

## MERCANTILIZAÇÃO DA CIDADANIA E DESIGUALDADES GLOBAIS

### *Commodification of citizenship and global inequalities*

 Svetlana Ruseishvili<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal de São Carlos, Brasil

 Kristin Surak<sup>2</sup>

<sup>2</sup> London School of Economics and Political Science, Reino Unido

REMHU,  
Revista Interdisciplinar da  
Mobilidade Humana  
v. 32, 2024, e321920

Seção: Relatos e reflexões

Received: February 5, 2024  
Accepted: May 6, 2024

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880003214.pt>

A cidadania é comumente conceituada como um *status* conferido a indivíduos dentro de uma comunidade política nacional, ecoando o trabalho seminal de T. H. Marshall (Marshall, Bottomore, 1992 [1950]). Consequentemente, as discussões sobre cidadania geralmente se concentram na noção de acesso equitativo a direitos e responsabilidades. Entretanto, é imperativo reconhecer que a cidadania abrange mais do que a mera paridade de direitos; ela também abrange a distribuição desigual desses direitos e os mecanismos que perpetuam as disparidades nas oportunidades e nos resultados da vida. Considerando o cenário global caracterizado por fortes desigualdades econômicas, sociais e políticas entre os Estados-nação, a cidadania que uma pessoa possui ao nascer influencia significativamente suas oportunidades de vida. Conforme ilustrado por Branco Milanovic (2013), a cidadania de nascimento de uma pessoa influencia significativamente as oportunidades de renda, juntamente com as liberdades políticas e as perspectivas educacionais.

Na modernidade, a obtenção de cidadania nacional além daquela conferida no nascimento tem se tornado cada vez mais desafiadora, pois as políticas de naturalização e imigração dos Estados-nação tendem a ser altamente seletivas (Glick Schiller, Salazar, 2016). Historicamente, a cidadania era vista pelos Estados como um reflexo de lealdade, e a aquisição de cidadania adicional era frequentemente vista com desconfiança. No entanto, nas últimas décadas, muitos países flexibilizaram as restrições legais à posse de várias cidadanias (Ong, 2006; Sassen, 2006). Inserida em uma racionalidade neoliberal que enfatiza o individualismo e a flexibilidade, a cidadania adquiriu um novo significado estratégico e pragmático para os indivíduos (Bauböck, 2019; Harpaz, Mateos, 2018; Harpaz 2019). Consequentemente, caminhos alternativos para a aquisição da cidadania ganharam popularidade. Os exemplos incluem brasileiros e argentinos que obtêm cidadania adicional na Itália ou em Portugal por meio de direitos de ancestralidade (Cook-

Martin 2013; Zanini *et al.*, 2015); famílias russas que optam por dar à luz em países estrangeiros para conferir cidadania por nascimento mais vantajosa a seus filhos (Ruseishvili, 2021); ou ainda elites econômicas de nações do Oriente Médio que investem em programas de cidadania por investimento no Caribe (Surak, 2021).

Nessa conversa, as autoras exploram as atitudes instrumentais em relação à cidadania, tanto por parte dos Estados quanto dos indivíduos, para promover seus respectivos interesses. A conversa ocorreu no contexto da pesquisa sobre cidadania estratégica e turismo de parto, conduzida por Svetlana Ruseishvili durante o ano acadêmico de 2023-2024 na London School of Economics and Political Science (LSE), e supervisionada por Kristin Surak<sup>1</sup>.

A pesquisa da Kristin Surak sobre mobilidade de elite, migração internacional, nacionalismo e política foi traduzida para meia dúzia de idiomas. Seu livro mais recente, *The Golden Passport: Global Mobility for Millionaires* (Harvard University Press, 2023), revela o mercado global de venda de cidadania para indivíduos ricos. Por meio da cidadania por investimento, ou programas de “passaporte dourado”, as elites econômicas dos países em desenvolvimento adquirem cidadania adicional em troca de investimentos consideráveis no país vendedor. No livro, Kristin examina a dinâmica da demanda, da oferta e da rede global de intermediários que viabilizam esse mercado. A autora também levanta questões importantes sobre as desigualdades globais que moldam esse mercado.

Podem parecer que as gestantes que procuram dar à luz em países *jus soli* sejam muito diferentes das pessoas ricas que compram passaportes em lugares que talvez nunca tenham visitado, mas as duas práticas têm em comum as atitudes instrumentais em relação à cidadania. Nessa conversa, buscamos esclarecer como os indivíduos navegam pela hierarquia global altamente desigual de cidadanias e passaportes. Exploramos a utilização estratégica da cidadania pelos Estados e pelos indivíduos para promover seus respectivos interesses. Ela investiga os caminhos contemporâneos disponíveis para a aquisição da cidadania para além do princípio convencional de cidadania por nascimento. Além disso, a conversa aborda como a mercantilização da cidadania reflete no nexo entre Estado e nação. Por fim, discute a interconexão entre políticas migratórias restritivas e regimes de cidadania, enfatizando como esses fatores servem como elementos fundamentais para a reprodução capitalista.

Assim, buscamos, por meio desse texto, problematizar a cidadania para além da noção de igualdade e acesso aos direitos. O texto será de interesse para estudiosos dos regimes de cidadania desigual e mobilidade internacional, bem como para os pesquisadores das elites globais e desigualdades.

**Svetlana Ruseishvili:** *Nos últimos anos, você publicou vários artigos acadêmicos e livros, como The Golden Passport: Global Mobility for Millionaires (2023), que aborda a mercantilização da cidadania. Parece que há uma mudança no significado de cidadania em todo o mundo: se tradicionalmente a cidadania era sinônimo de lealdade e patriotismo, hoje ela se assemelha mais a um ativo estratégico vendável. Você poderia descrever o debate teórico sobre esse tópico nos últimos anos?*

<sup>1</sup> Svetlana Ruseishvili agradece o apoio da Capes, através da bolsa Capes-Print, e da FAPESP, através da bolsa “Pesquisa no Exterior” (2023/05431-1). A conversa aconteceu no dia 30 de novembro de 2023, gravada e transcrita. O texto resultante foi revisado e editado por Svetlana Ruseishvili e Kristin Surak.

**Kristin Surak:** Se estivermos analisando a mudança no significado de cidadania, é importante levar em conta o contexto mais amplo. Muitas vezes, a pergunta sobre o significado de cidadania vem de um contexto do Atlântico Norte e, muitas vezes, da Europa. Isso significa que, nos debates acadêmicos, muitas vezes a cidadania está associada, como você disse, a questões de lealdade e patriotismo, e elas geralmente estão ligadas a questões relacionadas à democracia e à participação política. Historicamente, essa tem sido a forma como muitas pesquisas acadêmicas problematizam a cidadania. Mas se ampliarmos nossa visão e pensarmos na cidadania globalmente e em como ela se transformou ao longo dos séculos XIX e XX, teremos de levar em conta o contexto abrangente do império e do imperialismo.

Analisadas pela perspectiva de impérios, essas questões de lealdade e patriotismo se tornam muito complicadas e confusas. Por exemplo, o caso francês é geralmente considerado um tipo ideal de cidadania. Mas, ao mesmo tempo, o país tinha grandes propriedades imperiais no exterior e, nessas colônias e em outras propriedades francesas, a filiação era estendida em diferentes graus e níveis, dependendo da localização geográfica, raça, afiliação religiosa, gênero e classe. Isso também mudou com o tempo, ao longo da longa história do Império Francês. Por exemplo, durante a Primeira Guerra Mundial, muitos soldados das colônias francesas na África Ocidental lutaram em nome dos interesses da França e muitos deles, é claro, também sacrificaram suas vidas. Naquela época, eles não eram cidadãos franceses, mas súditos franceses, e tinham direitos muito mais limitados, embora tivessem a possibilidade de migrar para a França. E eles tentaram usar essa “semi-cidadania”, sua filiação parcial, bem como seu serviço militar, para argumentar que deveriam ser considerados cidadãos plenos e ter direitos plenos. Mesmo que muitas vezes imaginemos que a cidadania francesa se referia principalmente a “liberdade, igualdade e fraternidade”, ela permaneceu muito hierarquizada e muito exclusiva, tanto quanto era inclusiva. Mas a situação era complexa. O desenvolvimento dos movimentos de independência, em particular, significou que os ex-súditos franceses que, em algum momento, teriam tido pelo menos alguma mobilidade e acesso à França, por exemplo, de repente perderam isso porque perderam a condição de súditos franceses e, em vez disso, tornaram-se senegaleses “estrangeiros”.

Portanto, a questão de saber se a cidadania é um contrato social mutuamente acordado ou se é uma questão de lealdade e patriotismo é problemática em primeiro lugar. Quando você analisa a questão historicamente, ela é muito mais complicada. Por isso, não vejo uma mudança de um para o outro: uma mudança da cidadania como uma questão de lealdade, patriotismo ou participação democrática para a cidadania como um ativo estratégico. Se observarmos o registro histórico, veremos que os Estados são muito estratégicos em relação à inclusão e exclusão de várias populações e que os indivíduos também são muito estratégicos em relação à inclusão e exclusão e onde tentarão reivindicar sua filiação. E é isso que é interessante, e é possível examinar como essas dinâmicas se desenrolam de forma diferente ou se transformam ao longo do tempo. Portanto, se perguntarmos se o significado de cidadania está mudando, especialmente se estivermos analisando o mundo da cidadania por investimento, questionar essa questão – em vez de considerá-la como um ponto de partida – é essencial para desafiar algumas das suposições fundamentais de grande parte da literatura acadêmica. Isso é válido especialmente à literatura proveniente do Atlântico Norte, que muitas vezes foi altamente influente e definiu debates em outros lugares. Precisamos superar muitas das suposições básicas do cânone da cidadania.

**Svetlana Ruseishvili:** *Portanto, a cidadania tem a ver tanto com inclusão quanto com exclusão. Rogers Brubaker também escreveu sobre isso. Mas também tem a ver com desigualdade.*

*Até mesmo o sociólogo britânico T. H. Marshall, em seu clássico ensaio “Citizenship and Social Class” (Cidadania e Classe Social) (1992 [1950]), que se tornou uma pedra angular nos estudos sobre cidadania, apontou que, embora a cidadania seja um equalizador, ela também é “o arquiteto da legítima desigualdade social”. Em seu livro, “The Golden Passport” (O passaporte dourado), você argumenta que é a “desigualdade interestadual e intraestadual” que impulsiona a demanda por cidadanias adicionais. Em outras palavras, tanto a desigualdade de cidadãos dentro dos Estados-nação quanto as desigualdades gritantes entre os diferentes países fazem com que as pessoas que possuem meios econômicos busquem outras cidadanias para aumentar suas oportunidades de vida. Você poderia nos contar mais sobre como a cidadania e a desigualdade se retroalimentam no capitalismo atual?*

**Kristin Surak:** Pensar na demanda por mais cidadanias significa analisar dois lados da equação. Em primeiro lugar, é a questão da possibilidade legal. Houve uma expansão maciça de políticas que reconhecem a possibilidade de dupla cidadania, e isso ocorreu em todo o mundo desde o final da Segunda Guerra Mundial. É claro que algumas pessoas continuam adquirindo a dupla cidadania mesmo que ela não seja oficialmente reconhecida por seus Estados, mas ela é mais difícil de manter. É mais arriscado. Há vários países que ainda não reconhecem a dupla cidadania. A China não a reconhece e a Índia também não, portanto, se pensarmos nisso como uma proporção da população mundial, já são cerca de 40% da população global que não podem ter dupla cidadania legalmente.

A segunda, e suponho que seja por isso que você está fazendo essa pergunta, é a disponibilidade de opções de naturalização – coisas como cidadania por investimento, por exemplo. Geralmente pensamos na naturalização como algo que vem depois da imigração para um país. Portanto, a cidadania adquirida na idade adulta se assemelha muito mais a um contrato social, porque a pessoa a adquire com base em sua própria decisão, o que é diferente da cidadania de nascimento. Não temos escolha quanto à cidadania que recebemos ao nascer. Nesse sentido, dificilmente se trata de um contrato social. No entanto, no caso da cidadania por naturalização, geralmente presumimos que ela se baseia em uma história de imigração para um país, desenvolvimento de laços e vínculos e, por fim, de cidadania. Entretanto, esse é apenas um modelo, e nem mesmo é o modelo mais comum. Alguns países tornam praticamente impossível a naturalização: a China naturaliza pouquíssimas pessoas, e a maioria dos países do Golfo naturaliza pouquíssimas pessoas. Você pode morar em Dubai por 30 anos, ter trabalhado lá a vida toda e até ter nascido lá, filho de pais estrangeiros. Mas é muito improvável que você se torne um cidadão, a menos que negocie algo individualmente com o governo.

Além disso, há países como a Itália, por exemplo, que naturaliza muitas pessoas por meio de princípio de ancestralidade que talvez nunca tenham vivido na Itália. A Hungria é outro país que provavelmente naturalizou mais pessoas de ascendência húngara do que pessoas de ascendência não húngara que se mudaram para a Hungria e passaram algum tempo lá. Essas oportunidades são obviamente bem conhecidas na América Latina, onde há grandes populações de pessoas com ascendência italiana ou espanhola. Para eles, é apenas uma questão de encontrar os documentos corretos para comprovar essa ascendência e, então, podem obter a cidadania sem nem mesmo se mudar para lá.

Portanto, quando falamos de dupla cidadania, também precisamos ter em mente que alguns países a permitem e outros não, e há muitas maneiras de adquiri-la. Há uma variação maior do que a que geralmente é levada em conta. Mas o que estou analisando no mundo da cidadania

por investimento são os programas que os países criam, nos quais uma pessoa investe ou doa uma determinada quantia para um governo, passa por algumas verificações de antecedentes e, em seguida, tem muita facilidade para se tornar um cidadão. Alguns países legitimam isso dizendo: “É claro que vamos conceder a cidadania a essas pessoas que nos deram tantos recursos econômicos. Estamos reconhecendo suas grandes contribuições para o nosso país”. Outras pessoas caracterizarão isso como “pagar para jogar” ou simplesmente comprar a cidadania de fato.

Mas o mercado em torno dos programas de cidadania por investimento é realmente estruturado tanto pela desigualdade entre países quanto pela desigualdade dentro dos países. Ou seja, as desigualdades dentro dos países entre as pessoas que podem pagar e as que não podem, e as desigualdades entre os países em relação ao que a cidadania proporciona. Geralmente, pensamos em cidadania como uma questão de igualdade, mas se a analisarmos globalmente, veremos que há muita desigualdade no que ela proporciona. Se você é do Paquistão, por exemplo, só pode ir a cerca de 30 ou 35 países sem visto. Você pode ter um diploma universitário com doutorado em engenharia e ser muito bem-sucedido no que faz, mas ainda terá muita dificuldade para obter vistos e viajar se for do Paquistão. Mas se você for um cidadão japonês, terá acesso a 190 países sem visto. Você não terá praticamente nenhuma barreira para viajar pelo mundo. E essas desigualdades – e há muitos outros tipos – vão além da simples viagem sem visto.

Por exemplo, se você quiser iniciar um negócio de importação na Europa e não for europeu, pode ser muito difícil conseguir contas bancárias e outros tipos de coisas, dependendo de onde você for. Pode até ser coisas mais básicas. Tive um assistente de pesquisa da Índia que estava tentando voltar da Índia para Londres e percebeu que não poderia embarcar em nenhum dos voos baratos porque não tinha permissão para transitar em determinados países devido à sua cidadania. As pessoas com passaporte privilegiado geralmente não pensam nessas coisas, enquanto as pessoas sem passaporte privilegiado são confrontadas com isso o tempo todo.

**Svetlana Ruseishvili:** *Vamos voltar um pouco ao ponto de que a cidadania é um instrumento de exclusão. Quando você mencionou a Itália, a Espanha ou Portugal naturalizando latino-americanos por descendência, vemos que a cidadania se torna uma ferramenta que um Estado usa para permitir que algumas populações entrem em sua comunidade política, mas não outras. Nesse caso, é mais provável que sejam pessoas brancas com raízes europeias, enquanto outros migrantes não europeus que vivem nesses países a vida inteira podem ter muita dificuldade para se tornar cidadãos de jure. Portanto, de um lado, há Estados instrumentalizando a cidadania para atender às suas necessidades e, do outro, pessoas tentando lidar com essa exclusão por outros meios, como cidadania adicional.*

**Kristin Surak:** Sim, com certeza. E como você disse, os Estados são instrumentais, os Estados são estratégicos e os indivíduos também são instrumentais e estratégicos. E o que está em jogo é a participação no que consideramos “países”, mas que chamamos de Estado-nação em termos de ciência social. É o lado “nação” do hífen que está repleto de questões de identidade e emoções e tende a ser muito carregado de emoções. É por isso que, às vezes, as pessoas, quando você fala em ser estratégico em relação à cidadania, pensam: “Meu Deus, como você pode fazer isso?”. Porque elas veem isso como algo quase sagrado. Há um forte elemento emocional, um forte elemento de identidade ligado a isso para elas. E isso vem do lado da “nação” do Estado-nação. Mas é o lado “estatal”, o status legal, que realmente é fundamental nesses casos. Eu poderia ter uma forte identidade brasileira que eu criasse para mim mesmo e me visse como perfeitamente brasileira e aprendesse perfeitamente o português brasileiro e tudo o mais. Mas isso não fará de

mim um cidadão brasileiro. Esse é um *status* legal que o Estado concede. No entanto, muitas vezes é o lado da “nação” que torna as coisas complicadas quando analisamos a maneira como os Estados são estratégicos em relação a isso e como as pessoas também são estratégicas em relação a isso.

**Svetlana Ruseishvili:** *Há também essa questão muito interessante sobre os princípios modernos de aquisição de cidadania. De muitas maneiras, a cidadania por nascimento é como uma loteria que determina as chances de uma pessoa de acordo com o território nacional em que ela nasceu, como Ayelet Shachar (2009) muito bem pontuou em seu livro. E essas chances são absurdamente desiguais para cidadãos de diferentes países, como você mencionou.*

**Kristin Surak:** O que é interessante ao analisar a aquisição da cidadania, como você observou, é que a principal distinção é realmente entre a cidadania atribuída no nascimento e a cidadania adquirida mais tarde, na idade adulta. O que é interessante ao analisar a cidadania atribuída no nascimento é que os países com disposições legais *jus soli* – você nasce naquele território e se torna um cidadão – estão predominantemente nas Américas, tanto na América do Norte quanto na América do Sul. Isso se deve ao momento da colonização europeia, que ocorreu enquanto os princípios feudais ainda eram fortes para determinar a filiação. Nos sistemas feudais europeus, o pertencimento dependia da lei do solo em que você nasceu. O *jus soli* também foi útil para a colonização e para as tentativas europeias de colonizar grandes massas de terra, o que, obviamente, acompanhou o genocídio de muitos povos nativos e o comércio transatlântico de escravos, etc. Portanto, há uma dinâmica muito complicada por trás das disposições do *jus soli* que são mais comuns nas Américas.

Mas, na maioria das vezes, a cidadania se baseia em quem são seus pais – uma espécie de noção de “sangue”. De fato, algumas pessoas argumentam que ela realmente se baseia principalmente no sangue e é algo simplesmente herdado. Isso ocorre com muita frequência em lugares onde não há cláusulas de cidadania *jus soli* e, nesse caso, tudo se resume a esse julgamento de quem são seus pais, e é assim que a cidadania é transmitida. Por exemplo, sou cidadã americana e moro no Reino Unido. Se eu tivesse um filho no Reino Unido, esse filho poderia obter a cidadania americana devido ao princípio da cidadania por nascimento. E como a maioria das pessoas no mundo não são migrantes internacionais, elas vivem no território em que são cidadãs, as formas de aquisição de cidadania não geram grandes problemas para elas.

Mas a grande questão é: “O que acontece quando as pessoas se tornam adultas e não simplesmente nasceram dentro de uma ou outra cidadania, mas têm a oportunidade de escolhê-la? Que tipo de opções estão disponíveis para elas?” Como você bem observou, o que é interessante no caso das opções de cidadania de ancestralidade estendida – aquelas que permitem a naturalização não apenas dos filhos ou netos de cidadãos, mas que remontam a muitas gerações – é que elas são mais comuns em contextos europeus. Especialmente na Europa Oriental, elas têm sido usadas como uma forma de abranger populações, principalmente após o fim da Guerra Fria, de pessoas potencialmente ricas e bem-sucedidas que estão fora do país e podem trazer capital ou ter um relacionamento forte com o país. Os motivos dos países para naturalizar pessoas como essas são variadas e sempre bastante instrumentais.

Mas, em escala global, isso também significa que o acesso à cidadania europeia é frequentemente racializado. Então, quem tem acesso fácil à cidadania europeia? Se observarmos o contexto latino-americano, aqueles que têm acesso fácil à cidadania europeia por meio

da ascendência tendem a ser uma população mais branca e mais rica. Não são pessoas cuja ascendência é principalmente indígena ou que são descendentes de pessoas escravizadas da África. Há um componente racializado que afeta quem tem acesso fácil a essas cidadanias privilegiadas na Europa.

Mas também há coisas muito complicadas. Às vezes, é impossível perder a cidadania. Por exemplo, se você é cidadão do Marrocos, você é súdito do rei marroquino e nunca poderá perder esse *status*. Não se pode perder a cidadania marroquina. Eles não permitem isso. Portanto, se começarmos a analisar cada país individualmente, há todos os tipos de reviravoltas realmente interessantes.

**Svetlana Ruseishvili:** *Você mencionou diferentes formas de migração e controle de fronteiras, que se sobrepõem ao controle por aquisição de cidadania. Como elas se cruzam e produzem formas de desigualdade global, e como as pessoas navegam por elas?*

**Kristin Surak:** Essa é uma pergunta muito boa. Ela se refere à interseção entre cidadania e migração internacional. Os Estados policiam suas fronteiras e, muitas vezes, a primeira coisa que é analisada é a cidadania da pessoa. A facilidade ou não de atravessar a fronteira depende de sua cidadania.

Lecionei na New York University em Abu Dhabi por um semestre e tive uma colega com doutorado em Harvard. Ela era professora em tempo integral na NYU e, por acaso, era cidadã nigeriana. Ela foi convidada por uma universidade na França para dar uma palestra e teve que iniciar o processo de visto com três meses de antecedência, mostrando seu contrato de trabalho, extratos bancários, vários documentos comprobatórios para obter o visto e poder dar uma palestra universitária numa instituição de ensino prestigiosa na França. No final, o visto não chegou a tempo e ela não pôde ir. Ela é altamente qualificada, bem paga, etc., mas ainda assim não pôde dar uma palestra na França com facilidade simplesmente por causa do passaporte que possui. Isso diz muito sobre os padrões de desigualdade. Os países ricos são muito relutantes em dar acesso fácil a pessoas de países menos ricos, e isso afeta todo mundo.

Pode haver maneiras de contornar esse problema. Ela pôde dispor de tempo e esforço e ter a possibilidade de pelo menos tentar solicitar um visto, mas ainda assim não o obteve no final, simplesmente porque era de um país muito mais pobre do que a França. Portanto, a cidadania fornece instrumentos para a triagem de pessoas em mobilidade através de fronteiras dos países, e é um mecanismo desigualmente seletivo. A menos que mudemos para um mundo de fronteiras abertas, e é muito difícil imaginar que isso aconteça em breve, os países farão uma triagem dos quem eles permitem entrar. Atualmente, eles são seletivos com base na cidadania e no PIB do seu país em primeiro lugar.

**Svetlana Ruseishvili:** *Quais são os caminhos para a obtenção de cidadania adicional disponíveis para as pessoas atualmente?*

**Kristin Surak:** Há dezenas de tipos diferentes de disposições legais que podem proporcionar a cidadania por meio da naturalização. Ela pode ser adquirida depois de se mudar para um país e passar um tempo lá. Pode ser por meio de casamento. Pode ser por meio do serviço militar. Pode ser por realizações artísticas ou científicas. Em meu livro, analiso um caminho específico, que é a cidadania por investimento. Com esses programas, um país estabelece uma determinada quantia de dinheiro que você deve doar a um governo ou investir no país e especifica os tipos

de investimentos que você pode fazer para se qualificar. Geralmente, é um investimento em imóveis, negócios ou ações, ou pode ser uma combinação desses. Você faz uma solicitação de naturalização. Em seguida, mostra seus extratos bancários. O país faz uma série de verificações de antecedentes para se certificar de que você está limpo ou de que eles querem você, portanto, há um procedimento burocrático que geralmente leva de alguns meses a um ano. E se você for aprovado em tudo isso, o país o tornará cidadão de forma bastante simples, muitas vezes sem nenhuma exigência de residência ou, às vezes, sem nenhuma exigência de visita ao país. Atualmente, mais de vinte países têm disposições legais que permitem a cidadania por investimento. Entretanto, ter apenas uma disposição legal é diferente de ter um programa totalmente operacional em que um país naturaliza pelo menos algumas centenas de pessoas por esses meios todos os anos. Na verdade, a maioria dos casos vem de apenas oito países – cinco são do Caribe Oriental, e outros são Malta, Turquia e Vanuatu. E, por meio desses programas, cerca de 50 mil pessoas obtêm uma cidadania adicional todos os anos. A maior parte da demanda vem do Oriente Médio, da China e da antiga União Soviética, mas recentemente muitos cidadãos americanos também se interessaram por essas opções – para obter um novo passaporte.

**Svetlana Ruseishvili:** *Você poderia aprofundar mais esse mercado global de cidadania por investimento que é o tema do seu último livro, “The Golden Passport”?*

**Kristin Surak:** O que eu faço no livro é analisar esse mercado global e a cidadania por investimento. Portanto, analiso os países que vendem cidadania, ou seja, o lado da oferta. Examino as pessoas que se naturalizam por meio desses programas, ou seja, o lado da demanda. E, em seguida, analiso os intermediários que tornam o mercado possível, ou seja, as longas cadeias de prestadores de serviços que conectam a oferta e a demanda e também obtêm grandes lucros com essas coisas. Para rastrear como isso funciona, fui a 16 países e conversei com mais de 500 pessoas. Reuni um conjunto de dados sobre esses programas e observei como eles evoluíram ao longo do tempo.

Há uma série de aspectos muito interessantes que emergiram da investigação. Um deles é a geopolítica desse cenário. Geralmente pensamos em cidadania como sendo os direitos que você obtém dentro de um Estado, mas com a cidadania por investimento, as pessoas geralmente se interessam pelos direitos que a cidadania lhes proporciona fora do país, em terceiros países, seja acesso sem visto, benefícios comerciais, etc. Sua cidadania afeta não apenas os direitos que você obtém dentro de um Estado, mas também os direitos que você tem fora dele. E esses benefícios extraterritoriais são geralmente garantidos por meio de um tratado. Mas como os benefícios que os cidadãos investidores buscam estão em países terceiros, isso significa que outros Estados têm muito poder sobre o valor do “produto” da cidadania de outro país, o que abre espaço para a geopolítica desempenhar um papel. Uma das histórias que conto no livro é sobre a geopolítica do mercado e a dinâmica entre países grandes e países pequenos.

No livro, também analiso os resultados econômicos para os próprios países, bem como o que isso significa em termos de todo o setor de cidadania por investimento. É uma questão de saber se esses programas estão realmente valendo a pena ou não, e para quem eles estão valendo a pena, quem está realmente se beneficiando. Em alguns países, os programas representam mais de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) – eles são enormes e podem ser a principal fonte de Investimento Estrangeiro Direto (IED). Em alguns lugares, a cidadania é a principal exportação (já que os cidadãos investidores geralmente não vivem nesses países, mas permanecem no exterior).

No entanto, nem todos os benefícios econômicos acabam ficando no país, e eu também mostrei esses limites.

Eu também estava curiosa sobre o lado social das coisas. Conversei com a população local dos países para saber o que as pessoas comuns pensam. Lá encontrei uma enorme diversidade de opiniões, dependendo da pessoa e do país. Também conversei com muitos compradores e intermediários para analisar a demanda e entender por que as pessoas optam por esses programas. Em termos de motivos, há muitas complexidades e reviravoltas inesperadas.

E, no final, eu meio que juntei tudo para analisar o que isso significa para a desigualdade e a desigualdade global, o que isso significa para os direitos extraterritoriais e a geopolítica, o que isso significa para a estratégia em torno da cidadania e o que isso significa também para a neoliberalização.

**Svetlana Ruseishvili:** *O que me impressionou em seu livro é que muitos países que oferecem sua cidadania por investimento são ex-colônias. Qual é o legado do colonialismo nesse processo e quais são as implicações da venda de cidadania para a soberania desses Estados?*

**Kristin Surak:** A conexão com o colonialismo é interessante. Em primeiro lugar, é preciso ser independente para ter cidadania para vender. Portanto, tudo que é um território dependente não tem essa opção. E é por isso que muitos são antigas colônias britânicas. A Grã-Bretanha tendia a permitir – ou até mesmo incentivar – que suas colônias muito pequenas se tornassem totalmente independentes, enquanto a França, a Holanda, a Espanha e Portugal não o faziam. No caso de “microestados” muito pequenos, com população inferior a 1 milhão de habitantes, permanecer dependente da metrópole pode ser economicamente mais racional, pois há muitos desafios para administrar um país muito pequeno com poucos recursos naturais, onde tudo precisa ser importado. No caso britânico, o centro financeiro de Londres achou muito útil incentivar o desenvolvimento de setores *offshore* nesses locais, e o governo britânico foi amplamente tolerante com isso, pois permitiu que eles saíssem da contabilidade de *Whitehall*. Atualmente, a Turquia é o principal vendedor de cidadania, mas o cenário original era dominado por microestados que eram ex-colônias britânicas.

**Svetlana Ruseishvili:** *E o que dizer do perfil social dos compradores da cidadania? Em seu livro, você desconstrói a ideia equivocada de que se trata apenas de pessoas extremamente ricas. Você citou casos de refugiados economicamente bem-sucedidos e apátridas para os quais a cidadania por investimento poderia ser a única maneira rápida e eficaz de obter documentos.*

**Kristin Surak:** Como meu trabalho de campo cobriu muito terreno, deparei-me com uma enorme variedade de casos e muita variabilidade. Mas uma regra geral é que a maioria das pessoas não está disposta a gastar mais de 10% de seus ativos líquidos com essas opções. Se analisarmos os custos, o preço oficial mais baixo para os programas começa em cerca de US\$ 100.000 no Caribe e vai até cerca de um milhão de dólares para a cidadania da União Europeia. Portanto, o preço varia de acordo com a gama de direitos e possibilidades que a cidadania oferece. Mas, em geral, isso significa que a maioria das pessoas terá um patrimônio líquido de cerca de US\$ 1 milhão. Portanto, elas não são pobres, mas algumas também têm menos de US\$ 1 milhão e podem obter empréstimos de outras pessoas ou procurar outras formas de obter os fundos para que possam se candidatar, simplesmente porque estão bastante desesperadas. Praticamente todas as pessoas que optam por essas opções pertencem à classe média ou média alta. Não são os mais pobres entre os pobres que procuram esse tipo de opção, mas eles não são necessariamente bilionários ou mesmo

peças com patrimônio de US\$ 100 milhões ou mais. De acordo com um provedor de serviços que entrevistei na minha pesquisa, se trata de “milionários pobres”, pessoas com entre US\$ 1 e US\$ 5 milhões em ativos líquidos. Eles tendem a ser de lugares como China, Oriente Médio e, cada vez mais, Rússia e o espaço pós-soviético também. Portanto, na verdade, são pessoas com “passaportes ruins” que estão buscando melhores opções.

**Svetlana Ruseishvili:** *Quais são principais motivações dessas pessoas? O que elas estão buscando através da cidadania adicional?*

**Kristin Surak:** Geralmente são quatro coisas. A primeira é uma melhor mobilidade no presente, acesso mais fácil com isenção de visto e viagens mais fáceis do que as que estão obtendo com sua cidadania atual. A segunda é uma apólice de seguro para o futuro. Eles querem um Plano B, pois não sabem o que vai acontecer, não sabem o que seu governo vai fazer, especialmente se estiverem em um regime autoritário. Portanto, uma segunda cidadania é uma apólice de seguro. Algumas pessoas com quem conversei também descreveram os benefícios do estilo de vida e as oportunidades de qualidade de vida como um motivo. Para muitos, o significado disso era um pouco vago porque, na maioria das vezes, as pessoas não estão querendo se mudar para esses países, mas podem descrever o desejo de ter melhores opções para seus filhos, ou seja, “quero melhores chances de estudar para meus filhos” etc. Você pode adquirir cidadania em Malta e se mudar facilmente para a Suíça, colocar seus filhos em boas escolas particulares e acompanhá-los como pai ou mãe. E a última é a oportunidade de negócios. Isso pode incluir tudo, desde a abertura de contas bancárias, que pode ser mais fácil ou mais difícil dependendo de sua cidadania. Você também pode obter isenções de impostos de importação, dependendo de sua cidadania. Os cidadãos turcos, por exemplo, recebem isenções de impostos de importação quando trazem mercadorias para a Europa. Portanto, se você tem uma empresa que deseja importar para o mercado europeu, pode ser economicamente vantajoso ser turco. Você pode obter benefícios fiscais, dependendo do que estiver fazendo, etc.

Vejo que há uma opinião comum de que a evasão fiscal é um dos principais motivos da aquisição do passaporte dourado, que as pessoas buscam fugir dos impostos com essas opções. Mas os impostos são muito complicados. Se você observar as pessoas ricas do mundo e as maneiras pelas quais elas sonham ou evitam impostos, há muitas opções diferentes disponíveis fora desses programas. Se esses programas fossem realmente uma solução milagrosa para reduzir a carga tributária, haveria muito mais pessoas fazendo isso, especialmente pessoas ricas no Norte Global.

Ainda assim, uma nova tendência interessante tem sido um grande aumento nos últimos anos no número de cidadãos dos EUA que estão buscando essas opções. Eles são cidadãos americanos ricos e, em geral, não estão se desfazendo de sua cidadania americana, de modo que mantêm sua residência fiscal nos EUA. Em vez disso, tendem a ser pessoas que não gostam do que está acontecendo na política dos EUA, seja de esquerda ou de direita, ou simplesmente odeiam todos eles. Também incluem pessoas que estavam muito preocupadas com o que estava acontecendo durante a Covid-19, quer gostassem do que o governo fazia ou odiassem o que o governo fazia. Além disso, de repente, durante a Covid, os cidadãos americanos tiveram muita dificuldade para atravessar as fronteiras. Seu passaporte, antes muito privilegiado, não abria todas as portas para eles, e muitos se tornaram muito avessos ao risco. Eles querem um Plano B, Plano C, Plano D, Plano E. Esse boom de cidadãos americanos ricos investindo em passaportes tem sido um desenvolvimento interessante de se observar.

**Svetlana Ruseishvili:** *De certa forma, isso me lembra as pessoas com menos recursos, os migrantes sem documentos, que às vezes compram passaportes e documentos no mercado irregular. Essencialmente, cada estrato social tem diferentes opções disponíveis, com mais ou menos riscos envolvidos. Assim, os indivíduos que buscam melhorar suas chances de vida ligadas à cidadania navegam por diferentes estratégias, desde opções muito incertas até opções muito luxuosas.*

**Kristin Surak:** Sim, com certeza. Acho que, em geral, tudo se resume às opções disponíveis para uma pessoa e ao que ela pode pagar. Assim, por exemplo, a demanda por opções de cidadania por investimento na América do Sul tem sido muito baixa em comparação com outras partes do mundo, e isso se deve em parte ao fato de as opções de ascendência estarem disponíveis para muitas pessoas. Uma opção de ascendência é geralmente muito mais barata do que a cidadania por investimento, e você pode se qualificar para um passaporte muito privilegiado na Europa. Se você pode se tornar um cidadão italiano ou espanhol com muita facilidade, por que investir para se tornar um cidadão em um lugar mais periférico?

E, é claro, existem possibilidades – como você descreveu antes – de simplesmente comprar documentos falsos. Algumas pessoas fazem isso, é claro, mas não sabem se isso sempre funcionará ou se serão pegas. Há muitos riscos envolvidos com documentos falsos. Algumas pessoas não compram um passaporte falso, mas compram documentos falsos para fazer uma opção de ascendência. Por exemplo, há vários casos de russos que compram os documentos para inventar um antepassado romeno e usam isso para obter a cidadania romena e, por essa via, tornam-se cidadãos da UE. Há muitas estratégias diferentes que as pessoas usam, dependendo do que está disponível para elas e dos riscos que estão dispostas a correr.

**Svetlana Ruseishvili:** *Ter uma cidadania adicional tem algo a ver com ser um “cidadão do mundo”? Como você mencionou anteriormente, a cidadania é vista como algo formal, enquanto a nacionalidade é repleta de significados de identidade. Gosto de um caso que você citou em seu livro: algumas pessoas que você entrevistou eram muito críticas em relação à ideia de cosmopolitismo. Embora tivessem várias cidadanias, elas ainda se identificavam de forma mononacional.*

**Kristin Surak:** Isso remete à tensão entre Estado e nação, sobre a qual falamos anteriormente. E você tem toda a razão. Há muitas pessoas que são estratégicas em relação a isso. Elas querem um documento de viagem. Elas querem melhorar suas oportunidades de viagem. É um ativo ou uma ferramenta para muitas delas, mas não afeta realmente sua identidade. O que achei interessante em minhas entrevistas é que muitas pessoas que estão se naturalizando por meio desses programas relutam em assumir o termo “cidadão do mundo” ou “cidadão global” para si mesmas. Algumas pessoas com quem conversei, especialmente se foram criadas em um contexto nacional único, ainda tinham uma forte identidade em torno dessa nacionalidade e viam essa identidade como diferente de seu documento de viagem. Uma pessoa com quem conversei disse que percebeu que seu passaporte era um documento de identidade, não a sua identidade.

Mas também conversei com algumas pessoas mais jovens que se naturalizaram por meio desses programas e cresceram em vários países, estudaram em escolas internacionais, falavam vários idiomas. Elas não cresceram necessariamente com a cidadania de seu país. É mais provável que se identifiquem como cidadãos globais ou simplesmente digam que não têm nenhum tipo de identidade nacional. A nacionalidade, para elas, não era uma identidade importante e elas construíram sua identidade de outras maneiras. Achei isso muito interessante, esse tipo de maleabilidade e flexibilidade e a variedade de diferenças na maneira como as pessoas se

relacionam com as identidades nacionais. Um dos grandes fatores determinantes nesses casos é o local onde você cresceu, como cresceu e a mobilidade que teve quando criança.

**Svetlana Ruseishvili:** *Acho que essa distinção entre nação e Estado é algo que devemos abordar teórica e empiricamente também. Em sua opinião, qual é o futuro da cidadania? Alguns acadêmicos propõem repensar a natureza compulsória da cidadania e permitir maneiras mais flexíveis de as pessoas saírem e entrarem na comunidade política de cidadãos. Shachar (2009) propõe um princípio *jus nexi* (em oposição aos prescritivos *jus soli* e *jus sanguinis*), Sassen (2003) propõe uma cidadania pós-nacional, a filósofa italiana Donatella Di Cesare (2020) fala sobre “*ius migrandi*” etc. Esses debates parecem colocar em questão o vínculo entre cidadania e nacionalidade. Em sua opinião, a mercantilização da cidadania (que a desconecta da identidade nacional) no capitalismo contemporâneo e flexível poderia levar a uma concepção mais flexível e justa de cidadania, na qual pessoas sem documentos poderiam se tornar cidadãos nos países onde vivem e contribuem?*

**Kristin Surak:** Essa é uma boa pergunta. Muitos desses debates vêm de um contexto de filosofia normativa ou política e começam com a pergunta: “Como devemos decidir quem se torna um cidadão?” No entanto, como uma pesquisadora de sociologia política, tenho a tendência de abordar essas questões de forma diferente. Para mim, o mais importante do que perguntar “Como devemos organizar um sistema, o que é moralmente melhor nesses casos?” é perguntar “Como os Estados agem em relação a essas questões?”. O que leva à questão mais profunda: “Qual é a natureza do poder do Estado?” Temos cidadania porque os Estados ganham poder abraçando ou englobando populações, ao mesmo tempo em que excluem outras que o Estado define como “indesejadas”. O controle da população é uma fonte muito importante de poder do Estado. O tamanho da população, por exemplo, é um componente muito importante do PIB. Uma das razões pelas quais o PIB da China é tão grande é porque sua população também é grande. Mas eles não querem todo mundo – eles querem poder excluir também.

Ao mesmo tempo, vivemos em um mundo de capitalismo. E o capitalismo precisa de jurisdição para operar. Para funcionar, ele precisa de limites legais e do estado de direito para proteger a posse da propriedade privada. E é o Estado que define jurisdições de todos os tipos, inclusive jurisdições subnacionais, exceções jurisdicionais e tudo o mais. O capitalismo também adora isso. Mas, fundamentalmente, ele precisa do estado de direito para proteger a propriedade privada.

Portanto, essas são as duas principais funções dos Estados: eles definem jurisdições e abrangem e excluem populações. Se vamos fazer perguntas sobre como a filiação deve ser definida, temos de ser realistas e reconhecer que vivemos em um mundo de capitalismo global. Os mesmos Estados sobre os quais estamos fazendo todos os tipos de perguntas em termos de como eles determinam a filiação são os mesmos que ancoram o capitalismo global. É nas mudanças do capitalismo global que precisamos posicionar nossas perguntas sobre como a cidadania pode mudar.

E isso está de fato mudando. O que vemos em geral é o crescimento de cidadanias intercambiáveis regionalmente. A União Europeia é provavelmente o melhor exemplo disso, onde ser cidadão de um Estado membro europeu é semelhante a ser cidadão de 27 Estados membros diferentes. A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) está se movendo cada vez mais nessa direção na África Ocidental, em direção a um modelo que não se trata apenas de permitir o livre fluxo de mão de obra através das fronteiras dos Estados-membros, mas de pessoas em geral. O Mercosul concede amplos direitos aos cidadãos de outros

países do Mercosul. O Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) e os países da Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM) também fazem isso. Se olharmos globalmente, veremos o crescimento desses blocos regionais, onde os cidadãos obtêm muitos benefícios regionais com base nessa cidadania. Acredito que, se houver alguma mudança, será um movimento maior nessa direção. Mas como o capitalismo global se baseia no fato de os Estados delimitarem jurisdições e definirem populações, não acho que veremos um declínio na cidadania ou um aumento da igualdade em torno da cidadania, já que o capitalismo prospera com a desigualdade.

**Svetlana Ruseishvili:** *Obrigada por essa conversa. Tenho certeza de que ela será valiosa para aqueles que pesquisam migração, cidadania e desigualdade. Sucesso para seu novo livro!*

## Referências bibliográficas

BAUBÖCK, Rainer. Genuine links and useful passports: evaluating strategic uses of citizenship. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 6, p. 1015-1026, 2019.

BRUBAKER, Rogers. **Citizenship and Nationhood in France and Germany**. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

COOK-MARTIN, David. **The Scramble for Citizens**. Stanford: Stanford University Press, 2013.

DI CESARE, Donatella. **Estrangeiros residentes: uma filosofia da migração**. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2020.

GLICK SCHILLER, Nina; SALAZAR, Noel B. Regimes of Mobility Across the Globe. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 39, n. 2, p. 183-200, 2013.

HARPAZ, Yossi. **Citizenship 2.0: Dual Nationality as a Global Asset**. Princeton: Princeton University Press, 2019.

HARPAZ, Yossi; MATEOS, Pablo (eds.). Special Issue: Strategic Citizenship: Negotiating Membership in the Age of Dual Nationality. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 6, 2018.

MARSHALL, Thomas H.; BOTTOMORE, Thomas. **Citizenship and Social Class**. London: Pluto Press, 1992.

MILANOVIC, Branko. Global Income Inequality in Numbers: in History and Now. **Global Policy**, v. 4, n. 2, p. 198-208, 2013.

ONG, Aihwa. **Neoliberalism as exception: mutations in citizenship and sovereignty**. Durham: Duke University Press, 2006.

SASSEN, Saskia. The Repositioning of Citizenship: Emergent Subjects and Spaces for Politics. **CR: The New Centennial Review**, v. 3, n. 2, p. 41-66, 2003.

\_\_\_\_\_. **Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SHACHAR, Ayelet. **The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

SURAK, Kristin. Millionaire mobility and the sale of citizenship. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 47, n. 1, p. 166-189, 2021.

\_\_\_\_\_. **The Golden Passport: Global Mobility for Millionaires**. Cambridge: Harvard University Press, 2023.

ZANINI, Maria C.C.; ASSIS, Glaucia; BENEDUZI, Luis Fernando. “Cidadãos de direito, estrangeiros de fato: narrativas de ítalo-brasileiros(as) na Itália”. **História Oral**, v. 18, n. 1, p. 117-145, 2015.

### **Sobre as autoras**

**Svetlana Ruseishvili**, Professora no Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, Brasil; pesquisadora visitante (2023-2024) na London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido. E-mail: svetlana@ufscar.br - ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8170-9692>.

**Kristin Surak**, Professora Associada de Sociologia Política na London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido. E-mail: k.surak@lse.ac.uk - ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5064-2579>.

### **Editores de seção**

Tuíla Botega, Emmanuel de Nazareth Brasil