



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**JONAS MENDES DE LIMA FILHO**

**CIDADANIA À VENDA: CRITÉRIOS ECONÔMICOS NA SELEÇÃO DE  
IMIGRANTES NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

**FORTALEZA**  
**2025**

JONAS MENDES DE LIMA FILHO

CIDADANIA A VENDA: CRITÉRIOS ECONÔMICOS NA SELEÇÃO DE  
IMIGRANTES NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Direito público.

Orientadora: Prof. Dr. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

F498c Filho, Jonas Mendes de Lima.  
CIDADANIA À VENDA: CRITÉRIOS ECONÔMICOS NA SELEÇÃO DE IMIGRANTES  
NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA / Jonas Mendes de Lima Filho. – 2025.  
42 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.

1. Cidadania por investimento. 2. Imigração. 3. Política migratória. I. Título.

CDD 340

---

JONAS MENDES DE LIMA FILHO

CIDADANIA A VENDA: CRITÉRIOS ECONÔMICOS NA SELEÇÃO DE  
IMIGRANTES NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Direito privado.

Aprovada em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Theresa Rachel Couto Correia  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Me. Gabriel Braga Guimarães  
Université Paris Cité

Aos meus pais, Jonas Mendes de Lima e Rosilene Maciel Mendes de Lima que, por terem gostado muito de mim, me deram confiança para viver, me deram segurança para me exibir.

Não tive medo de ser ridículo, não tenho medo de morrer.

Porque fui amado.

## **AGRADECIMENTOS**

Se é meu direito me sentir feliz e realizado por ter alcançado a conclusão do curso, é meu dever agradecer a todos aqueles que caminharam comigo e tornaram esse momento possível. A jornada acadêmica não é individual, e sim coletiva. A realização deste trabalho seria impossível sem o apoio e a contribuição de muitas pessoas e instituições às quais expresso minha sincera gratidão.

Agradeço à minha família, pelo amor incondicional, paciência e incentivo ao longo de toda minha trajetória acadêmica. O apoio constante foi fundamental para que eu pudesse enfrentar os desafios e perseverar.

Aos amigos que caminharam comigo durante a graduação, ofereço minha gratidão pelas conversas, trocas de experiências, companheirismo e apoio nos momentos difíceis. Suas presenças tornaram a jornada mais leve e enriquecedora.

À Prof. Dr. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne, minha orientadora, expresso meu mais profundo agradecimento pela dedicação, pelas orientações criteriosas e pelo constante estímulo à reflexão crítica. Sua orientação foi essencial para o amadurecimento deste trabalho e para minha formação intelectual.

Agradeço também aos projetos de extensão que marcaram minha trajetória universitária, em especial à Associação Atlética Acadêmica Centenária (AAA Centenária) e à Simulação da Organização das Nações Unidas (SONU), pelos aprendizados, vivências transformadoras e pela oportunidade de desenvolver senso de responsabilidade social e espírito coletivo.

Por fim, agradeço a todos os professores e colegas da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, que contribuíram direta ou indiretamente para a minha formação ao longo desses anos.

“A cidadania não deve ser objeto de comércio, mas expressão de uma comunidade política baseada em valores compartilhados e participação ativa.”

- Rainer Bauböck (2017)

## RESUMO

Este trabalho analisa os critérios econômicos adotados por Estados na seleção de imigrantes, com foco nos programas de cidadania por investimento nos Estados Unidos da América. A pesquisa parte da hipótese de que tais mecanismos, ao passo em que fomentam a economia nacional dos países que o empregam, também promovem uma desigualdade estrutural no acesso à cidadania, privilegiando indivíduos com alto poder aquisitivo em detrimento de migrantes em situação de vulnerabilidade. Além disso, destaca-se no decorrer do trabalho, de maneira exemplificativa, os limites que devem ser respeitados pelos Estados dentro da União Europeia. Apesar de possuírem sua soberania, os países dentro do bloco ainda precisam respeitar os limites legais estabelecidos internamente a fim de preservar os valores e políticas que norteiam a União. A investigação adota abordagem qualitativa e método dedutivo, com base em revisão bibliográfica, análise documental e dados de organismos internacionais. O estudo demonstra que a mercantilização da cidadania contribui para a erosão de seus fundamentos democráticos, transformando-a em um ativo transacionável e restringindo o pertencimento político a uma elite global. Em contraste, o modelo brasileiro, apesar de suas limitações, evidencia uma concepção mais inclusiva e solidária da cidadania, fundamentada em princípios constitucionais de dignidade, integração e acolhimento humanitário. Observa-se que é necessário repensar os critérios de acesso à cidadania à luz dos compromissos internacionais de direitos humanos e da urgência por uma ordem migratória mais justa e igualitária.

**Palavras-chave:** cidadania por investimento; imigração; política migratória; desigualdade.

## ABSTRACT

This study analyzes the economic criteria adopted by states in the selection of immigrants, with a focus on citizenship-by-investment programs in the United States of America. The research is based on the hypothesis that such mechanisms, while stimulating the national economy of the countries that employ them, also promote structural inequality in access to citizenship by favoring high-net-worth individuals to the detriment of vulnerable migrants. Furthermore, the study highlights, in an exemplary manner, the legal boundaries that must be observed by member states within the European Union. Although these countries retain their sovereignty, they are still required to respect internal legal limits in order to preserve the values and policies that guide the union. The investigation adopts a qualitative approach and a deductive method, based on literature review, document analysis, and data from international organizations. The study demonstrates that the commodification of citizenship contributes to the erosion of its democratic foundations, turning it into a tradable asset and restricting political belonging to a global elite. In contrast, the Brazilian model, despite its limitations, reflects a more inclusive and solidaristic conception of citizenship, grounded in constitutional principles of dignity, integration, and humanitarian protection. The study concludes that it is necessary to rethink the criteria for access to citizenship in light of international human rights commitments and the urgency for a fairer and more equitable global migration order.

**Keywords:** citizenship by investment; immigration; migration policy; inequality.

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
2	<b>MIGRAÇÃO E CIDADANIA: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E A ASCENSÃO DOS CRITÉRIOS ECONÔMICOS</b> .....	14
2.1	<b>Evolução da ideia de cidadania de direito político para ativo econômico</b> .....	16
2.2	<b>Emergência da seletividade econômica como política migratória</b> .....	21
3	<b>COMPRA DE CIDADANIA: MODELOS ECONÔMICOS DE NATURALIZAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA</b> .....	23
3.1	<b>O mercado de cidadania nos Estados Unidos e na Europa</b> .....	24
3.2	<b>O direito de pertencer se puder compra-lo: elitismo migratório, riscos financeiros e exclusão estrutural</b> .....	27
4	<b>DESIGUALDADE NO ACESSO À CIDADANIA: ENTRE INVESTIDORES, MIGRANTES E O BRASIL</b> .....	31
4.1	<b>Acolhimento humanitário e ausência de cidadania por investimento no Brasil</b> .....	32
4.2	<b>Cidadania como um privilégio ou como um direito?</b> .....	34
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	36
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	39

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a cidadania enquanto status jurídico e símbolo de pertencimento a uma comunidade política tem sido vinculada a critérios como nascimento, residência ou vínculos culturais. Entretanto, esse conceito passou a ser exacerbadamente comercializado nas últimas décadas: diversas nações, especialmente Estados Unidos e países da União Europeia, criaram e estabeleceram programas de imigração seletiva pautados em critérios econômicos, nos quais o capital de um indivíduo, seja na forma de investimentos ou empreendedorismo, se torna condição preferencial para a obtenção da cidadania ou residência permanente.<sup>1</sup>

Esse fenômeno tem impulsionado um mercado global de passaportes e suscitado debates éticos e jurídicos acerca da justiça e da equidade no tratamento dos imigrantes<sup>2</sup>. É importante destacar que a análise desenvolvida nesse artigo não se motiva por uma falta de rotas alternativas para outras classes de migrantes, pois afirmar que tais rotas não existem seria inverídico. Mas sim pelo tratamento fornecido e as barreiras impostas pelas nações a esses grupos diversos de migrantes.

Para fundamentar a análise, adota-se desde já uma concepção de justiça como equidade, nos termos propostos por John Rawls, ou seja, como um princípio orientador da estrutura básica da sociedade, que exige a distribuição justa dos direitos e deveres fundamentais<sup>3</sup>. A igualdade é compreendida como o tratamento isonômico entre indivíduos, sem discriminações arbitrárias, enquanto a dignidade da pessoa humana, conforme positivada no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, é tomada como fundamento normativo central para a construção de políticas

---

<sup>1</sup> SHACHAR, Ayelet. The marketization of citizenship in an age of restrictionism. *Ethics & International Affairs*, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 3–13, 2018. Cambridge University Press. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/abs/marketization-of-citizenship-in-an-age-of-restrictionism/EFDAADD92FA9614100388ED116E93821>. Acesso em: 8 jun. 2025.

<sup>2</sup> BAUBÖCK, Rainer. *Democratic Inclusion: Rethinking Membership and Belonging in the Liberal State*. European University Institute Working Papers, EUI, 2017. Disponível em: <https://uplopen.com/books/1420/files/8dfba76b-4b05-45d7-a2a4-388fc708a080.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>3</sup> SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes. *Teoria da justiça de John Rawls*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, ano 38, n. 151, p. 127–140, jul./set. 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/377/r138-16.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2025.

migratórias inclusivas<sup>4</sup>. Já o princípio da não discriminação baseia-se em normas do direito internacional, como o artigo 26 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>5</sup>, que garante proteção igual perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Neste contexto, o trabalho propõe-se a investigar a seguinte pergunta: existe justiça no tratamento recebido pelos imigrantes nos Estados Unidos e União Europeia diante da adoção de critérios econômicos para a concessão de cidadania ou residência? Partindo desse questionamento, o objetivo geral é analisar a contradição quanto à abertura radical de fronteiras para um público privilegiado enquanto fecha radicalmente essas mesmas fronteiras para outras categorias de migrantes. Como objetivo específico, busca-se também examinar o programa brasileiro de naturalização, avaliando se o modelo adotado pelo Brasil é mais justo e se a implementação de critérios seletivos econômicos poderia ou não trazer benefícios para o país.

A justificativa para esse estudo reside na urgência de se compreender como os países tem regulado seu pertencimento político em um mundo marcado por intensos fluxos migratórios, crises humanitárias, desigualdades globais e uma crescente mercantilização dos direitos. Além disso, em tempos de ascensão de discursos nacionalistas e restritivos, com grande destaque para a atual situação dos Estados Unidos, que mais do nunca reafirma a necessidade de proteger seus cidadãos da ameaça migratória<sup>6</sup>, compreender os fundamentos éticos e jurídicos das políticas migratórias torna-se essencial para a construção de sociedades mais inclusivas e democráticas.

Metodologicamente, o trabalho adota uma abordagem qualitativa e exploratória, com base em pesquisa bibliográfica e documental. Serão analisadas legislações, tratados internacionais, dados estatísticos, relatórios de organizações internacionais (como a OIM e a ONU) e literatura acadêmica especializada. Também

---

<sup>4</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 jul. 2025.

<sup>5</sup> UNITED NATIONS. *International Covenant on Civil and Political Rights*. New York, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 23 jul. 2025.

<sup>6</sup> SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *Executive Order 14159 – Protecting the American People Against Invasion*, 20 de jan. 2025. Publicada no *Federal Register*, 29 jan. 2025, 90 FR 8443 – 844x. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/protecting-the-american-people-against-invasion/>. Acesso em: 7 jun. 2025.

serão incluídas análises comparativas entre os programas de cidadania por investimento (*golden visa*) e outras formas de naturalização existentes nos Estados Unidos, na União Europeia e no Brasil.

Foram utilizadas as palavras-chave “golden visa”, “gold card”, “citizenship by investment”, “EB5” e “soberania estatal”. Além de normas internacionais sobre os programas de cidadania por investimento, foram examinados documentos correlacionados, como a jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos<sup>7</sup>, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU<sup>8</sup>, e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados<sup>9</sup>. Relatórios adicionais forneceram dados relevantes para compreender como os programas de cidadania por investimento beneficiam os Estados nos quais são empregados e, ao mesmo tempo, contrapõem as políticas humanitárias de mobilidade global e proteção de Direitos Humanos.

A estrutura do trabalho está dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta os conceitos essenciais de cidadania e migração, suas bases jurídicas e os fatores que contribuíram para a emergência de critérios econômicos como mecanismo de seleção migratória. O segundo capítulo analisa os programas de cidadania por investimento, conhecidos como *golden visas*, destacando como funcionam, quais países os adotam e quais são as suas implicações para a igualdade de acesso à cidadania, sem deixar de considerar a soberania nacional desses países.

O terceiro capítulo discute os efeitos excludentes desses modelos seletivos ao contrastar o tratamento dado a migrantes em situação de vulnerabilidade com aquele oferecido a grandes investidores, além de analisar criticamente o modelo brasileiro de naturalização e avaliar se ele é mais equitativo ou se o país poderia se beneficiar de algum programa seletivo. Por fim, o quarto capítulo apresenta as conclusões do trabalho, retomando a problemática da justiça nas políticas de cidadania e apontando possíveis caminhos para políticas migratórias mais igualitárias.

A partir desse percurso analítico, espera-se contribuir para o debate acadêmico e político acerca das fronteiras entre cidadania, justiça e desigualdade,

---

<sup>7</sup> SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972).

<sup>8</sup> ONU. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)*, 1966.

<sup>9</sup> ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, 1951.

propondo uma reflexão crítica sobre a compatibilidade entre critérios econômicos e os princípios democráticos que devem nortear o acesso à cidadania. Ao final, o trabalho pretende apontar caminhos para políticas migratórias mais equitativas, que proponham um equilíbrio entre os interesses econômicos de uma nação e seu comprometimento com os direitos humanos, sem desrespeitar à soberania nacional.

## 2 MIGRAÇÃO E CIDADANIA: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E A ASCENSÃO DOS CRITÉRIOS ECONÔMICOS

No campo do Direito Internacional e do Direito Interno brasileiro, a migração é compreendida como o deslocamento voluntário ou forçado de pessoas através das fronteiras nacionais, com o propósito de residência temporária ou permanente<sup>10</sup>. Trata-se de um fenômeno multidimensional que envolve aspectos jurídicos, econômicos, sociais e políticos. No plano normativo, os Estados definem critérios próprios para admissão, permanência e inclusão dos estrangeiros, ao passo que o Direito Internacional estabelece parâmetros mínimos, sobretudo em matéria de direitos fundamentais<sup>11</sup>.

A cidadania, sob a perspectiva jurídica brasileira, representa o vínculo político e legal entre o indivíduo e o Estado, sendo este responsável pela concessão de direitos civis, políticos e sociais, bem como pela imposição de deveres recíprocos. De acordo com André de Carvalho Ramos (2017), a cidadania “consolida o pertencimento a uma ordem estatal, funcionando como porta de entrada para o exercício de liberdades públicas e participação política”.<sup>12</sup> O conceito de cidadania também pode ser abordado sob diferentes dimensões: jurídica, política e simbólica.

T. H. Marshall (1950), ao estudar a evolução da cidadania no Reino Unido, distinguiu três etapas de desenvolvimento dos direitos vinculados à cidadania, sendo eles: os direitos civis (século XVIII), os políticos (século XIX) e os sociais (século XX)<sup>13</sup>. Na contemporaneidade, essa linearidade está em crise. Muitos migrantes possuem residência legal (civis), mas não tem acesso a direitos políticos, ou ainda vivem em contextos precários que inviabilizam o gozo efetivo de direitos sociais<sup>14</sup>. A fragmentação da cidadania evidencia que sua atribuição não ocorre de forma binária

---

<sup>10</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Migrações internacionais: experiências e desafios para a proteção e integração*. ACNUR, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2020-livro-migracoes-internacionais.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2025.

<sup>11</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)*, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/pt/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 7 jun. 2025.

<sup>12</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Direitos humanos em perspectiva internacional e comparada: teoria e prática contemporâneas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

<sup>13</sup> MARSHALL, T. H. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

<sup>14</sup> FGV JUSTIÇA. *Os desafios da democracia no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Justiça, 2025. Disponível em: [https://justica.fgv.br/sites/default/files/2025-04/livro\\_os\\_desafios\\_da\\_democracia\\_no\\_seculo\\_xxi.pdf](https://justica.fgv.br/sites/default/files/2025-04/livro_os_desafios_da_democracia_no_seculo_xxi.pdf). Acesso em: 7 jun. 2025.

(cidadão/não cidadão), mas como uma escala de pertencimento desigual, variando conforme o status migratório, origem nacional ou situação econômica do indivíduo.

É por meio dela que o indivíduo é reconhecido como sujeito pleno de direitos dentro de uma determinada comunidade política. Nos Estados Unidos, esse vínculo é assegurado constitucionalmente através da 14<sup>a</sup> Emenda, que consagra o *jus soli*, determinando que todo indivíduo nascido em território americano é considerado cidadão<sup>15</sup>, contrastando fortemente com países da União Europeia, que historicamente adotam o *jus sanguini*, conferindo cidadania com base na ascendência familiar de um indivíduo.<sup>16</sup>

A naturalização é o mecanismo jurídico que permite a aquisição da cidadania por parte de estrangeiros. A depender da legislação de cada país, esse processo pode ser mais ou menos rigoroso, exigindo elementos como tempo de residência, domínio da língua local, ausência de antecedentes criminais, entre outros. Recentemente, contudo, diversos Estados passaram a incluir critérios econômicos como condição preferencial para a concessão da cidadania. Cabe observar que os requisitos de naturalização variam não apenas em rigor, mas também em lógica de inclusão. Por exemplo, a França adota critérios socioculturais, como inserção na sociedade e conhecimento da cultura republicana<sup>17</sup>.

A Alemanha, por sua vez, passou a flexibilizar sua política de naturalização a partir de 2000, aceitando o princípio do *jus soli* em condições específicas.<sup>18</sup> No Japão, por outro lado, o processo é altamente restritivo e fortemente baseado em critérios de assimilação cultural.<sup>19</sup> Essa heterogeneidade revela que a naturalização não é apenas um instrumento técnico, mas uma expressão dos modelos nacionais de cidadania e das ideias de identidade que cada Estado busca preservar.

Diante dessas transformações, este capítulo propõe-se a examinar dois desdobramentos centrais da reconfiguração contemporânea da cidadania. O

---

<sup>15</sup> SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *United States v. Wong Kim Ark*, 169 U.S. 649 (1898).

<sup>16</sup> EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. *Acquisition and loss of citizenship in EU Member States*. EPRS Briefing, abr. 2025.

<sup>17</sup> INFO DROITS ÉTRANGERS. *Les conditions d'accès à la nationalité française*. Disponível em: <https://www.info-droits-etrangers.org/vivre-en-france/la-nationalite/les-conditions-dacces-a-la-nationalite-francaise/>. Acesso em: 7 jun. 2025.

<sup>18</sup> FEDERAL FOREIGN OFFICE (Alemanha). *Law on Nationality*. Disponível em: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/229970-229970>. Acesso em: 7 jun. 2025.

<sup>19</sup> INVESTASIAN. *How to Get Japanese Citizenship: The Complete Guide*. Disponível em: <https://www.investasian.com/lifestyle/how-to-get-japanese-citizenship/>. Acesso em: 7 jun. 2025.

primeiro diz respeito à evolução do conceito, que deixa de ser compreendida como um direito político fundamental e passa a assumir contornos de ativo econômico negociável. Em seguida, analisa-se a consolidação da seletividade econômica como diretriz estruturante das políticas migratórias adotadas por diversos Estados, destacando seus efeitos práticos na hierarquização do acesso à cidadania e na perpetuação de desigualdades globais. Por meio dessa análise, busca-se demonstrar como a cidadania, enquanto instituto jurídico e político, tem sido ressignificada à luz das lógicas de mercado e dos interesses estratégicos dos países receptores.

## 2.1 Evolução da ideia de cidadania de direito político para ativo econômico

Historicamente, a nacionalidade sempre foi um elemento central da soberania dos Estados. Desde o surgimento dos Estados modernos, a definição de quem é nacional foi um instrumento de organização interna e de controle das populações. A Convenção de Haia de 1930, sobre certos conflitos de leis em matéria de nacionalidade, consagrou que “é da competência de cada Estado determinar, por sua legislação, quem são seus nacionais”, embora tal prerrogativa deva respeitar os princípios do Direito Internacional.<sup>20</sup>

Nos Estados Unidos, a cidadania adquiriu um caráter universalizante após a Guerra Civil, com a promulgação da 14ª Emenda, abolindo a distinção racial no acesso à cidadania formal e consolidando o *jus soli*. Já na Europa, os modelos se desenvolveram de forma mais restritiva, com base em critérios étnico-culturais (*jus sanguinis*) especialmente na Alemanha, que somente passou a flexibilizar a sua legislação sobre a cidadania nos anos 2000, permitindo então a naturalização de filhos de estrangeiros nascidos em solo alemão, sob certas condições.<sup>21</sup>

A criação da cidadania europeia, com o Tratado de Maastricht (1992), adicionou uma dimensão supranacional ao tema. Todos os nacionais dos Estados-membros da União Europeia passaram a gozar de direitos complementares, como

---

<sup>20</sup> CONVENTION ON CERTAIN QUESTIONS RELATING TO THE CONFLICT OF NATIONALITY LAWS. The Hague, 12 Apr. 1930. Art. 1: "It is for each State to determine under its own law who are its nationals". Disponível em: <https://docs.pca-cpa.org/2016/01/Convention-on-Certain-Questions-relating-to-the-Conflict-of-Nationality-Laws-1930.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2025.

<sup>21</sup> FEDERAL FOREIGN OFFICE (Alemanha). *Law on Nationality*. Disponível em: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/229970-229970>. Acesso em: 7 jun. 2025.

livre circulação, direito de residência e sufrágio em eleições locais no território da EU, ainda que o poder de conceder a cidadania originária permaneça exclusivo de cada Estado Nacional. Para autores como Yasemin Soysal, trata-se de uma “cidadania pós-nacional”, onde a atribuição de direitos se ancora na pertença a uma comunidade regional mais ampla. Contudo, essa cidadania permanece atrelada à nacionalidade de um Estado-membro, o que significa que seus benefícios ainda não são acessíveis à maioria dos migrantes extracomunitários, reforçando o caráter seletivo do sistema europeu<sup>22</sup>.

Apesar da manutenção histórica dos modelos de cidadania pelas nações, um fenômeno contemporâneo estabelece um novo conjunto de desafios: as migrações em larga escala e a globalização. A presença crescente de migrantes sem vínculos culturais ou históricos com o país de destino exigiu uma redefinição dos critérios de pertencimento, ao mesmo tempo em que a nacionalidade passou a ser instrumentalizada como ferramenta de desenvolvimento econômico e geopolítico.<sup>23</sup>

A cidadania, que era originalmente concebida como um direito político ligado à participação democrática, vem sendo gradualmente transformada em um ativo econômico em diversas jurisdições. Esse processo decorre de uma reconfiguração do papel do Estado diante das dinâmicas neoliberais e da financeirização da política pública. No lugar de uma cidadania fundada na igualdade e na solidariedade, emerge uma concepção utilitarista, na qual a cidadania é valorizada como um bem estratégico, capaz de atrair investimentos e profissionais qualificados.<sup>24</sup>

Esse deslocamento conceitual pode ser observado na maneira como a cidadania passou a ser utilizada como instrumento de política econômica, sobretudo a partir dos anos 2000. Países com baixa taxa de natalidade, envelhecimento populacional ou em busca de capital estrangeiros criaram programas que associam a obtenção de residência ou cidadania a investimentos financeiros relevantes.

---

<sup>22</sup> SOYSAL, Yasemin N. *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

<sup>23</sup> SHACHAR, Ayelet. The marketization of citizenship in an age of restrictionism. *Ethics & International Affairs*, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 3–13, 2018. Cambridge University Press. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/abs/marketization-of-citizenship-in-an-age-of-restrictionism/EFDAADD92FA9614100388ED116E93821>. Acesso em: 8 jun. 2025.

<sup>24</sup> BENHABIB, Seyla. *The rights of others: Aliens, residents and citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Embora esses programas tenham efeito sobre a economia nacional no curto prazo, como a entrada de divisas e o estímulo ao setor imobiliário, eles também geram distorções sociais e éticas que questionam os fundamentos democráticos do pertencimento político.<sup>25</sup>

Autores como Ayelet Shachar (2018) denunciam a emergência de um verdadeiro mercado global de cidadania, no qual indivíduos com alto poder aquisitivo podem contrair status de residência ou nacionalidade mediante pagamento direto ou aportes de capital<sup>26</sup>. Os chamados programas de cidadania por investimento, também conhecidos como “*golden visas*” ou “passaportes dourados”, são exemplos emblemáticos dessa mercantilização da cidadania<sup>27</sup>. Em concordância, Seyla Benhabib, ao analisar o regime global de mobilidade, destaca que estamos diante de uma “cidadania cercada” (*bounded citizenship*), em que os Estados oferecem acesso seletivo à comunidade política com base em critérios arbitrários de valor social ou econômico.<sup>28</sup> Na ótica de John Torpey, o monopólio estatal sobre a emissão de passaportes e documentos de identidade transformou a cidadania em um mecanismo de controle sobre o movimento das pessoas. Assim, a cidadania torna-se um instrumento de exclusão e gerenciamento de populações, reforçando a lógica global de que apenas os “desejáveis” possuem dinheiro à mobilidade e ao pertencimento.<sup>29</sup>

Nos Estados Unidos, por exemplo, existe o programa *EB-5 Immigrant Investor Program*, que concede o *green card* a estrangeiros que investirem somas significativas em empreendimentos que gerem empregos em território norte-americano<sup>30</sup>. Já na União Europeia, Portugal, Malta e Espanha são alguns dos países que adotam os *golden visas*. Neles o aporte de capital funciona como via

<sup>25</sup> AZEVEDO, Pedro; PEREIRA DOS SANTOS, Marta. *All That Glitters? Golden Visas and Real Estate*. IZA Discussion Paper, n. 16857, out. 2021. Disponível em: <https://docs.iza.org/dp16857.pdf>.

<sup>26</sup> SHACHAR, Ayelet. The marketization of citizenship in an age of restrictionism. *Ethics & International Affairs*, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 3–13, 2018. Cambridge University Press. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/abs/marketization-of-citizenship-in-an-age-of-restrictionism/EFDAADD92FA9614100388ED116E93821>. Acesso em: 8 jun. 2025.

<sup>27</sup> *Journal of Refugee Studies* Vol. 31, No. 1 & The Author 2017. Published by Oxford University Press doi:10.1093/jrs/few046

<sup>28</sup> BENHABIB, Seyla. *Borders, Boundaries, and Citizenship. PS: Political Science & Politics*, v. 38, n. 4, p. 673–677, out. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1049096505050328>

<sup>29</sup> TORPEY, John C. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

<sup>30</sup> U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES (USCIS). *EB-5 Immigrant Investor Program – Permanent Workers*. Disponível em: <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/permanent-workers/eb-5-immigrant-investor-program>. Acesso em: 9 jun. 2025.

alternativa e privilegiada para o acesso à residência e, eventualmente, à nacionalidade. Embora esses programas estejam mais detalhadamente analisados no capítulo seguinte, sua menção aqui já permite ilustrar como caráter mercantil da cidadania passou a ser normatizado nos sistemas migratórios ocidentais.

Esse processo provoca uma reinterpretação do próprio conceito de cidadania. A condição de cidadão, que outrora simbolizava a inclusão e a proteção estatal, passa a funcionar como um filtro de exclusão baseado na capacidade financeira dos requerentes.<sup>31</sup> Ao mesmo tempo em que países ricos atraem elites estrangeiras, essas nações impõem barreiras inegavelmente mais rígidas às entradas de migrantes pertencentes a grupos sociais menos favorecidos. A dualidade supracitada revela uma seletividade moral e econômica nas políticas migratórias contemporâneas.

A soberania estatal permanece como princípio estruturante do sistema internacional, especialmente no que se refere ao controle das fronteiras e à definição dos critérios de admissão de estrangeiros. Conforme ensina Celso Lafer (2001), a soberania é o poder de autodeterminação de cada Estado, que inclui a prerrogativa de decidir quem pode entrar, permanecer ou adquirir direitos em seu território<sup>32</sup>. Essa prerrogativa, no entanto, encontra limites nos compromissos internacionais de direitos humanos.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), de 1996, por exemplo, reconhece o direito de toda pessoa a deixar qualquer país, inclusive o seu próprio (art. 12), bem como o princípio de não discriminação no gozo dos direitos fundamentais<sup>33</sup>. De igual modo, a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados impõe obrigações aos Estados no que tange ao acolhimento de pessoas em situação de perseguição.<sup>34</sup>

Ainda assim, os Estados têm operado seletivamente a entrada e permanência de estrangeiros, utilizando critérios que favorecem grupos considerados economicamente úteis. Essa seletividade se dá tanto por meio de

---

<sup>31</sup> TORPEY, John. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

<sup>32</sup> LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

<sup>33</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)*, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/pt/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

<sup>34</sup> ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/informacao-juridica/convencao-de-1951>.

barreiras diretas, como exigências de renda mínima, comprovação de investimentos ou nível educacional, quanto por mecanismos indiretos, como priorização de vistos para empreendedores ou investidores. Tais medidas reforçam a lógica de hierarquização entre migrantes desejáveis e indesejáveis.

Nos Estados Unidos, a política migratória é altamente centralizada e baseada em critérios rigorosos. O país aplica um sistema de quotas por país de origem e por categoria de visto, além de estabelecer hierarquias entre diferentes tipos de migrantes<sup>35</sup>. A Lei de Imigração e Nacionalidade (*Immigration and Nationality Act – INA*) é o principal marco legal no país, permitindo ao Congresso e ao Poder Executivo amplo controle sobre que pode entrar, permanecer e se naturalizar.<sup>36</sup>

As medidas extremas implementadas durante os primeiros meses de mandato de Donal Trump, atual presidente dos Estados Unidos, contemplam perfeitamente o nível de autoridade atribuída ao Poder Executivo para regular a migração. Esse exercício soberano é reforçado por políticas de segurança fronteiriça e pelo uso de barreiras físicas e administrativas. A capacidade do Poder Executivo de implementar medidas migratórias com amplo alcance jurídico decorre da tradição legal norte-americana de deferência ao Executivo em matéria de imigração e segurança nacional<sup>37</sup>. Jurisprudências da Suprema Corte, como *Kleindienst v. Mandel* (1972)<sup>38</sup> e *Trump v. Hawaii* (2018)<sup>39</sup>, confirmaram a ampla discricionariedade presidencial para excluir estrangeiros com base em justificativas de interesse nacional. Essa configuração institucional torna o sistema altamente vulnerável a decisões unilaterais, como os chamados *travel bans* ou a reconfiguração de programas, como o EB-5, citado anteriormente. Isso evidencia como a soberania migratória, mesmo em democracias consolidadas, pode ser utilizada para restringir direitos com base em agendas políticas.

---

<sup>35</sup> MURRAY, Michael. *Visas, quotas and limits: Understanding the structure of U.S. immigration law*. *Journal of Migration Studies*, v. 12, n. 4, p. 211–230, 2023. DOI: 10.1007/s40878-023-00273-z.

<sup>36</sup> U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES (USCIS). *Immigration and Nationality Act (INA) – Overview*. Disponível em: <https://www.uscis.gov/legal-resources/immigration-and-nationality-act>. Acesso em: 9 jun. 2025.

<sup>37</sup> CENTER FOR MIGRATION STUDIES OF NEW YORK (CMSNY). *Summary of Executive Orders and Other Actions on Immigration*. New York: CMSNY, 13 fev. 2025. Disponível em: <https://cmsny.org/publications/essential-but-ignored-low-earning-immigrant-healthcare-workers-and-their-role-in-the-health-of-new-york-city/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

<sup>38</sup> SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/408/753/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

<sup>39</sup> SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *Trump v. Hawaii*, 17-965 (26 jun. 2018). Disponível em: [https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965\\_h315.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965_h315.pdf). Acesso em: 9 jun. 2025.

Na União Europeia, o cenário se apresenta de maneira mais complexa. Embora cada Estado-membro mantenha competência soberana sobre a concessão de cidadania, existe uma política comum de controle de fronteiras, por meio do Acordo de Schengen, e de gestão de asilo e refúgio, pelo Sistema Europeu Comum de Asilo – CEAS. Tais mecanismos colocam em tensão a soberania nacional e os compromissos supranacionais, como se observou nas crises migratórias de 2015 e 2021<sup>40</sup>.

Países como Hungria e Polônia adotaram políticas restritivas de acolhimento, enquanto Alemanha e Suécia buscaram manter uma postura mais branda. O exercício da soberania, ao privilegiar certos perfis migratórios, refletem não apenas interesses econômicos, mas também pressões internas por segurança, identidade nacional e coesão social. A seletividade migratória, ainda que juridicamente permitida, deve ser analisada criticamente à luz dos compromissos éticos dos Estados e de sua responsabilidade internacional<sup>41</sup>.

## 2.2 Emergência da seletividade econômica como política migratória

A adoção de critérios econômicos para a concessão de cidadania ou residência permanente consolidou-se como uma das principais tendências das políticas migratórias no século XXI. Países como Estados Unidos, Reino Unido, Portugal, Malta e Chipre passaram a estruturar programas que vinculam o ingresso legal e a naturalização à realização de aportes financeiros significativos no país de destino. Essa prática, embora justificada por seus defensores como instrumento de desenvolvimento econômico interno, tem sido criticada por ampliar desigualdades e subverter os princípios republicanos da cidadania.

Embora já exista um programa de residência por investimento nos Estados Unidos, atual EB-5 *Immigrant Investor Program*, em fevereiro deste ano o presidente Donald Trump anunciou planos para substituir o programa por um novo modelo: o *gold card*. No anúncio, não foi mencionado nenhum outro critério além do custo para adquirir o novo cartão, de nomenclatura similar ao *green card*, por um

---

<sup>40</sup> EUAA – European Union Asylum Agency. *Reforming the Common European Asylum System*. [S.l.], 2024. Disponível em: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/21-reforming-common-european-asylum-system>. Acesso em: 9 jun. 2025.

<sup>41</sup> ECRE – European Council on Refugees and Exiles. *Country Report: Hungary – Access to Asylum & Basic Services*. Asylum Information Database, 2023. Disponível em: <https://asylumineurope.org/country/hungary/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

valor de US\$ 5 milhões. O novo cartão portará o comprador com o status de residente permanente no país, o que abre o caminho para a cidadania.

No país, é o Congresso que possui autoridade para determinar os critérios para a cidadania, entretanto, na mesma coletiva que anunciou o novo *gold card*, o presidente afirmou que estes não exigiriam aprovação do Congresso. Em contraste com os *golden visas*, migrantes indocumentados enfrentam obstáculos à regularização, permanecendo em situação de vulnerabilidade jurídica e social. Isso revela a existência de uma injustiça estrutural no acesso à cidadania, baseada não em critérios de dignidade humana, mas em métricas econômicas e interesses estatais seletivos.

Essa seletividade econômica confronta diretamente a concepção universalista dos direitos humanos e reabre o debate sobre os limites éticos da soberania nacional em face das responsabilidades internacionais de solidariedade. Como pontua Rainer Bauböck (2017), o acesso à cidadania deve refletir princípios de inclusão democrática e não meramente considerações de utilidade econômica ou fiscal<sup>42</sup>. Adicionalmente, outro reflexo dessa seletividade pode ser percebido nos índices internacionais de “valor” do passaporte, como o Henley Passport Index, que classificam os documentos de viagem conforme o número de países acessíveis sem visto. Cidadãos de países do Norte Global, como Japão, Alemanha e Estados Unidos, possuem acesso facilitado a mais de 180 países, enquanto nacionais de países africanos ou do Oriente Médio enfrentam exigências rigorosas de visto. Essa hierarquia documental reproduz, em escala global, um apartheid da mobilidade, em que o direito de circular é condicionado pela origem nacional e, indiretamente, pela riqueza dos indivíduos. Assim, a cidadania assume contornos de capital geopolítico.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> BAUBÖCK, Rainer. *Democratic Inclusion: Rethinking Membership and Belonging in the Liberal State*. European University Institute Working Papers, EUI, 2017. Disponível em: <https://uplopen.com/books/1420/files/8dfba76b-4b05-45d7-a2a4-388fc708a080.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>43</sup> HENLEY & PARTNERS. *Henley Passport Index – Global Ranking*. Disponível em: <https://www.henleyglobal.com/passport-index>.

### 3 COMPRA DE CIDADANIA: MODELOS ECONÔMICOS DE NATURALIZAÇÃO NOS EUA E NA UNIÃO EUROPEIA

A cidadania por investimento, também conhecida como *investment migration* ou *economic citizenship*, é um mecanismo pelo qual Estados oferecem residência permanente ou cidadania a estrangeiros em troca de aportes financeiros significativos<sup>44</sup>. Juridicamente, os países que adotam esse modelo sustentam que a soberania estatal lhes garante plena liberdade para definir os critérios de aquisição da nacionalidade, conforme estabelecido pela Convenção de Haia de 1930<sup>45</sup>, que reconhece a competência exclusiva dos Estados para definir sua política de nacionalidade. Do ponto de vista econômico, os defensores desses programas argumentam que a entrada de capital estrangeiro contribui para o crescimento do PIB, fortalece setores estratégicos como o imobiliário, turismo e inovação tecnológica, e aumenta a arrecadação fiscal sem sobrecarregar os sistemas de bem-estar social<sup>46</sup>. Argumenta-se ainda que os investidores não concorrem com os cidadãos por empregos ou benefícios públicos, sendo, portanto, migrantes desejáveis<sup>47</sup>. Por outro lado, organismos internacionais como a Comissão Europeia, a Transparency International e o Parlamento Europeu têm criticado duramente tais programas, apontando riscos de corrupção, lavagem de dinheiro, opacidade nos critérios de concessão e enfraquecimento dos princípios democráticos<sup>48</sup>. A própria Comissão Europeia, em 2019, publicou um relatório alertando que os programas de cidadania por investimento em Estados-membros representam um risco para a

<sup>44</sup> SHACHAR, Ayelet. The marketization of citizenship in an age of restrictionism. *Ethics & International Affairs*, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 3–13, 2018. Cambridge University Press. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/abs/marketization-of-citizenship-in-an-age-of-restrictionism/EFDAADD92FA9614100388ED116E93821>. Acesso em: 8 jun. 2025.

<sup>45</sup> CONFERÊNCIA DA HAIA DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO. *Convenção sobre Certos Conflitos de Leis em Matéria de Nacionalidade*. Haia, 12 abr. 1930. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b00.html>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>46</sup> SURAK, Kristin. *Who Wants to Buy a Visa? Comparing the Uptake of Residence by Investment Programs in the European Union*. *Journal of Contemporary European Studies*, v. 30, n. 2, p. 234–252, 2022. Disponível em: [https://eprints.lse.ac.uk/107100/1/RBI\\_Programs\\_in\\_EU\\_demographic\\_uptake\\_201016\\_non\\_anonymized.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/107100/1/RBI_Programs_in_EU_demographic_uptake_201016_non_anonymized.pdf). Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>47</sup> SHACHAR, Ayelet; BAUBÖCK, Rainer (eds.). *Should Citizenship Be for Sale?* RSCAS Policy Brief 2019/28, European University Institute, 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2380665](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2380665). Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>48</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*. COM(2019)12 final, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0012>. Acesso em: 13 jun. 2025.

segurança da União Europeia como um todo, uma vez que o passaporte europeu confere acesso amplo a direitos em todo o bloco, ainda que a conexão do indivíduo com o país de naturalização seja mínima ou inexistente. Trata-se de uma modalidade política migratória voltada essencialmente à captação de recursos, por meio da atração de investidores, empresários, ou mesmo simplesmente pessoas de alto poder aquisitivo.<sup>49</sup>

Esse modelo se expressa principalmente por dois tipos de programas: os *golden visas*, que conferem residência, que eventualmente levará à cidadania, em troca de investimentos, e os programas diretos de cidadania, nos quais o passaporte é concedido de forma acelerada sem a exigência de residência prévia, os quais, nas últimas décadas, foram adotados por países centrais como Malta, Portugal, Espanha e Chipre.<sup>50</sup>

A proposta subjacente a esses regimes é a de que o migrante-investidor trará benefícios sólidos para a economia nacional, seja pela geração de empregos, aumento da arrecadação fiscal ou impulsionamento de setores estratégicos como o imobiliário e o tecnológico. Em contrapartida, o Estado concede acesso aos direitos vinculados à residência ou à nacionalidade, inclusive a livre circulação em áreas de integração regional, como o espaço Schengen ou o território norte-americano<sup>51</sup>.

A partir dessas considerações iniciais, torna-se necessário compreender de forma mais aprofundada como os programas de residência por investimento têm se consolidado em países globalmente relevantes por sua posição como potência mundial, com destaque para os Estados Unidos, que indica a criação de uma nova rota no acesso à residência permanente com a perspectiva de criação do gold card norte-americano. A seguir, serão analisadas as principais características dos modelos adotados, incluindo suas justificativas legais e econômicas, os mecanismos operacionais envolvidos e os impactos sociais e políticos decorrentes de sua implementação. Busca-se, com isso, revelar as implicações mais amplas da

---

<sup>49</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*. COM(2019)12 final, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0012>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>50</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Residence and Citizenship by Investment Schemes*. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/international-standards-on-tax-transparency/residence-citizenship-by-investment.html>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>51</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*. COM(2019)12 final, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0012>. Acesso em: 13 jun. 2025.

mercantilização da cidadania no cenário internacional, evidenciando as tensões entre soberania nacional, justiça social e pertencimento político.

### 3.1 O mercado de cidadania nos Estados Unidos e na Europa

Nos Estados Unidos, o principal instrumento de política migratória com base econômica é o visto EB-5, criado em 1990 pelo Congresso norte-americano. Trata-se de um programa que concede o status de residente permanente a estrangeiros que realizem investimentos substanciais em empreendimentos comerciais dentro do território do país, desde que tais investimentos resultem na criação ou preservação de, no mínimo, dez empregos em tempo integral para trabalhadores norte-americanos.

O valor mínimo exigido para participação no programa foi reformulado pela última vez em 15 de março de 2022 e atualmente é de US\$ 800 mil para áreas de emprego alvo (*Targeted Employment Areas, TEA*) e US\$ 1,05 milhão para outras áreas<sup>52</sup>. Os investimentos podem ser efetuados em negócios próprios ou realizados por meio de centros regionais, entidades autorizadas pelo governo a captar e gerir os aportes em projetos específicos. Após a comprovação dos requisitos, o investidor e sua família recebem a residência condicional, que se torna permanente após dois anos, podendo futuramente solicitar a naturalização nos termos gerais da legislação norte-americana<sup>53</sup>.

Embora o programa tenha sido apresentado como uma política de fomento ao desenvolvimento local e à geração de empregos, ele é alvo de críticas recorrentes, inclusive por parte do atual presidente do país, Donald Trump. Ocorre que diversas investigações revelam a ocorrência de fraudes, malversação de recursos e promessas enganosas feitas por centros regionais a investidores estrangeiros. Além disso, questiona-se a efetividade dos empregos gerados, a transparência dos critérios e o fato de que o programa beneficia, em grande parte,

---

<sup>52</sup> UNITED STATES. U.S. Citizenship and Immigration Services. *EB-5 Immigrant Investor Program*. Washington, D.C.: USCIS, 2024. Disponível em: <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/permanent-workers/eb-5-immigrant-investor-program>. Acesso em: 14 jun. 2025.

<sup>53</sup> UNITED STATES. U.S. Citizenship and Immigration Services. *EB-5 Immigrant Investor Program*. Washington, D.C.: USCIS, 2024. Disponível em: <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/permanent-workers/eb-5-immigrant-investor-program>. Acesso em: 14 jun. 2025.

investidores de países que muitas vezes não residem efetivamente nos Estados Unidos<sup>54</sup>.

Conforme mencionado, o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump (2025-2029), compartilha de parte dessas críticas, razão pela qual surgiu a ideia da criação do *gold card*, similar ao *green card*, porém disponível para pessoas interessadas em adquirir a residência permanente mediante inserção de capital na economia norte-americana de maneira direta, ou seja, por meio da compra do cartão<sup>55</sup>.

Após o anúncio do presidente, o projeto não recebeu novas atualizações e não indica se haverão critérios adicionais a serem comprovados ou se o valor monetário será o único requisito. O valor do *gold card* seria de US\$5 milhões e, de acordo com as falas do presidente, seria uma injeção direta na economia dos Estados Unidos, evitando as fraudes que supostamente ocorrem no processo do visto EB-5.

Por sua vez, a União Europeia, embora tenha adotado políticas comuns de circulação e permanência de estrangeiros, permite que cada Estado-membro defina soberanamente suas regras de concessão de cidadania. Vários países do bloco optaram por programas de *golden visa* e, em alguns casos, por naturalização acelerada mediante investimento, o que gerou polêmicas dentro da própria EU e pressões institucionais para o encerramento ou reformulação desses regimes<sup>56</sup>.

Portugal implementou, a partir de 2012, o regime de autorização de residência para atividade de investimento (ARI), conhecido como *golden visa* português. Entre 2012 e 2023, o programa atraiu cerca de de €7 bilhões em investimentos <sup>57</sup>, com 75 % dos fundos direcionados ao setor imobiliário, especialmente em Lisboa e Porto, provocando aumento de 30 % nos preços médios de imóveis nessas cidades. O aporte renovou áreas urbanas degradadas, porém

---

<sup>54</sup> UNITED STATES. U.S. Government Accountability Office. *Immigrant Investor Program: Progress Made to Detect and Prevent Fraud, but Additional Actions Could Further Agency Efforts*. GAO-15-256, abr. 2015. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-16-828>. Acesso em: 14 jun. 2025.

<sup>55</sup> CNN BRASIL. *Trump apresenta 'gold card' que vale US\$ 5 milhões e dá cidadania americana*. 30 jan. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/trump-apresenta-gold-card-que-vale-us-5-milhoes-e-da-cidadania-americana/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

<sup>56</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Residence and Citizenship by Investment Schemes*. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/international-standards-on-tax-transparency/residence-citizenship-by-investment.html>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>57</sup> GLOBAL CITIZEN SOLUTIONS. *Portugal Golden Visa Statistics (2012–2023)*. Disponível em: <https://www.globalcitizensolutions.com/portugal-golden-visa-statistics/#all-time-portugal-golden-visa-statistics-2012-2023>. Acesso em: 14 jun. 2025.

implicou em preocupações sobre gentrificação e a exclusão de moradores de renda média<sup>58</sup>. Exige-se um aporte mínimo, que pode variar entre 250 mil e 500 mil euros, em imóveis, fundos de investimento, apoio à cultura ou à pesquisa científica<sup>59</sup>. O programa concede residência com possibilidade de naturalização após cinco anos, desde que cumpridos os requisitos legais. Embora tenha contribuído para a revitalização de setores urbanos, também é responsabilizado pela gentrificação de centros históricos e pelo aumento do custo de vida em regiões populares<sup>60</sup>.

Malta foi um dos países que adotou a cidadania por investimento de forma direta. Mediante o pagamento de uma contribuição estatal e a realização de investimento em imóveis e títulos públicos, o estrangeiro pode adquirir a cidadania maltesa em prazo reduzido. O programa enfrentou forte oposição da Comissão Europeia, que considera essa prática incompatível com os valores da cidadania europeia, já que permite a obtenção de direitos amplos de circulação e trabalho em todo o bloco sem critérios efetivos de vínculo com a sociedade local<sup>61</sup>.

Chipre, por sua vez, implementou um programa agressivo de venda de cidadania entre 2013 e 2020, com exigência de investimento de pelo menos 2 milhões de euros. O modelo foi alvo de denúncias de corrupção e irregularidades, o que levou à sua suspensão definitiva após pressão internacional e escândalos jornalísticos<sup>62</sup>. Já a Espanha segue com um modelo de *golden visa* baseado em investimentos imobiliários a partir de 500 mil euros, embora a naturalização demande, em regra, dez anos de residência legal<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> REUTERS. *Portugal's revamped golden visa scheme boost investment funds*. 9 jan. 2024. Disponível em: <https://www.reuters.com/markets/europe/portugals-revamped-golden-visa-scheme-boost-investment-funds-2024-01-09/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

<sup>59</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Residence and Citizenship by Investment Schemes*. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/international-standards-on-tax-transparency/residence-citizenship-by-investment.html>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>60</sup> REUTERS. *Portugal ends golden visas, curtails Airbnb rentals to address housing crisis*. 16 fev. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/markets/europe/portugal-ends-golden-visas-curtails-airbnb-rentals-address-housing-crisis-2023-02-16/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

<sup>61</sup> REUTERS. *EU top court rules against Malta's golden passport scheme*. Publicado em 29 abr. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-top-court-rules-against-maltas-golden-passport-scheme-2025-04-29/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

<sup>62</sup> THE GUARDIAN. *Cyprus scraps 'golden passport' scheme after politicians caught in undercover sting*. 13 out. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/13/cyprus-scraps-golden-passport-scheme-after-politicians-caught-in-undercover-sting>. Acesso em: 15 jun. 2025.

<sup>63</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Residence and Citizenship by Investment Schemes*. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/international-standards-on-tax-transparency/residence-citizenship-by-investment.html>. Acesso em: 13 jun. 2025.

O tratamento diferenciado em cada país revela que, embora exista convergência quanto ao uso de critérios econômicos, os modelos variam significativamente em termos de transparência, controle e integração social, o que expõe o exercício da soberania de cada um desses países.

### **3.2 O direito de pertencer se puder compra-lo: elitismo migratório, riscos financeiros e exclusão estrutural**

Comparando os modelos dos Estados Unidos e da União Europeia, observa-se uma diferença essencial: enquanto os Estados Unidos vinculam o benefício migratório, por enquanto, à criação de empregos e mantêm um processo formal de naturalização, a maioria dos países europeus, especialmente Malta e Chipre, vinculam o acesso direto à cidadania a simples aportes financeiros, sem exigência de residência ou integração.

O visto EB-5 exige, além do capital, a comprovação de impacto econômico que garantirá um retorno social para o país receptor<sup>64</sup>. Já os programas europeus nem sempre exigem comprovações nesse nível, concentrando-se na entrada de recursos<sup>65</sup>. Por outro lado, a obtenção da cidadania plena nos EUA é mais demorada e burocrática, ao passo que, em certos países europeus, é possível adquirir o passaporte nacional em um prazo bem menor<sup>66</sup>.

As vantagens para os Estados são majoritariamente econômicas. Os programas geram entrada de divisas, movimentam setores estratégicos e atraem indivíduos com elevado capital. Para os investidores, o benefício é o acesso a sistemas estáveis, direitos econômicos, segurança jurídica e liberdade de mobilidade

---

<sup>64</sup> UNITED STATES. *EB-5 Immigrant Investor Program*. Washington, D.C.: U.S. Citizenship and Immigration Services, [atualizado em abr. 2023]. Disponível em: <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/permanent-workers/eb-5-immigrant-investor-program>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>65</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Residence and Citizenship by Investment Schemes*. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/international-standards-on-tax-transparency/residence-citizenship-by-investment.html>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>66</sup> SURAK, Kristin. *Who Wants to Buy a Visa? Comparing the Uptake of Residence by Investment Programs in the European Union*. *Journal of Contemporary European Studies*, v. 30, n. 2, p. 234–252, 2022. Disponível em: [https://eprints.lse.ac.uk/107100/1/RBI\\_Programs\\_in\\_EU\\_demographic\\_uptake\\_201016\\_non\\_anonymized.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/107100/1/RBI_Programs_in_EU_demographic_uptake_201016_non_anonymized.pdf). Acesso em: 13 jun. 2025.

internacional<sup>67</sup>. No entanto, tais vantagens são acompanhadas de controvérsias éticas e sociais relevantes.

O principal conjunto de críticas direcionadas aos programas de cidadania por investimento gira em torno de sua lógica excludente e elitista. Ao condicionar o acesso à cidadania ou à residência à capacidade de investimento, os Estados transformam um direito historicamente associado à igualdade e ao pertencimento político em um privilégio comercializável, o que contradiz os princípios fundamentais da cidadania democrática e da igualdade de oportunidades<sup>68</sup>.

Além disso, relatórios específicos reforçam essas críticas: em 2019, a Comissão Europeia lançou um estudo apontando lacunas nos programas de residência e cidadania por investimento, citando riscos de segurança, lavagem de dinheiro, corrupção e evasão fiscal, especialmente em Malta, Chipre e Bulgária<sup>69</sup>. Casos como o “Cyprus Papers”, resultado de investigação da Al-Jazeera, revelaram que mais de metade das cidadanias financeiras em Chipre foram concedidas sem as verificações necessárias, culminando no encerramento do programa em 2020<sup>70</sup>. Em Malta, documentos vazados pela Daphne Caruana Galizia Foundation demonstraram que investidores com vínculos com oligarcas russos e figurões potencialmente sancionados obtiveram passaportes<sup>71</sup>, fato que levou a ação do Tribunal de Justiça da UE em 2025<sup>72</sup>. Em países como Chipre e Malta, foram identificadas falhas nos mecanismos de verificação de antecedentes, permitindo que

---

<sup>67</sup> SURAK, Kristin. *Who Wants to Buy a Visa? Comparing the Uptake of Residence by Investment Programs in the European Union*. *Journal of Contemporary European Studies*, v. 30, n. 2, p. 234–252, 2022. Disponível em: [https://eprints.lse.ac.uk/107100/1/RBI\\_Programs\\_in\\_EU\\_demographic\\_uptake\\_201016\\_non\\_anonymized.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/107100/1/RBI_Programs_in_EU_demographic_uptake_201016_non_anonymized.pdf). Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>68</sup> BAUBÖCK, Rainer. *Democratic Inclusion: Rethinking Membership and Belonging in the Liberal State*. European University Institute Working Papers, EUI, 2017. Disponível em: <https://uplopen.com/books/1420/files/8dfba76b-4b05-45d7-a2a4-388fc708a080.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>69</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*. COM(2019)12 final, Brussels, 23 Jan. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0012>. Acesso em: 16 jun. 2025.

<sup>70</sup> AL JAZEERA INVESTIGATIVE UNIT. *Cyprus sold passports to criminals and fugitives*. 23 ago. 2020. Disponível em: <https://www.ajiunit.com/article/cyprus-sold-passports-to-criminals-and-fugitives/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

<sup>71</sup> DAPHNE CARUANA GALIZIA FOUNDATION. *Malta Golden Visas – Who Benefits?* Valletta: Daphne Caruana Galizia Foundation, 2021. Disponível em: <https://www.daphne.foundation/documents/reports/malta-golden-visas-who-benefits.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

<sup>72</sup> COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. *Judgment in Case C-181/23 – European Commission vs Malta (golden passport scheme)*, Luxembourg, 29 abr. 2025. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62023CJ0181>. Acesso em: 16 jun. 2025.

indivíduos envolvidos em crimes financeiros obtivessem a cidadania com relativa facilidade.

Do ponto de vista social, esses programas acentuam a exclusão estrutural de migrantes em situação de vulnerabilidade, como trabalhadores de baixa qualificação, que enfrentam barreiras quase intransponíveis para regularizar sua situação. Enquanto uma minoria abastada tem acesso facilitado a direitos e proteções, a grande maioria dos migrantes é submetida a um regime de insegurança jurídica, xenofobia e precariedade.

Por fim, a mercantilização da cidadania tende a gerar a desconfiança pública e fragilizar a coesão social, especialmente quando os cidadãos locais percebem que estrangeiros podem "comprar" um status que, para eles, foi construído ao longo de uma vida de vínculos e contribuições reais. Em Portugal, por exemplo, diversas pesquisas de opinião conduzidas entre 2018 e 2023 registraram crescente insatisfação popular com o impacto dos *golden visas* sobre o mercado imobiliário e o custo de vida, culminando em manifestações populares e pressão política que levaram o governo a anunciar o encerramento do programa em 2023<sup>73</sup>. Em Malta, organizações da sociedade civil questionaram judicialmente a validade do programa de cidadania por investimento e acusaram o governo de comprometer a integridade institucional em troca de receitas fiscais<sup>74</sup>. Esses exemplos evidenciam que, para além das críticas internacionais, os programas também enfrentam crescente rejeição interna por parte das populações afetadas por seus efeitos sociais colaterais., especialmente quando os cidadãos locais percebem que estrangeiros podem "comprar" um status que, para eles, foi construído ao longo de uma vida de vínculos e contribuições reais. Como bem observa Bauböck (2017), "a cidadania não deve ser objeto de comércio, mas expressão de uma comunidade política baseada em valores compartilhados e participação ativa"<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> REUTERS. *Portugal ends golden visas, curtails Airbnb rentals to address housing crisis*. 16 fev. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/markets/europe/portugal-ends-golden-visas-curtaills-airbnb-rentals-address-housing-crisis-2023-02-16/>. Acesso em: 16 jun. 2025.

<sup>74</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Golden Passports on Trial: The EU Commission v. Malta*. Transparency International, 20 mar. 2024. Disponível em: <https://transparency.eu/golden-passports-on-trial-the-eu-commission-v-malta/>. Acesso em: 16 jun. 2025.

<sup>75</sup> BAUBÖCK, Rainer. *Democratic Inclusion: Rethinking Membership and Belonging in the Liberal State*. European University Institute Working Papers, EUI, 2017. Disponível em: <https://uplopen.com/books/1420/files/8dfba76b-4b05-45d7-a2a4-388fc708a080.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2025.

#### 4 DESIGUALDADE NO ACESSO À CIDADANIA: ENTRE INVESTIDORES, MIGRANTES E O BRASIL

No cenário global contemporâneo, a cidadania deixou de ser um direito igualitário<sup>76</sup>, associado ao pertencimento político e à dignidade da pessoa humana, para tornar-se, em diversos contextos, uma mercadoria de valor variável<sup>77</sup>. Essa transformação está ligada à adoção de políticas migratórias seletivas<sup>78</sup> que se concentram em atrair perfis considerados úteis ao desenvolvimento econômico nacional, frequentemente em detrimento de populações mais vulneráveis. O resultado é a consolidação de um modelo de mobilidade internacional que beneficia seletivamente uma minoria abastada e marginaliza a maioria dos migrantes.

A seletividade migratória baseada em critérios econômicos é materializada sobretudo nos programas de cidadania ou residência por investimento. Países como Estados Unidos, Portugal, Espanha, Malta e Chipre instituíram mecanismos legais que permitem o acesso à cidadania ou à residência permanente em troca de aportes financeiros significativos, muitas vezes sem exigir qualquer vínculo cultural ou social com o país<sup>79</sup>. Essa prática, embora legal e justificada sob a ótica da atração de capitais, cria uma estrutura de acesso desigual aos direitos civis e políticos, reforçando clivagens entre os cidadãos “comprados” e migrantes indesejados.

Em contrapartida, trabalhadores informais e migrantes forçados encontram obstáculos complexos à regularização de sua situação. Mesmo em países signatários de convenções internacionais, como a convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados<sup>80</sup>, o acolhimento a essas pessoas frequentemente

---

<sup>76</sup> SHACHAR, Ayelet. The marketization of citizenship in an age of restrictionism. *Ethics & International Affairs*, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 3–13, 2018. Cambridge University Press. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/abs/marketization-of-citizenship-in-an-age-of-restrictionism/EFDAADD92FA9614100388ED116E93821>. Acesso em: 8 jun. 2025.

<sup>77</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*. COM(2019)12 final, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0012>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>78</sup> CARENS, Joseph. *The ethics of immigration*. New York: Oxford University Press, 2013. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/264900860\\_The\\_Ethics\\_of\\_Immigration\\_By\\_Joseph\\_Carens\\_New\\_York\\_Oxford\\_University\\_Press\\_2013](https://www.researchgate.net/publication/264900860_The_Ethics_of_Immigration_By_Joseph_Carens_New_York_Oxford_University_Press_2013). Acesso em: 26 jun. 2025.

<sup>79</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*. COM(2019)12 final, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0012>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>80</sup> ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, 1951. Disponível em:

esbarra em entraves burocráticos, escassez de recursos e pressões políticas internas. Enquanto isso, indivíduos com capacidade de investimento elevado recebem tratamento preferencial, evidenciando a lógica da mobilidade restrita e hierarquizada.

Essa dualidade entre a facilidade de acesso para uns e a exclusão sistemática de outros revela um paradoxo estrutural no regime internacional de cidadania<sup>81</sup>. A mobilidade global não é livre nem igualitária, ela é condicionada por barreiras construídas sobre critérios geoeconômicos. O mundo assiste à uma proliferação de fronteiras seletivas, que ao mesmo tempo em que flexibilizam o ingresso de capital na economia, criminalizam o deslocamento de pessoas pobres em busca de sobrevivência.

Do ponto de vista simbólico, essa lógica promove uma naturalização da desigualdade<sup>82</sup>. A cidadania passa a ser compreendida como mercadoria em vez de ser concebida como reconhecimento de uma condição humana universal. A seletividade migratória expõe a fragilidade da solidariedade internacional em tempos de crise humanitária e desigualdade global.

Diante das desigualdades estruturais no acesso à cidadania observadas no cenário internacional, torna-se fundamental examinar como diferentes países posicionam-se frente a essa seletividade migratória. Enquanto nações do Norte Global adotam programas voltados à captação de capital estrangeiro mediante concessão de cidadania ou residência, outras, como o Brasil, seguem caminhos distintos, baseados em princípios de acolhimento e direitos humanos. Nos tópicos a seguir, serão analisadas, por um lado, as diretrizes da política migratória brasileira e sua recusa à mercantilização da cidadania, e, por outro, as implicações éticas, sociais e políticas da transformação da cidadania em um privilégio acessível apenas a uma elite econômica global.

---

<https://www.acnur.org/portugues/informacao-juridica/convencao-de-1951>.

<sup>81</sup> SHACHAR, Ayelet. The marketization of citizenship in an age of restrictionism. *Ethics & International Affairs*, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 3–13, 2018. Cambridge University Press. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/abs/marketization-of-citizenship-in-an-age-of-restrictionism/EFDAADD92FA9614100388ED116E93821>. Acesso em: 8 jun. 2025.

<sup>82</sup> CARENS, Joseph. *The ethics of immigration*. New York: Oxford University Press, 2013. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/264900860\\_The\\_Ethics\\_of\\_Immigration\\_By\\_Joseph\\_Carens\\_New\\_York\\_Oxford\\_University\\_Press\\_2013](https://www.researchgate.net/publication/264900860_The_Ethics_of_Immigration_By_Joseph_Carens_New_York_Oxford_University_Press_2013). Acesso em: 26 jun. 2025.

#### 4.1 Acolhimento humanitário e ausência de cidadania por investimento no Brasil

O Brasil, ainda que possua limitações estruturais em sua política migratória, representa um contraponto relevante ao modelo de cidadania seletiva adotado por muitas nações do Norte Global. Com a promulgação da Lei nº 13.445/2017<sup>83</sup>, o país redefiniu sua abordagem legal em relação à migração, abandonando a lógica de segurança nacional e adotando um paradigma de direitos humanos. A nova legislação estabelece como fundamentos a universalidade dos direitos, o repúdio à xenofobia e à discriminação, a promoção da integração dos migrantes e a acolhida humanitária.

Um exemplo concreto dessa abordagem é a “Operação Acolhida”, iniciativa conjunta do governo federal, Forças Armadas, organismos internacionais e organizações da sociedade civil. Criada em resposta ao fluxo migratório de venezuelanos, a operação busca garantir a recepção, documentação, interiorização e integração social dessa população. Além de seu caráter logístico e emergencial, a operação se tornou referência internacional de gestão coordenada de crises humanitárias. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), mais de 100 mil venezuelanos foram interiorizados em território brasileiro por meio do programa, que também articulou ações em saúde, educação e inserção no mercado de trabalho<sup>84</sup>. O Brasil também foi um dos primeiros países da América Latina a oferecer vistos humanitários a haitianos, afegãos e ucranianos, demonstrando uma postura mais aberta ao acolhimento humanitário<sup>85</sup>.

Em contraste com os modelos de cidadania por investimento, o Brasil não possui um programa similar que forneça residência ou naturalização por meio de

---

<sup>83</sup> BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 99, p. 1, 25 maio 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 10 jul. 2025.

<sup>84</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Operação Acolhida atinge marca de 100 mil refugiados e migrantes interiorizados no Brasil*. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/operacao-acolhida-atinge-marca-de-100-mil-refugiados-e-migrantes/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

<sup>85</sup> BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. *Em 19 meses, Brasil concede mais de 11 mil vistos de acolhida humanitária a migrantes*. 18 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/09/em-19-meses-brasil-concede-mais-de-11-mil-vistos-de-acolhida-humanitaria-a-migrantes>. Acesso em: 10 jul. 2025.

aportes financeiros. A naturalização ordinária, prevista na Constituição Federal<sup>86</sup> exige apenas residência mínima, conhecimento da língua portuguesa e ausência de antecedentes criminais. Essa escolha legislativa reflete uma compreensão da cidadania como direito decorrente da convivência e não como recompensa financeira. É importante destacar que o Brasil possui também mecanismos de residência e, posteriormente, naturalização especial, como o caso de refugiados reconhecidos<sup>87</sup>.

Contudo, apesar do marco normativo avançado, o Brasil enfrenta desafios significativos na efetivação de suas políticas migratórias. A falta de infraestrutura adequada para o acolhimento, a escassez de financiamento público<sup>88</sup>, a fragmentação institucional entre entes federativos e a ausência de uma política nacional de integração migratória comprometem a eficácia dos direitos reconhecidos em lei<sup>89</sup>. Em muitas regiões, migrantes enfrentam dificuldades para obter documentação básica, acessar saúde, educação e trabalho formal, o que revela uma dissociação entre os preceitos legais e a realidade prática<sup>90</sup>.

Além disso, o Brasil não participa das dinâmicas globais de comercialização da cidadania, o que, por um lado, preserva a integridade conceitual da nacionalidade como vínculo social, mas, por outro, o mantém afastado das estratégias de captação de recursos utilizadas por outros Estados. A ausência de programas de naturalização por investimento pode ser lida como uma opção política consciente, alinhada a princípios éticos e constitucionais, ou como uma lacuna de política pública em um cenário internacional competitivo. Essa ambiguidade levanta questões sobre o equilíbrio entre justiça social e desenvolvimento econômico.

---

<sup>86</sup> BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 99, p. 1, 25 maio 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 26 jun. 2025.

<sup>87</sup> ACNUR (UNHCR). *Naturalization – Brazil*. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/en/naturalizacao/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

<sup>88</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Indicadores de governança da migração: segundo perfil migratório do Brasil*. Brasília: OIM Brasil, 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/MGI%20Brasil%20-%20Segundo%20Perfil%20-%20Português.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

<sup>89</sup> OBMIGRA / SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Anual OBMigra 2020*. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20\\_Relatório%20Anual.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20_Relatório%20Anual.pdf). Acesso em: 10 jul. 2025.

<sup>90</sup> UNODC / OIM. *Guia de políticas locais sobre migração: fortalecendo a governança migratória no Brasil*. Brasília: OIM Brasil, 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/Guia-Politiclas-Locais-sobre-Migracao.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

Ademais, a ausência de programas de cidadania por investimento no Brasil não significa que o país esteja alheio à utilização de critérios econômicos em sua política migratória. A Resolução Normativa nº 13 do Conselho Nacional de Imigração, por exemplo, prevê a concessão de autorização de residência a estrangeiros que invistam recursos em atividades produtivas no país. Contudo, diferentemente dos modelos de “passaporte dourados”, essa autorização não se converte automaticamente em cidadania, mantendo-se como mecanismo de estímulo econômico sem implicações diretas na nacionalidade<sup>91</sup>.

#### **4.2 Cidadania como um privilégio ou como um direito?**

A análise comparativa entre modelos de naturalização evidencia uma tensão conceitual entre dois paradigmas: a cidadania como um privilégio adquirido por mérito econômico e a cidadania como direito associado à dignidade humana e à inclusão social. Em países que adotam critérios seletivos de riqueza, o acesso à cidadania é moldado por interesse financeiros, muitas vezes dissociado de qualquer compromisso com a coesão social ou os valores democráticos. Já em modelos como o brasileiro, há uma tentativa de reafirmar a cidadania como expressão de solidariedade e universalidade.

A mercantilização da cidadania, promovida por diversos programas de investimento, coloca em risco a legitimidade do próprio conceito de pertencimento político. Quando a cidadania é tratada como ativo transacionável, perde-se a sua função original de integrar indivíduos a uma comunidade de direitos e deveres. Além disso, esse modelo reforça desigualdades globais ao permitir que apenas uma elite transnacional tenha acesso facilitado à mobilidade internacional, enquanto a maioria da população mundial continua submetida a controles rígidos, deportações e marginalização legal. Essa transformação da cidadania em ativo comercializável revela não apenas uma crise do conceito, mas também uma mutação da sua função. A cidadania deixa de ser expressão do pertencimento a uma comunidade de valores e passa a operar como um instrumento de mobilidade geopolítica.

---

<sup>91</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa n.º 13, de 1º de dezembro de 2017. Dispõe sobre concessão de autorização de residência a estrangeiro que pretenda investir recursos em atividades econômicas produtivas no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 dez. 2017. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes\\_normativas/RN%2013%20-%202017.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_normativas/RN%2013%20-%202017.pdf). Acesso em: 16 jul. 2025.

Nesse contexto, o modelo brasileiro, apesar de limitado, representa uma possibilidade concreta de resistência à lógica da exclusão econômica. Ao garantir vias de regularização baseadas em critérios de residência e integração, e ao acolher populações em situação de risco, o Brasil sinaliza uma alternativa ética às tendências dominantes. Essa postura, no entanto, precisa ser acompanhada de políticas estruturadas de integração, recursos adequados e comprometimento interinstitucional para se tornar efetiva.

Em última instância, discutir a cidadania no século XXI é discutir qual projeto de sociedade se deseja construir. Trata-se de escolher entre um modelo baseado em seletividade e na eficiência econômica, ou outro fundamento em justiça, equidade e direitos humanos. A cidadania, enquanto categoria jurídica e política, não pode ser capturada pelas dinâmicas do mercado. Deve permanecer como instrumento de inclusão, reconhecimento e pertencimento.

A experiência brasileira pode ser interpretada como um modelo alternativo, centrado na solidariedade e no reconhecimento da mobilidade como direito. No entanto, essa postura precisa ser consolidada por meio de uma política migratória articulada, com políticas públicas de longo prazo voltadas à integração dos migrantes. A criação de estruturas como centros de referência para imigrantes, programas de capacitação profissional e políticas de reconhecimento de diplomas estrangeiros são medidas necessárias para que o Brasil avance da retórica dos direitos para sua efetivação concreta.

Portanto, repensar os critérios de acesso à cidadania é também um exercício de revisão dos valores que orientam a política migratória. Estados devem ser desafiados a adotar posturas que conciliem sua soberania com os compromissos assumidos no plano internacional, especialmente aqueles relacionados à proteção das pessoas em mobilidade. Somente por meio dessa reconciliação entre direito e prática será possível avançar rumo a uma ordem internacional verdadeiramente justa e solidária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos programas de cidadania por investimento evidencia uma profunda reconfiguração do conceito de pertencimento político no século XXI. Ao permitir que o acesso à nacionalidade seja condicionado a critérios de aporte financeiro, muitos Estados, especialmente nos Estados Unidos e na União Europeia, transformaram um direito historicamente vinculado à igualdade, à integração e à dignidade humana em um bem transacionável no mercado global. Trata-se de uma contradição que desafia os fundamentos democráticos da cidadania, sobretudo ao reforçar desigualdades no plano internacional.

Não obstante as críticas éticas e sociais que envolvem esses programas, é inegável que eles representam uma estratégia eficaz de captação de recursos. Atraem investimentos diretos em setores como o imobiliário, a construção civil, os fundos de capital e a tecnologia, contribuindo para o crescimento do PIB, a geração de empregos e o aumento da arrecadação fiscal.

Todavia, o mesmo modelo que promove benefícios econômicos também é permeável a práticas ilícitas. Relatórios internacionais e investigações jornalísticas já demonstraram que os programas de cidadania por investimento têm sido utilizados como porta de entrada para lavagem de dinheiro, corrupção transnacional e facilitação da mobilidade de indivíduos envolvidos em crimes financeiros ou que figuram em listas de sanções. A ausência de mecanismos robustos de *due diligence*, aliada à pressão por arrecadação, compromete a integridade institucional dos países que aderem a esses regimes. Casos emblemáticos, como o “*Cyprus Papers*” e as denúncias contra o sistema maltês, revelam como a lógica do lucro pode corroer as estruturas de controle democrático.

Nesse cenário, invoca-se com frequência a soberania estatal como justificativa para a adoção desses programas. De fato, os Estados detêm competência exclusiva para definir os critérios de aquisição da nacionalidade, conforme reconhecido pela Convenção de Haia de 1930. No entanto, essa soberania deve ser exercida em conformidade com os compromissos internacionais assumidos em matéria de direitos humanos, combate à corrupção e preservação do interesse público. Quando a cidadania é concedida com base apenas na capacidade de pagamento, sem vínculos reais com a sociedade receptora, esvazia-se o sentido

político e social do pertencimento, comprometendo inclusive a legitimidade da própria soberania.

Em contraste, o modelo brasileiro, ainda que com falhas de implementação, oferece uma alternativa baseada na integração social, no acolhimento humanitário e na igualdade formal de acesso à cidadania. A inexistência de um programa de cidadania por investimento no Brasil preserva o caráter não mercantil da nacionalidade e reafirma princípios constitucionais caros ao Estado Democrático de Direito. No entanto, a manutenção desse modelo exige investimentos concretos em políticas públicas de acolhimento e integração, sob pena de tornar-se apenas simbólico.

Dessa forma, repensar os critérios de acesso à cidadania no contexto contemporâneo exige um esforço global de reequilíbrio entre os interesses econômicos, a soberania nacional e os compromissos normativos em prol de uma ordem internacional mais justa, transparente e inclusiva. A cidadania não pode ser apenas uma moeda de troca: deve continuar sendo a expressão jurídica e política de uma comunidade solidária.

## REFERÊNCIAS

ACNUR (UNHCR). *Naturalization – Brazil*. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/en/naturalizacao/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa n.º 13, de 1º de dezembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 dez. 2017. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes\\_normativas/RN%2013%20-%202017.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_normativas/RN%2013%20-%202017.pdf). Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 jul. 2025.

INFO DROITS ÉTRANGERS. Les conditions d'accès à la nationalité française. Disponível em: <https://www.info-droits-etrangers.org/vivre-en-france/la-nationalite/les-conditions-dacces-a-la-nationalite-francaise/>. Acesso em: 7 jun. 2025.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

MURRAY, Michael. Visas, quotas and limits: Understanding the structure of U.S. immigration law. *Journal of Migration Studies*, v. 12, n. 4, p. 211–230, 2023. DOI: 10.1007/s40878-023-00273-z.

OBMIGRA / SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Anual OBMigra 2020. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20\\_Relatório%20Anual.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20_Relatório%20Anual.pdf). Acesso em: 10 jul. 2025.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Residence and Citizenship by Investment Schemes*. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/international-standards-on-tax-transparency/residence-citizenship-by-investment.html>. Acesso em: 13 jun. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/pt/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 7 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Indicadores de governança da migração: segundo perfil migratório do Brasil. Brasília: OIM Brasil, 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/MGI%20Brasil%20-%20Segundo%20Perfil%20-%20Português.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

REUTERS. Portugal ends golden visas, curtails Airbnb rentals to address housing crisis. 16 fev. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/markets/europe/portugal-ends-golden-visas-curtaills-airbnb-rentals-address-housing-crisis-2023-02-16/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

REUTERS. Portugal's revamped golden visa scheme boosts investment funds. 9 jan. 2024. Disponível em: <https://www.reuters.com/markets/europe/portugals-revamped-golden-visa-scheme-boost-investment-funds-2024-01-09/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

REUTERS. EU top court rules against Malta's golden passport scheme. 29 abr. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-top-court-rules-against-maltas-golden-passport-scheme-2025-04-29/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos humanos em perspectiva internacional e comparada: teoria e prática contemporâneas. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

SHACHAR, Ayelet. The marketization of citizenship in an age of restrictionism. *Ethics & International Affairs*, v. 32, n. 1, p. 3–13, 2018. Cambridge University Press. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/abs/marketization-of-citizenship-in-an-age-of-restrictionism/EFDAADD92FA9614100388ED116E93821>. Acesso em: 8 jun. 2025.

SHACHAR, Ayelet; BAUBÖCK, Rainer (eds.). Should Citizenship Be for Sale? RSCAS Policy Brief 2019/28. European University Institute, 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2380665](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2380665). Acesso em: 13 jun. 2025.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes. *Teoria da justiça de John Rawls*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, ano 38, n. 151, p. 127–140, jul./set. 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/377/r138-16.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2025.

SOYSAL, Yasemin N. Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

SURAK, Kristin. Who Wants to Buy a Visa? Comparing the Uptake of Residence by Investment Programs in the European Union. *Journal of Contemporary European Studies*, v. 30, n. 2, p. 234–252, 2022. Disponível em: [https://eprints.lse.ac.uk/107100/1/RBI\\_Programs\\_in\\_EU\\_demographic\\_uptake\\_2010\\_16\\_non\\_anonymized.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/107100/1/RBI_Programs_in_EU_demographic_uptake_2010_16_non_anonymized.pdf). Acesso em: 13 jun. 2025.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/408/753/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *Trump v. Hawaii*, 17-965, 26 jun. 2018. Disponível em: [https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965\\_h315.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965_h315.pdf). Acesso em: 9 jun. 2025.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *United States v. Wong Kim Ark*, 169

U.S. 649 (1898).

TORPEY, John C. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Golden Passports on Trial: The EU Commission v. Malta*. 20 mar. 2024. Disponível em: <https://transparency.eu/golden-passports-on-trial-the-eu-commission-v-malta/>. Acesso em: 16 jun. 2025.

UNITED NATIONS. *International Covenant on Civil and Political Rights*. New York, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 23 jul. 2025.

UNITED STATES. U.S. Citizenship and Immigration Services. EB-5 Immigrant Investor Program. Washington, D.C.: USCIS, [atualizado em abr. 2023]. Disponível em: <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states/permanent-workers/eb-5-immigrant-investor-program>. Acesso em: 14 jun. 2025.

UNITED STATES. U.S. Government Accountability Office. *Immigrant Investor Program: Progress Made to Detect and Prevent Fraud, but Additional Actions Could Further Agency Efforts*. GAO-15-256, abr. 2015. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-16-828>. Acesso em: 14 jun. 2025.

UNODC; OIM. *Guia de políticas locais sobre migração: fortalecendo a governança migratória no Brasil*. Brasília: OIM Brasil, 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/Guia-Politicas-Locais-sobre-Migracao.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.