), na medida em que valores massificados e transplantados passam a se imiscuir e afetar decisões relacionadas à cultura e à própria identidade cidadã dos componentes.

Neste sentido, a proposição de medidas facilitadoras à mobilidade, deslocamento e fixação de migrantes é uma medida impositiva e, em grande medida, salutar e necessária para garantir o novo modelo de sociedade global proposto. A existência de mecanismos que viabilizem a mobilidade é essencial, inclusive, para garantir a fruição dos mais variados direitos por aqueles indivíduos que passam a transitar ou se fixar em territórios que não os seus originários.

A realização de movimentos migratórios se dá pela mais variada gama de razões, sendo impertinente e até mesmo impossível enumerá-las de forma exaustiva. É inegável que dentro deste quase infundável rol, interesses eminentemente pessoais são constatados, sendo irrepreensível o desiderato pessoal de constituir uma vida em um lugar que não aquele de nascimento. Ainda que a justificativa para a migração seja a busca por melhores condições de vida, melhores oportunidades profissionais ou até mesmo melhor nível de consumo, contanto que obedecidos os requisitos legais para que o movimento migratório ocorra, não há qualquer repreensão a ser realizada.

Os fluxos migratórios desta categoria, todavia, não passaram despercebidos. Assim como todo e qualquer fenômeno que envolva qualquer tipo de movimentação de ativos, o fluxo migratório não foi ignorado pelo crivo negocial, tendo sido constatada a oportunidade de realização de negócios às custas dos fluxos migratórios mais “desejados” do globo (CHRISTINS, 2017, pp. 56-57). Não por outro motivo, a “venda” de passaportes dourados e vistos especiais se deu em países que são com maior frequência procurados por migrantes que buscam melhores condições de vida e consumo.

A abertura de fronteiras e a inclusão de novos indivíduos em uma sociedade não são negativas sob o ponto de vista econômico, social ou cultural. Pelo contrário, a intercomunicação cultural é frutífera e enriquece a sociedade como um todo, criando laços e reduzindo barreiras, promovendo a troca de conhecimentos e criando novos fluxos de ideias (SASSEN, 2002, p. 278). O problema da venda de “passaportes dourados” não reside na existência de novos fluxos migratórios, mas, isto sim, na forma como esses novos migrantes têm selecionado seus destinos e na forma como os governos dos destinos mais atraentes têm proporcionado formas mais céleres de obtenção de cidadania àqueles emigrantes que são mais “atraentes”.

Vias tradicionais de aquisição secundária de cidadania, como a brasileira, baseiam-se em critérios temporais e sociais, mais das vezes relacionados à efetiva fixação do indivíduo no território estrangeiro, devendo ser comprovadas as atividades realizadas, a permanência contínua, a idoneidade diante da justiça criminal e o animus de aquisição da cidadania<sup>7</sup>. A eventual superveniência de matrimônio com nacional, em muitas legislações, como na brasileira, reduz o lapso temporal necessário para a aquisição secundária da cidadania, o que demonstra que o caráter da identidade cultural se faz plenamente relevante para a aquisição da cidadania (REZK, 1993, p. 188).

---

7 Os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. (Redação da ECR 3/1994)



No caso da Espanha, o período necessário para a aquisição da nacionalidade por residência é de dez anos, sendo reduzido para cinco anos caso o emigrante seja refugiado, e dois anos caso seja de origem ibero-americana (SERVICIOS AL CIUDADANO: INFORMACIÓN PARA EXTRANJEROS, 2017). A concessão de nacionalidade portuguesa, por seu turno, prescinde da residência pelo período mínimo de seis anos, desde que tenham domínio linguístico e não tenham sido condenados por pena superior a três anos (PORTUGAL, 1981) (PORTUGAL, 2006). Na Itália, a concessão da nacionalidade deve ser precedida da residência contínua por pelo menos dez anos, podendo tal período ser reduzido em casos de parentesco ou casamento (ITÁLIA, 1992). Na França, além do lapso temporal de cinco anos, faz-se necessária a comprovação de conhecimento da história, cultura e da sociedade francesa, mediante aprovação em avaliação escrita (FRANÇA, 2011).

Os regramentos adotados nos países europeus supracitados servem apenas de amostra, uma vez que, em maior ou menor grau, todas as demais nações que fazem parte da União Europeia adotam, em maior ou menor medida, critérios que conjugam o lapso temporal de residência ao engajamento cultural do emigrante para aferir a viabilidade de concessão da cidadania. A avaliação de critérios como domínio linguístico, conhecimento histórico e cultural do país e até mesmo dos direitos decorrentes do reconhecimento da cidadania visa, justamente, aferir o grau de identidade que o migrante obteve ao longo do lapso temporal de vivência no país em que pretende se fixar, tendo, em alguma medida, construído a cidadania democrática pautada na identificação contributiva (MOUFFE, 1992, p. 63).

O critério da identidade e da criação de laços entre o migrante e a cultura do local onde deseja obter cidadania, todavia, não é observado nos programas de aquisição de cidadania conhecidos como “passaportes dourados”. Na medida em que se desconsideram os requisitos tradicionais de obtenção da nacionalidade pela via secundária, tais como o lapso temporal de moradia, a idoneidade diante da justiça criminal e o próprio animus de fixação, conclui-se a total inexistência de vinculação entre a obtenção da cidadania e a existência de qualquer traço de identidade entre o migrante e a população ou a organização estatal de sua nova nacionalidade.

A ausência de identidade, por si só, já representa um enfrentamento de proporções gigantescas a ser encarado por governos que optam pela comercialização da nacionalidade, na medida em que gera problemas de ordem sociocultural cuja dimensão ainda é desconhecida (SHACHAR, 2017, p. 792). Para além desta problemática – mais pertinente à análise sob o enfoque antropológico –, o déficit democrático deve ser considerado, na medida em que a inclusão de emigrantes por intermédio da simples venda da cidadania rompe com a verificação de qualquer vínculo de identidade ou mesmo requisito temporal de fixação no país de destino.

A incorporação destes novos indivíduos enfraquece o status democráticos das sociedades que incorporam tal prática, na medida em que a mercantilização e a comercialização da cidadania reduzem o critério da identidade a meras cifras. Neste sentido, o exercício da democracia e o domínio político são reduzidos a um critério eminentemente individualista e racional, restritos e minorados ao domínio da economia.

A consequência de tal mercantilização é a inaptidão dos indivíduos ao exercício dos papéis antagonistas característicos de sociedades democráticas, inviabilizando debates e soluções aos problemas que se sobrepõem às sociedades modernas (MOUFFE, 2001, p. 18).

A ausência de vinculação entre estes novos cidadãos e a vida cotidiana das sociedades em que passam a, de modo fictício, se fixar, mina as vias de comunicação e deliberação inerentes ao modelo democrático, impedindo a tomada de decisões políticas que efetivamente representem os anseios de determinado grupo social.

Além da própria consequência social, que precariza o fio condutor da identidade para o reconhecimento da cidadania, os programas de passaportes dourados reproduzem condições que viabilizam a implementação de práticas de corrupção e lavagem de dinheiro em âmbito internacional.

Diversos casos envolvendo os programas de golden visa de países como Áustria, Chipre, Hungria, Lituânia, Malta e Portugal foram questionados por organizações não governamentais, como a Transparency International, na medida em que práticas duvidosas e atores políticos notórios por práticas antidemocráticas passaram a usufruir dos benefícios dos respectivos programas (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017).

A venda de passaportes dourados costuma envolver, além dos direitos inatos à própria cidadania, facilidades alfandegárias, isenção de impostos e benefícios na contratação de serviços financeiros, possibilitando a transferência de recursos de forma sigilosa. Tais facilidades, cotejadas ao poderio econômico dos possíveis compradores destes vistos cria um ambiente propício à propagação de práticas perniciosas de lavagem de dinheiro (FOSSEN, 2007, p. 152).

Além do próprio risco envolvendo os potenciais compradores de golden visas, a própria inserção de Estados no mercado econômico de venda de um ativo econômico extremamente atrativo traz efeitos negativos ao compliance público.

A existência de agentes responsáveis pela administração e pela própria comercialização de passaportes dourados envolve um alto risco para governos, na medida em que a tomada de decisão acerca da concessão de cidadania por intermédio de uma transação econômica fica adstrita a um seleto grupo de pessoas. Problemas a respeito de práticas corruptas na comercialização de vistos já foram objeto de investigações e ações judiciais em Portugal, justamente por práticas corruptas de agentes públicos (SHACHAR, 2017, p. 803).

Em última análise, programas de venda de passaportes criam condições para a propagação de práticas como a corrupção de agentes públicos e a lavagem de dinheiro por agentes econômicos que participam destes programas, causando, ainda, transações conturbadas na própria noção de identificação e cidadania. Pode-se afirmar, em alguma medida, que há corrupção da própria democracia, na medida em que se rompem as fronteiras entre o dinheiro e o poder (BAUBÖCK, 2014, p. 2).

A maneira meramente formal com que é realizada a comercialização da cidadania furta o convívio social e o discurso necessários à formação da opinião pública espontânea (COSTA, 1995, p. 60), enfraquecendo o poder da sociedade de mobilização e pressão do setor político na promoção de soluções e políticas públicas idôneas ao atendimento das demandas satisfativas do interesse público. Este clima de desconfiança é, ainda, assoberbado pelos riscos de práticas corruptas que põe em

xeque a credibilidade de governos e até mesmo de blocos historicamente ligados a práticas de compliance, como a União Europeia.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cosmopolitismo é uma realidade inegável e inexorável, que assume dimensões e suscita indagações cada vez maiores e mais relevantes. A questão da soberania nacional e o levantamento de barreiras fronteiriças cujo fulcro se conecta à ideia de obstacularização de movimentos migratórios, sem dúvida, representa um retrocesso frente aos avanços relativos à mobilidade humana realizados ao longo dos últimos séculos. Por outro lado, a facilitação de imigração sob o crivo estritamente econômico representa igual injustiça, na medida em que se pauta no valor econômico e mercantil do migrante para aferir a pertinência de seu ingresso.

O modelo de migração desejado e condizente com os anseios de promoção da diversidade e proteção cultural se conectam em grande medida à incorporação de valores históricos e culturais da nação para a qual se pretende fixar pelo imigrante, sem prejuízo, todavia, da proteção de sua própria cultura. A miscigenação cultural, neste sentido, fundamenta-se no conceito de cidadania cosmopolita<sup>8</sup>, trazendo enriquecimento cultural, histórico e democrático, na medida em que permite a identificação entre indivíduos por vias transversas e não relacionadas tão somente ao caráter cívico da cidadania.

Aliada à questão da cidadania, e reverberando ao âmbito globalizado inclinado à inclusão, a identificação dos indivíduos a partir de traços comuns passa a nortear uma série de relações entre os indivíduos. A identificação entre os indivíduos deixa de se pautar nas diferenças (identificação por exclusão), passando a se pautar nas semelhanças e nos traços comuns que permite, de alguma forma, a comunhão de interesses e a cooperação. O cotejo destes interesses decorrentes da identificação pessoal e cultural representa um instrumento de fomento ao exercício da cidadania democrática, rompendo com seu caráter meramente formal, econômico ou cívico.

Dentre um quase infinito rol de traços de identificação possíveis entre os indivíduos, o econômico passou a ser adotado e institucionalizado para a inclusão de indivíduos no corpo de cidadãos de alguns Estados, especialmente na zona Schengen e nos Estados Unidos. O conceito de cidadania econômica é concebido a partir de potencialidade do indivíduo de gerar de riquezas (num conceito capitalista), rompendo de forma diametral com os critérios de identidade tradicionalmente adotados, os quais permanecem válidos legalmente para a naturalização de cidadãos que não ofereçam vantagens econômicas ao país anfitrião.

Em decorrência disso, uma coincidência terminológica se constata, na medida em que a adoção de critérios econômicos para a concessão de “passaportes dourados” cria uma nova categoria de cidadãos: as elites cosmopolitas (ARCHIBUGI; HELD; KÖHLER, 1998, p. 14). Indivíduos

---

8 (...) I mean by cosmopolitan citizenship, is a citizenship that recognizes that each person is that nation-state process of multiple identities that not only link him or her to their own culture heritage, but also to the culture of the host country, continent, neighborhood, street, etc. *In* CUCCIOLETTA, Donald. Multiculturalism or Transculturalism. Towards a Cosmopolitan Citizenship. **London Journal of Canadian Studies**, 2001/2002, Volume 17. Disponível em

cujo poderio econômico e a capacidade de gerar interesse comercial – até mesmo sobre Estados – faz surgirem exceções aos critérios de identidade necessários ao reconhecimento da cidadania de imigrantes em países que hodiernamente evitam a todo custo a emigração.

A existência institucionalizada da cidadania econômica, portando, não decorre de uma efetiva identificação entre indivíduos. A possibilidade de aquisição de uma cidadania por intermédio da demonstração de poder de geração de riqueza, alinhando-se a um ideal pontualmente relacionado ao capital, rompe com um dos traços mais relevantes da cidadania observada a partir da perspectiva da identificação, bem como não traz qualquer benefício sob o aspecto da integração, da cooperação, da redução das desigualdades e do estabelecimento de níveis mínimos e adequados de democracia. Pelo contrário, mina o processo democrático na medida em que reduz a capacidade de identificação mediante a inclusão de elites cosmopolitas cujos interesses se resumem a critérios econômicos e de bem-estar.

Ainda que seja pretensioso em demasia pensar num modelo que possa substituir o da cidadania econômica adotada por alguns Estados ao redor do mundo, em especial na União Europeia e nos Estados Unidos, a sugestão acerca de parâmetros mais democráticos, inclusivos e participativos de cidadania econômica parece pertinente, na medida em que a realização de investimentos em espécie não se apresenta como única forma de fomento à economia. Outras formas de participação desejável na economia podem ser pensadas, implementadas e institucionalizadas, de modo a permitir a incorporação de uma cidadania que verdadeiramente advenha da identificação entre indivíduos, e não apenas da cega e desenfreada busca pelo aperfeiçoamento do capital.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict. Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. Companhia das Letras, São Paulo, 2008.

ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David; KÖHLER, Martin. Re-imagining Political Community: studies in Cosmopolitan Democracy. Stanford University Press, Stanford, California, 1998.

ARENDT, Hannah. A Condição Humana. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

BAUBÖCK, Rainer. The three levels of citizenship in the European Union. *Phenomenology and Mind*, n. 8, 2015.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10 Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, outubro de 1988.

BRASIL. Decreto Legislativo n. 144/2002. Aprovação do Protocolo de Quioto. Brasília, abril de 2002.

BRASIL. Decreto-Lei n. 227/1967. Código de Mineração. Brasília, fevereiro de 1967.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sergio. Mutações da cidadania: da comunidade ao estado liberal. *Revista Sequência*, n. 55, dez. 2007.

CHRISTIANS, Allison. Buying in: residence and citizenship by investment. *Saint Louis University Law Journal*, vol. 62:51, 2017.

COSTA, Sérgio. A Democracia e a dinâmica da esfera pública. *Lua Nova*, n. 36, 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e Modernidade. *Revista Perspectivas*, São Paulo, 1999.

CUCCIOLETTA, Donald. Multiculturalism or Transculturalism. Towards a Cosmopolitan Citizenship. *London Journal of Canadian Studies*, Volume 17, 2001/2002.

FOSSEN, Anthony van. Citizenship for Sale: Passports of Convenience from Pacific Island Tax Havens. *Commonwealth & Comparative Politics* 45, 2007.

FRANÇA. LOI n. 2011-672. Dispositions relatives a la nationalité et à l'intégration. Paris, junho de 2011.

FREUD, Sigmund. *Obras Completas*, vol. XVIII. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *The postnational constellation*. Cambridge: Max Pesnky, 2000.

HELD, David. Democracy and globalization. *Global Governance*, vol. 3, no. 3, 1997.

ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S. (Eds.). *Handbook of Citizenship Studies*. London: SAGE Publications, 2002.

ITÁLIA. Legge 5 febbraio 1992, n. 91. Nuove norme sulla cittadinanza. Roma, fevereiro de 1992.

LYON, Arabella. Interdisciplinarity: Giving up Territory. *College English*, vol. 54, n. 6, 1992.

MOUFFE, Chantal. A cidadania democrática e a comunidade política. *Dimensions of Radical Democracy - Pluralism, Citizenship, Community*, ed. por Chantal Mouffe. London, Verso, 1992.

MOUFFE, Chantal. *Agonística: Pensar el mundo politicamente*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica, 2014.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade*, nº 03, outubro de 2003.

MOUFFE, Chantal. Globalização e cidadania democrática. Traduzido por KOZICKI, Katya. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 36, 2001.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bessanezi (org.). *História da Cidadania*. 6 ed., São Paulo, Contexto, 2013.

PIOVESAN, Flavia. *Temas de Direitos Humanos*. 9 ed. rev., ampl. E atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

PORTUGAL. Decreto-Lei n. 237-A/2006. Regulamento da Nacionalidade Portuguesa. Lisboa, dezembro de 2006.

PORTUGAL. Lei n. 37/1981. Lei da Nacionalidade Portuguesa. Lisboa, outubro de 1981.

RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Manole, 2013.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1993.

SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SHACHAR, Ayelet; BAUBÖCK, Rainer. *EUI Working Papers: Should Citizenship be for Sale? Italy*: European University Institute, 2014.

SHACHAR, Ayelet; BAUBÖCK, Rainer; BLOEMRAAD, Irene; VINK, Marteen (orgs.). *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford : Oxford University Press, 2017.

SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano. *Democracy's Edges*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

SOBRINHO, Aurinilton Leão Carlos Sobrinho. Apontamentos para um conceito jurídico de cidadania. *Revista Direito e Liberdade – ESMARN – Mossoró* – v. 1, n. 1, jul/dez 2005.

SOUSA, Constança Urbano. *Cidadania da União Europeia à venda? Janus 2015-2016*.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Passport Dealers of Europe: Navigating the Golden Visa Market*. 2017. Disponível em: [https://www.transparency.org/news/feature/navigating\\_european\\_golden\\_visas](https://www.transparency.org/news/feature/navigating_european_golden_visas). Acesso em: 20 fev. 2019.

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES. EB-5 Immigrant Investor Program. Disponível em: <https://www.uscis.gov/eb-5>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

WINTER, Luís Alexandre Carta. O Mercosul e o sistema presidencialista. Tese (Doutorado em Integração) – Programa de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.