

# A Cidadania como Mecanismo Indutor do Desenvolvimento Regional no Âmbito do Mercosul

Alexsandra Gato Rodrigues<sup>1</sup>

## Resumo

---

Com o advento da globalização, os países perderam parcelas de sua soberania e passaram a se unir em blocos econômicos, como forma de enfrentar a economia de mercado baseada no modelo neoliberal. O Mercosul surge por meio do Tratado de Assunção, em 1991, e é formado por Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, com a Venezuela em fase avançada de ingresso. O bloco pretende se tornar uma união aduaneira e até mesmo um mercado comum, embora até hoje ainda não tenha ultrapassado o estágio de zona de livre-comércio imperfeita, com um parlamento recente, sem um direito comum e com diversas restrições à adoção de um modelo calcado na supranacionalidade. Por outro lado, a cidadania não está na agenda premente dos países membros, em que pese já demonstrem pequenos avanços com a criação do parlamento do Mercosul e de políticas sociais voltadas à livre circulação do trabalho.

**Palavras-chave:** Globalização. Cidadania. Mercosul.

---

<sup>1</sup> Advogada. Mestre em Desenvolvimento pela Unijuí, especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Unifra. Professora do curso de Direito da Faculdade Palotina – Fapas, Santa Maria/RS. alexsa@brturbo.com.br.

## **Abstract**

---

With globalization, many nations lost parts of their sovereignty and join themselves in economical wholes in order to face the economy of market based on “new-liberal” pattern. The Mercosul, which appeared in 1991 through the “Assumption City Treatise”, is formed by Brazil, Argentina, Uruguay, Paraguay, and Venezuela coming. This whole intends to become a kind of custom-house alliance and common market, although till now it has never gotten to go beyond an imperfect stage of free commercial territory, with a brand new parliament, without common laws, and with many restrictions to the adoption of a supranational pattern. On the other hand, citizenship seems does not take precedence in Mercosul politics even parliament’s creation and social politics about free circulation of job.

**Keywords:** Globalization. Citizenship. Mercosul.

Globalização é um dos conceitos em voga na atualidade, sendo seu significado na maioria das vezes reduzido ao aspecto econômico-financeiro. Pode-se definir globalização como “a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice-versa” (Giddens, 1990, p. 64). Para Santos (2002a, p. 26), “o processo de globalização traduz um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas que são interligadas de modo complexo.”

Neste arcabouço, vê-se o processo de globalização como um fenômeno complexo que interfere em vários pontos nas diversas formas de sociedades existentes, refletindo diretamente nas decisões a serem tomadas e que determinam os rumos do mundo.

Apesar de ser um fenômeno multifacetado, com vários reflexos em diferentes setores, o viés mais importante da globalização é o econômico, pois é o carro-chefe de um processo calcado em um sistema econômico (neoliberal ou neocapitalista), trazendo, por óbvio, reflexos nos demais campos, principalmente político e social.

Para Giddens (1999), a globalização substitui os mercados sociais (necessidades sociais) pelo livre-mercado desregulamentado (autorregulável), vindo a sobrepor tal tendência às necessidades sociais. Tal aceção se faz uma vez que a globalização direciona a economia para os moldes existentes no paradigma do Estado Liberal, que é calcado na proteção dos direitos individuais ante a intervenção do Estado na vida privada, buscando garantir a regulação espontânea da sociedade abstendo-se, ao máximo, de intervir nas relações sociais, tornando-se dependente do capital oriundo do livre-mercado, calcado no poderio econômico.

Com relação ao aspecto econômico predomina uma visão mercadológica desse “novo” fenômeno. Essa faceta da globalização afirma que tal conceito reflete um intrincado processo de relativização das fronteiras

e soberanias nacionais, com a queda de várias das tradicionais barreiras e tarifas protecionistas, além de uma ampla e irrestrita abertura do comércio internacional, possibilitando que o capital se movimente, livremente e sem quase nenhum controle por parte dos Estados Nacionais e suas legislações internas, em uma escala planetária.

Na perspectiva daqueles que defendem essa posição econômica, a intensificação maciça das trocas comerciais e financeiras em um âmbito global, baseada nessa completa desregulamentação e em uma rede de informações que redefiniu a categoria de espaço-tempo, no qual o próximo e o distante estão agora quase unidos, permitiria que o próprio mercado equacionasse os problemas existentes em torno da distribuição de riquezas, pois o aumento da circulação de mercadorias faria com que todos os envolvidos nesse desenvolvimento das transações comerciais acabassem sendo beneficiados.

No âmbito internacional, a segunda metade do século 20 assistiu ao aparecimento de experiências de integrações econômica, política e jurídica entre Estados que, embora já vividas no século anterior, introduziram uma lenta mudança no conceito de soberania estatal, na medida em que parcelas de competência antes exclusivas dos Estados são atribuídas a organizações internacionais com finalidades e formações as mais diversas.

É neste contexto que nasce o Mercosul após sucessivas tentativas de cooperação para a formação de um mercado comum entre Brasil e Argentina, recebendo a adesão do Uruguai e Paraguai, em 26 de março de 1991. Esses quatro países constituíram o Mercado Comum do Sul – Mercosul –, com a assinatura do Tratado de Assunção. O mesmo está fundado na “reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-partes” e situado, formal e juridicamente, na moldura de acordos parciais previstos pela Associação Latino Americana de Integração (Aladi). Em dezembro de 1994 os Estados-partes assinaram o Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto, o qual marcou o final do período de transição, passando o Mercosul a possuir personalidade jurídica de Direito Internacional. Após cinco anos da entrada em vigor do Tratado de

Assunção, foi permitida a integração ao Mercosul de qualquer dos demais signatários da Aladi, desde que com a aprovação unânime dos Estados-partes. Foi o que fez o Chile e a Bolívia, tornando-se os novos parceiros – sócios comerciais ou membros não plenos – do Mercosul.

A questão da cidadania na era global torna-se, então, um problema que precisa ser levado em conta quando do estudo da nova ordem internacional. Partindo, ainda que utopicamente, de uma perspectiva sociológica, podemos pensar a globalização como um potencial embrião de uma sociedade mundial, mais solidária, fundamentada em múltiplas e rápidas redes de informações, criando uma linguagem própria em uma sociedade pluralista.

Esta cidadania integra noções centrais da filosofia política, como os reclamos de justiça e participação política, e se vincula intimamente à ideia de direitos individuais e de pertença a uma comunidade particular, colocando-se, portanto, no coração do debate contemporâneo entre liberais e comunitaristas, considerando que cidadania nacional vem sendo abalada pela formação de instituições supranacionais, como é o caso da União Europeia e Mercosul, bem como pela ruptura de identidades infranacionais que assumem a forma de movimentos reivindicatórios ou separatistas. Além disso, a importância crescente das dimensões econômica e social na vida moderna vem enfraquecendo os laços políticos da cidadania. Os interesses econômicos materiais predominam, em muitos casos, sobre os direitos e deveres cívicos do cidadão. Nesse contexto, busca-se estudar a possibilidade de uma cidadania comum no Mercosul.

Nesse sentido, é apresentado o presente trabalho, desenvolvido por meio de pesquisa teórica, que teve como objetivos a pesquisa exploratória, utilizando o método de abordagem dedutivo – eis que a discussão parte de uma temática mais geral para chegar a uma temática mais precisa – que veio a enfocar a atual concepção de cidadania e a possibilidade de existência de uma cidadania comum no Mercosul como possibilidade de desenvolvimento no mundo globalizado.

## A Questão da Cidadania

É difícil datar com precisão o aparecimento do conceito de cidadania. Sabe-se que o seu significado clássico associava-se à participação política. O próprio adjetivo “político”, por sua vez, já remete à ideia de pólis (Cidade-Estado Antiga). Pode-se concluir, então, que foi justamente sobre esse tipo de organização urbana que se assentaram as bases do conceito tradicional de cidadania e de uma considerável parte de seu significado atual.

Ela atem-se aos estudos das poleis gregas e romanas. Consta que muitas modificações ocorridas, resultado de transformações nos campos da técnica, da economia e da arte bélica, alteraram potencialmente as relações entre o poder e a sociedade.

A definição corrente da cidadania própria à sociedade contemporânea se encontra no ensaio clássico de T. H. Marshall sobre o tema da cidadania: “Cidadania e classe social” (Marshall, 1967, p. 12). Cinco décadas após a sua publicação, em 1949, o ensaio de Marshall continua a ser a referência teórica fundamental para quem começa a refletir sobre a cidadania na sociedade contemporânea.

Cidadania, segundo Marshall (1967), é a participação integral do indivíduo na comunidade política; tal participação se manifestando, por exemplo, como lealdade ao padrão de civilização aí vigente e a sua herança social e como acesso ao bem-estar e à segurança materiais aí alcançados.

O problema está no fato de que Marshall não se preocupa em rastrear todas as implicações teóricas dessa definição sintética – e, no limite, bastante simples – de cidadania. Na verdade, o que lhe interessa é chegar rapidamente à caracterização dos diferentes modos pelos quais pode teoricamente se concretizar – se concretizou historicamente – essa participação de todos os indivíduos na comunidade política. Esses diversos modos corporificam

diferentes tipos de prerrogativas – os chamados direitos – que o Estado reconhece a todos os indivíduos; prerrogativas a que correspondem correlatamente obrigações para com o Estado, isto é, os chamados deveres.

Marshall (1967) propõe, assim, uma classificação dos direitos individuais que equivale na prática a um quadro de indicadores concretos da cidadania. Essa classificação se estabelece segundo o critério, mais implícito que explícito, da esfera da atividade social, quando o Estado reconhece prerrogativas a todos os indivíduos: a esfera da produção e do trabalho, a esfera da atividade política e a esfera do consumo.

São direitos civis, para Marshall (1967), aqueles que concretizam a liberdade individual, como os direitos à livre-movimentação e ao livre-pensamento, à celebração de contratos e à aquisição ou manutenção da propriedade, bem como o direito de acesso aos instrumentos necessários à defesa de todos os direitos anteriores, ou seja, o direito à justiça. São direitos políticos, segundo Marshall, aqueles que compõem, no seu conjunto, a prerrogativa de participar do poder político; prerrogativa essa que envolve tanto a possibilidade de alguém se tornar membro do governo, isto é, a elegibilidade, quanto a possibilidade de alguém escolher o governo por meio do exercício do voto. Finalmente, os direitos sociais equivalem, para Marshall, à prerrogativa de acesso a um mínimo de bem-estar e segurança materiais, o que pode ser interpretado como o acesso de todos os indivíduos ao nível mais elementar de participação no padrão de civilização vigente.

O processo de formação dos Estados Nacionais conheceu, paralelamente às mudanças nos quadros sociopolíticos, a consolidação da burguesia como classe atuante, tanto política quanto economicamente. Mesmo assim, a centralização promovida pelo absolutismo monárquico manteve, por um longo tempo, o caráter hereditário do poder e as características estamentais da Idade Média.

Com um olho nas tradições do passado e outro no progresso do futuro, esse período representou uma transição. Foi o período das revoluções sociais, das transformações políticas e econômicas, das criações artísticas, do desenvolvimento das ciências, da disseminação do conhecimento, da busca da liberdade de pensamento e da igualdade entre os indivíduos e do nascimento do ideal de liberdade. A partir dessas novas diretrizes, procurou-se construir uma sociedade mais justa. O aparecimento dessas novas ideias foi instigado pelo desenvolvimento do Capitalismo e pelas reformas religiosas do século 15 (Dal Ri Júnior; Oliveira, 2002).

A evolução da cidadania e da nacionalidade na Idade Média tem uma primeira fase no período feudal, onde o espaço territorial deixado pelo antigo Império vem ocupado por uma multiplicidade de pequenos Estados. Os elementos fundamentais desta nascente comunidade jurídica internacional podem ser reconhecidos na Chamada República Christiana. Isto porque tais Estados encontram-se estreitamente ligados entre si por uma só religião, o cristianismo, e por um só elemento de coesão política, a Igreja. Somente esta última poderia servir como sentido unificador entre o particularismo, que nasce com os novos Estados, e o universalismo deixado pela cultura romana (Dal Ri Júnior; Oliveira, 2002, p. 39-40).

Nessa nova realidade, a burguesia lutava para conseguir poder. Apesar de sua proeminência econômica e do apoio recebido do Mercantilismo, essa camada ainda não havia se afirmado politicamente.

Com efeito, houve inovações também para a concepção de cidadania. Mais próxima àquela experimentada por gregos e romanos, tinha na igualdade e na liberdade seus princípios básicos. Foi com esse espírito renovador de igualdade e liberdade que filósofos modernos como Locke e Rousseau conceberam as ideias de uma democracia liberal, baseando-se na razão e se contrapondo ao direito divino. Foram essas ideias que, mais tarde, serviram como substrato teórico das Revoluções Burguesas, ocorridas nos séculos 17 e 18 europeus (Dal Ri Júnior; Oliveira, 2002).

Todas as ideias produzidas pelos iluministas traduziam o pensamento político da época influenciando tanto os movimentos de independência na América quanto as Revoluções Inglesa e Francesa. Ao mesmo tempo, o ideal de sociedade, daí surgido, já apontava desigualdades no campo social. A situação trouxe inúmeros prejuízos para a cidadania, restringindo a sua prática, assim como observou Barbalet (1989, p. 13):

[...] a concessão de cidadania para além das linhas divisórias das classes desiguais parece significar que a possibilidade prática de exercer os direitos ou as capacidades legais que constituem o status do cidadão não está ao alcance de todos que os possuem.

Percebe-se que o conceito de cidadania percorreu mais de dois mil e quinhentos anos de história, vinculando-se cada vez mais às mudanças nas estruturas sociais. É impossível, contudo, não notar que os avanços, nos campos da técnica e da política, provocaram na sociedade impactos tão radicais em tão pouco tempo, influenciando indiretamente os direitos e deveres dos cidadãos. Sobretudo nos séculos 19 e 20, esses progressos transferiram para a esfera da cidadania toda uma gama de desajustes oriundos do sistema de classes. A necessidade de compreender o conceito atual de cidadania à luz dessas questões sociais vem como herança do processo de formação das democracias modernas.

Os ideais de liberdade e de igualdade, embora tivessem uma origem propriamente burguesa, contribuíram para a inclusão de um maior número de indivíduos no corpus político das sociedades. Os anseios da população economicamente menos favorecida, contudo, ainda não estavam vinculados ao campo dos direitos sociais. Isso explica, em parte, porque a grande maioria dos estudos contemporâneos sobre cidadania, como, por exemplo, os de Marshall e Barbalet, têm nas desigualdades de classe o componente fundamental (Barbalet, 1989).

Mais do que isso foi o legado das lutas sociais observadas em diversos países ao longo dos séculos 19 e 20, responsável pelo caráter reivindicatório da cidadania, tal como ela é conhecida hoje. Atualmente uma variedade de atitudes caracteriza a prática da cidadania. Assim, entende-se que um cidadão deve atuar em benefício da sociedade, bem como esta última deve garantir-lhe os direitos básicos à vida, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, trabalho, entre outros.

Como consequência, cidadania passa a significar o relacionamento entre uma sociedade política e seus membros. Os reflexos dessa condição no direito internacional, por outro lado, impulsiona esse conceito ao de nacionalidade.

Com relação ao conceito de cidadania, pode-se dizer que, apesar da existência de profundas desigualdades sociais, esse termo evoluiu com o passar dos anos e ampliou a abrangência de sua concepção, abraçando todas as classes sociais. Deixou de se restringir apenas à participação política para relacionar uma série de deveres da sociedade para com o cidadão. Apesar disso, apenas a teoria é igualitária. Na prática, ainda há muito o que se fazer para que direitos e deveres sejam os mesmos para todos.

A questão da cidadania na era global torna-se, então, um problema que precisa ser levado em conta quando do estudo da nova ordem internacional. Partindo, ainda que utopicamente, de uma perspectiva sociológica, pode-se pensar a globalização como um potencial embrião de uma sociedade mundial, mais solidária, fundamentada em múltiplas e rápidas redes de informações, criando uma linguagem própria em uma sociedade pluralista, isto é, a globalização pode ser extremamente positiva, caso consiga superar essa linguagem do consumo irrealizável, pois o predomínio da técnica, por si só, não é algo negativo, uma vez que pode vir a permitir o surgimento de instâncias internacionais críticas de diálogo, desvinculadas, até mesmo, dos ordenamentos estatais e das teias do mercado, contribuindo para uma positiva reconstrução constante da diversidade, reforçando uma cultura de vizinhança e aprofundando a democracia.

É sob o signo da incerteza, que marca o tempo “pós-moderno” ou “pós-nacional”, que os cidadãos do mundo se deparam com os riscos da nova ordem internacional, esgrimindo, em nome do interesse público, os valores da democracia e da sustentabilidade, agrupados em torno a uma sociedade civil global emergente e operando em um nascente espaço público transnacional, onde enfrentam as forças dominantes do Estado e do mercado. Do resultado desse embate, depende o destino da democracia, a sustentabilidade do planeta e a sorte de seus habitantes. Nesse contexto, vislumbra-se o Mercosul e sua busca por uma cidadania para todos os membros de seus Estados-parte, o que se passa a analisar.

A cidadania representa então um fator de aproximação entre as pessoas envolvidas nesses processos, porque expressa claramente o caráter de comunidade, na qual os cidadãos têm os mesmos direitos e deveres comuns, o que se objetiva alcançar com a integração (Saldanha, 2005).

Tem-se por concepção, que a cidadania é a

condição jurídica da pessoa em relação ao país em que se encontra [...]. Ao ser considerada cidadã de um Estado, a pessoa passa a portar direitos e deveres com relação a esse Estado determinado (Saldanha, 2005, p. 100).

Nesse sentido, a cidadania clássica está calcada em três elementos que a caracterizam, ou seja, a cidadania civil,<sup>2</sup> a cidadania política<sup>3</sup> e a cidadania social.<sup>4</sup> Nesse contexto, a cidadania pode ser classificada, ainda, em cidadania passiva<sup>5</sup> e cidadania ativa.<sup>6</sup> É importante salientar que somente haverá cidadania quando estiverem presentes a liberdade e a democracia,

<sup>2</sup> Está ligada às liberdades individuais.

<sup>3</sup> Diz respeito ao direito de exercer o poder político.

<sup>4</sup> Visa à ação positiva do Estado, com o intuito de alcançar o bem-estar social.

<sup>5</sup> A pessoa é apenas considerada cidadã, mas não exerce tal condição, ficando alheia ao que acontece ao seu redor.

<sup>6</sup> O cidadão portador de direitos e deveres é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação, tendo como exemplo o voto.

considerando que “a participação do cidadão no poder surge como uma das principais características da democracia e mister se faz a sua plena colaboração na gestão do poder” (Leite, 2004).

Traçando-se uma linha de continuidade entre as diversas posições supraelencadas, reunindo e problematizando tanto a vertente economicista mais conservadora quanto aquelas de caráter sociológico, político e jurídico, verifica-se que as atuais sociedades, sociedades de risco, a partir desse domínio hegemônico da tecnologia de informação e de produção, mostram-se cada vez mais complexas e plurais, como resultado de um horizonte infinito de escolhas que a modernidade e sua racionalidade técnica têm produzido, fato que colocou em xeque o papel tradicional dos Estados-Nação.

Essa complexidade nada mais significa do que a intensificação das possibilidades de agir e a contingencialidade de toda decisão tomada, não sendo mais possível prever todas as consequências de uma escolha realizada, o que torna a sociedade global altamente arriscada. Apesar da grande variedade de opções, o que a globalização econômica também traz à tona, da forma como está sendo instituída, é a vinculação das tomadas de decisão dos países periféricos a fatores e determinações exógenas, diminuindo assim as alternativas de ação à disposição de tais Estados-Nação.

Esses Estados, assim, não mais conseguem configurar, positivamente, os padrões de cidadania apropriados aos princípios norteadores do paradigma constitucional-democrático, posto que estão cada dia mais vinculados a lógicas externas, marcadas por um pensamento pragmático e individualista, o que tem afetado drasticamente sua capacidade interna de gerir seu próprio sistema econômico, político e jurídico. Ou seja, o atual aparato jurídico dessas nações menos desenvolvidas não consegue mais responder aos desafios impostos pela extrema complexidade das relações socioinstitucionais pós-globalização econômica.

Essa nova arquitetura do Estado-Nação tem sido muito influenciada e moldada por uma outra consequência oriunda desse vertiginoso crescimento tecnológico da modernidade globalizada, que é uma falta completa de parâmetros conceituais fixos para explicar quaisquer dos fenômenos vivenciados no presente, pois os significados de clássicos conceitos, como liberdade, igualdade, soberania, dentre outros, foram demasiadamente relativizados em uma época de insegurança e incerteza permanente, em que todos os termos são passíveis de serem questionados.

É dentro dessa conjuntura complexa que se faz importante repensar o que seria realmente uma cidadania democrática, participativa, pois esta, conforme compreende-se, pressupõe a ideia da autogestão de seu espaço individual, sem que isso signifique egoísmo ou abuso, sendo o meio adequado para possibilitar potenciais divergências e transgressões racionalmente admitidas, isto é, capacidade de ser tratado como igual apesar das diferenças e de se inserir neste mundo globalizado a partir dessas mesmas particularidades. O modo, contudo, como a globalização vem sendo estabelecida tem traduzido uma redução do espaço de comunicação intersubjetiva dos cidadãos, pois desvaloriza os microespaços políticos de debates e discussões.

Hoje, uma variedade de atitudes caracteriza a prática da cidadania. Como consequência, cidadania passa a significar o relacionamento entre uma sociedade política e seus membros.

No dizer de Corrêa (2002, p. 217)

A cidadania, pois, significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos ao ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor-fonte a plenitude da vida.

Dessa forma, só haverá cidadania plena quando as pessoas puderem, conscientes e livremente, participar das decisões que afetarão seus próprios destinos, o que transparece a necessidade de valorizar os espaços decisórios e as políticas deliberativas locais, pois essa valorização é um pressuposto de uma provável cidadania global.

Vê-se, por consequência, ser necessário redefinir a existência em comum, tanto em âmbito local quanto global, uma vez que esses dois âmbitos são interdependentes, o que realça a importância de criarmos canais de informação e intermediação os mais transparentes possíveis na nossa sociedade, os quais poderão possibilitar o aparecimento de posições mais críticas diante da realidade, podendo resultar em uma genuína conscientização do cidadão.

Entende-se cidadão como um indivíduo que vive e pratica cotidianamente a democracia, entendida como um projeto sempre inacabado, que necessita constantemente ser revisto, reconstruído e legitimado, realçando a tentativa de inclusão radical de todos, de modo igualitário, sem significar com isso uma negação das diferenças, das especificidades do outro.

Essa visão de uma cidadania responsável, como uma potencial auto-determinação em um contexto de intersubjetividade democrática, pressupõe uma mudança do próprio homem, do seu modo atual de vida, de uma recusa ao interesse imediato, aceitando a diversidade, colocando-se contrário a essa ilógica razão predominante que parece desejar abarcar todas as alternativas humanizadoras que porventura sejam propostas.

Evidencia-se, então, que em época de globalização o sentido de cidadania necessita ser reconstruído a partir de uma base não assistencialista, a qual equipara o cidadão a um menor impúbere, como se esse necessitasse de um tutor, que seja oposta a um economicismo desumanizador, reconhecendo a igualdade dos indivíduos enquanto membros plenos, ativos e responsáveis de uma dada sociedade e, ao mesmo tempo, valorizando e tematizando o

pluralismo existente, os espaços locais mais próximos dos indivíduos e de suas relações intersubjetivas, o que se coadunaria com os fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito.

Essa pretendida constituição de uma nova cidadania comum no Mercosul só será possível quando o sujeito, tanto na sua esfera privada quanto na pública, sendo ambas entendidas como equiprimordiais, tomar consciência de si mesmo e do outro de modo reflexivo, superando o mutismo alienante, a acomodação e o ajustamento, ou seja, o motivo condutor dessa cidadania do futuro ainda é a criação e ampliação de espaços públicos não estatais, não coercitivos, os quais possibilitem um agir comunicativo guiado pelo entendimento e respeito recíproco, indo além do mero ato eleitoral em uma democracia representativa, tornando os membros de uma comunidade do direito não apenas eleitores, mas cidadãos votantes, pois são conscientes dos riscos inerentes em todas as escolhas e decisões que tomarem, assumindo criticamente sua responsabilidade política e social.

A nova versão de cidadania é traduzida pela idéia de uma consciência cidadã no trato com a coisa pública, tanto para a escolha dos dirigentes, como no trabalho social a ser cumprido (Baracho, 1995. p. 104).

Nesse sentido,

[...] espaço público não é território, na acepção geográfica de localização e delimitação, mas antes de mais nada um conceito jurídico e político (...) O espaço público... resulta da ação de seus membros. Portanto Cidadania é fundamentalmente o processo de construção de um espaço público que propicie os espaços necessários de vivência e de realização de cada ser humano, em efetiva igualdade de condições, mas respeitadas as diferenças de cada um (Corrêa, 2002, p. 221).

Repensar esse espaço público e o novo cidadão na era global se faz necessário ao tratar a construção de uma cidadania do Mercosul, regionalizada, independente das nacionalidades dos cidadãos, dos fluxos de localização

de suas fronteiras e dentro da denominada governança global, como pressuposto de integração do bloco e conseqüente desenvolvimento regional com a concretização do mercado comum.

## **A Cidadania no Mercosul: como está sendo e como deveria ser**

Nos últimos anos as transformações de diversos sistemas econômicos e o dinamismo do processo evolutivo da economia mundial mostraram que a tendência das revelações econômicas na década de 90 será a consolidação do processo de globalização dos mercados.

A criação do Mercosul também faz parte de um processo evolutivo dos países da América, que vêm procurando se desvincular das políticas protecionistas para se adaptar a uma difícil convivência internacional, baseado na eficiência e na competitividade.

Em 26 de março de 1991 foi assinado um acordo que visava à constituição de um mercado comum entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, denominado de Tratado de Assunção. Os princípios básicos desse acordo dizem respeito: à ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais; à aceleração dos seus processos de estabilização econômica com justiça social; ao aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis; ao desenvolvimento científico e tecnológico; à preservação do meio ambiente e à adequada inserção internacional.

Na sua essência, o Tratado de Assunção cuida do compromisso dos quatro países de formar uma zona de livre-comércio, fixando, de forma genérica e superficial, os parâmetros básicos para o objetivo final, previsto para 31 de dezembro de 1994: o Mercosul.

O compromisso assumido pelos quatro países para a criação do Mercosul incluiu os seguintes elementos: livre-circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os participantes; estabelecimento de uma tarifa externa e de uma política comercial comum em relação a outros países ou regiões; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países participantes, com o objetivo de assegurar condições adequadas de concorrência entre os quatro países e com o compromisso de que harmonizem suas legislações de modo a possibilitar o fortalecimento do processo de integração.

O aumento do envolvimento sociopolítico no processo de integração do Mercosul resulta da interligação entre três dimensões: doméstica, regional e global. Mais do que buscar o estabelecimento de uma boa relação entre os presidentes dos países, é necessário procurar a criação de um conjunto de instituições e marcos de referência, visando a uma mais efetiva internalização de normas facilitadoras da integração comercial, fazendo emergir a necessidade de haver também um esforço de aproximação das políticas internas. Uma abordagem, no entanto, baseada somente na harmonização, não faz sentido em função das assimetrias entre os países da região.

Aqui parece residir a possibilidade da concretização da cidadania, caso o bloco atinja o estágio de Mercado Comum, hoje União Aduaneira Imperfeita. A questão da harmonização das legislações a fim de perfectibilizar o direito comunitário é, sem dúvida, o passo fundamental para propiciar cidadania aos integrantes dos Estados-membros.

Com a recente criação do Parlamento do Mercosul, instância que funcionará como caixa de ressonância nas decisões políticas sobre as normas e acordos negociados no processo de construção do Mercosul, e que terá sua sede em Montevidéu, no Uruguai, com o Parlamento do Mercosul em

funcionamento, o Bloco ganhará a representatividade política do sufrágio universal e se tornará uma referência maior quanto à legitimidade do projeto de integração regional.<sup>7</sup>

Mesmo que a questão da supranacionalidade não tenha sido pensada no caso do projeto Mercosul, pois os órgãos diretamente responsáveis pela condução do processo de integração – o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum – têm caráter intergovernamental, previstos para decidir por consenso, ela se faz presente e o avanço do processo de integração começa a exigir que se criem novos órgãos que tenham poder para debater, decidir e apontar soluções no espaço geográfico mercosulino.

Ao Poder Legislativo compete produzir e manter o sistema normativo, ou seja, o conjunto de leis que asseguram a soberania da justiça para todos – cidadãos, instituições públicas e empresas privadas. Em resumo, a legislação de um estado democrático de direito é originária de processo legislativo que constrói, a partir de uma sucessão de atos, fatos e decisões políticas, econômicas e sociais, um conjunto de leis com valor jurídico, no plano nacional e internacional, para assegurar estabilidade governamental e segurança jurídica às relações sociais entre cidadãos, instituições e empresas.

O Mercosul não pretende transpor para o âmbito da integração sistema análogo ao vigente nos espaços públicos nacionais. A partir de suas fontes jurídicas, construídas em pouco mais de uma década, vem criando, pelo consenso entre seus Estados-Partes, um conjunto de decisões, resoluções, diretrizes, indicações e instrumentos norteadores, nos campos econômico-

---

<sup>7</sup> Criada para ser o braço legislativo do Mercosul, atendendo o que dispõe o artigo 22 do Protocolo de Ouro Preto, a Comissão Parlamentar Conjunta é “o órgão representativo dos Parlaentos dos Estados-Partes no âmbito do Mercosul”. Dezesesse parlamentares de cada Estado-Parte, metade deles deputados e a outra metade senadores, formam a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, e têm a função de procurar acelerar os procedimentos legislativos necessários para a entrada em vigor, em cada país, das normas emanadas dos demais órgãos do Mercosul, além de auxiliar o processo de harmonização de legislações, de acordo com as necessidades do avanço do processo de integração, podendo igualmente encaminhar Recomendações ao Grupo Mercado Comum.

financeiro, político e social, que conformam a estrutura jurídica necessária para prover segurança ao processo de inter-relacionamento contratual entre governos, cidadãos e empresas (Ventura, 2003).

Segundo Ventura (2003), os Estados-Partes do Mercosul assumiram o compromisso de construir um Mercado Comum, amparados no conceito do Direito Internacional que reconhece os seus governantes como legítimos representantes dos povos que os elegeram para defender, no plano interno, o interesse nacional, como também no plano externo, ou seja, o conjunto dos interesses dos diferentes segmentos sociais que configuram suas respectivas sociedades. Assim, nas primeiras fases do processo de construção do Mercosul, com fundamento no que determinam o Tratado de Assunção (1991) e o Protocolo de Ouro Preto (1994), criou-se uma estrutura institucional em que três órgãos são dotados de poder decisório: o Conselho do Mercado Comum (CM), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

Se um bloco econômico é em grande parte uma comunidade de leis e o Mercosul encontra-se em processo de construção, deve-se ressaltar que a maior parte do acervo documental do Mercosul é constituído de normas destinadas a fundamentar a criação de outras normas, como manda o direito processual legislativo, suprimindo-se por esse mecanismo o trabalho legislativo que caberia a um Parlamento do Mercosul. As fontes jurídicas do Mercosul são, portanto, ainda que produzidas indiretamente por unidades representativas do Poder Executivo, pelo menos por enquanto, as Decisões do Conselho Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, todas elas construídas por consenso entre esses órgãos dotados legalmente de poder decisório, como mandam as bases conceituais sobre as quais se fundamenta o Mercosul (Saldanha, 2007).

Todo esse enorme conjunto de normas, porém, ainda não é suficiente para proporcionar a segurança jurídica exigida pelos agentes econômicos intergovernamentais, empresas e cidadãos do Mercosul, pois a sua in-

corporação aos ordenamentos jurídicos dos Estados-Partes é lenta. Cabe lembrar que apenas a Argentina mudou a sua Constituição para, mediante reciprocidade, submeter-se a decisões supranacionais, ou seja, no caso do Mercosul, às Decisões do Conselho do Mercado Comum, às Resoluções do Grupo Mercado Comum ou às Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul. Por outro lado, ressalte-se que, à luz do disposto no inciso 12 do artigo 4º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, os Congressos Nacionais dos Estados-Partes deverão encontrar soluções para acelerar o processo de recepção, pelos respectivos ordenamentos jurídicos, das normas do Mercosul, que tenham sido adotadas de acordo com os termos de parecer emitido pelo Parlamento.

A criação do Parlamento do bloco é uma das vertentes mais substantivas nessa direção que remete à necessidade de dotar as negociações do Mercosul de uma maior transparência e permeabilidade das decisões relativas à integração regional, decisões hoje concentradas no Poder Executivo. A evolução do Parlamento Europeu, que atualmente detém poderes de co-decisão, além de funções de controle e fiscalização orçamentária na União Europeia, constitui uma experiência que vem sendo devidamente analisada. Foram necessários 50 anos para que o Parlamento Europeu adquirisse o perfil que hoje tem e é difícil não constatar que, ao longo da sua evolução, a União Europeia enfrentou múltiplas dificuldades precisamente devidas ao déficit democrático que, muitas vezes, pôs em risco a efetivação das decisões comunitárias pela falta de aprovação parlamentar, pela insatisfação popular com os respectivos governos e pela falta de transparência nas negociações.

#### No entendimento de Ventura

O Mercosul não precisa esperar 50 anos, como a União Européia, para fixar como sua prioridade a busca de legitimidade democrática. Trata-se, mais do que nunca, de não tentar copiar o modelo institucional europeu, mas justamente de instalar um verdadeiro debate entre os países membros, a fim de lançar o Mercosul sobre novas bases (2003, p. 601).

Segundo fontes da Câmara dos Deputados (Brasil, [20--?]), caso do Mercosul, em que amplos setores da cidadania ignoram a existência do bloco, o sufrágio universal para compor um Parlamento regional poderá significar um extraordinário passo para estimular a participação cidadã na integração. Nos documentos até agora elaborados a respeito da criação do Parlamento Mercosul, fica claro que tal organismo não subtrairá poderes aos Legislativos nacionais, mas, pelo contrário, deve conduzir à valorização da função parlamentar e propiciar um maior equilíbrio de poderes, elemento fundamental para o sistema democrático de governo. Embora o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul já expresse claramente que o futuro Parlamento regional não tem funções nem poderes equivalentes aos dos legislativos nacionais, há um amplo leque de atribuições típicas de um órgão consultivo, representativo dos povos dos países do Mercosul que, indubitavelmente, servirá para fortalecer o processo de integração regional.

O exemplo da União Europeia serve como parâmetro ao Mercosul, mas não pode ser aplicado de forma igualitária, pois possui características próprias que devem ser respeitadas. Dessa forma, o principal obstáculo à criação de um espaço único no Mercosul está evidenciado na questão cultural, ponto que deverá ser trabalhado de forma exaustiva, revendo antigos conceitos e abandonando a ideia de rivalidade inserida em momentos históricos, mas que permanecem vivas e atuantes, buscando a união.

O sistema de representação política e o modelo de exercício democrático do poder padecem daquilo a que Santos (2006, p. 21) designa por patologias da modernidade:

[...] a patologia da participação sob a forma do conformismo, do abstencionismo e da apatia cívica, a patologia da representação sob a forma de distância entre eleitores e eleitos, do ensimesmamento dos parlamentares e governamentalização dos parlamentos, etc.

De tal modo, se clama como imperativo democratizar a democracia (Giddens, 1991) ou mesmo de promover a sua reinvenção (Santos, 2002b).

As democracias e os modelos de exercício democrático do poder apresentam sinais de esvaziamento e de degradação ante a desilusão instalada quanto aos processos democráticos: a perda de confiança nos políticos, o desinteresse e a apatia diante da política. O paradoxo da democracia, consoante lhe chama Giddens (1991), pode ser aquiescido nas dificuldades maiores que as democracias representativas revelam em transitar e em instituírem-se como democracias participativas em países de democracia tardia como os do Mercosul.

O profundo distanciamento dos cidadãos do processo decisório interno é conseqüência de uma cultura política autoritária, de instituições jovens cujo processo de maturidade foi muitas vezes interrompido por períodos ditos de exceção, do acesso à educação e à informação muito difícil para a maioria das pessoas e de uma organização dos movimentos sociais ainda tímida. Ainda que todos esses elementos tenham conhecido uma evolução positiva no século XX, ela ainda é insuficiente; salvo algumas exceções históricas, os Estados latino-americanos são democracias meramente formais no sentido que dispõe simplesmente de um sistema representativo fundado no sulfrágio universal (Ventura, 2003, p. 592).

A inserção da Cláusula Democrática no âmbito mercosulino<sup>8</sup> representa um grande passo à consolidação de um processo mais integracionista, com a proteção da democracia e dos direitos humanos. Pelo fato, no entanto, de as regras do Mercosul não terem uniformidade interpretativa e do significado de democracia não ser tratado no Protocolo, este fica a critério de cada caso concreto, conforme o entendimento dos diversos países integrantes, dificultando o avanço da integração regional.

Na opinião de Saldanha (2007), no Mercosul, apesar de existirem Estados democráticos, a cidadania resta minimizada, pois os cidadãos dos países-membros ficam a mercê de suas decisões, permanecendo esse organis-

---

<sup>8</sup> Na 10ª Reunião do Conselho do Mercado Comum (São Luís, 25 de junho de 1996) foi assinada a “Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul”, além do Protocolo de Adesão da Bolívia e do Chile a tal Declaração, instrumento que traduz a plena vigência das instituições democráticas, condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul.

mo internacional na fase meramente econômica. A adoção dos mecanismos processuais da justiça supranacional no direito do Mercosul é uma forma de ampliar a sua cidadania, pois os cidadãos terão legitimidade ativa em determinadas ações para a defesa dos interesses comunitários, participando do processo de integração.

Para a adoção dos institutos processuais da União Europeia, o Mercosul deve modificar o seu sistema de solução de controvérsias, pois é incompatível com as ações comunitárias. É necessária a existência de um tribunal supranacional permanente nessa organização para o julgamento dos mecanismos específicos, que, inclusive, poderão ser propostos, conforme o caso, pelos cidadãos dos seus integrantes e por suas instituições. Desse modo, o Mercosul deve afirmar a sua democracia e cidadania, possibilitando a presença dos cidadãos no processo de integração, que terão a competência, consoante ocorre no direito comunitário, para pleitear direitos ante a organização internacional, zelando, também, pela sua efetividade (Saldanha, 2007).

A cidadania que o bloco tem atualmente é, sem dúvida, meramente formal, uma vez que hoje, dentro dos contornos gerais, essa não é a preocupação precípua dos integrantes do Mercosul, no entanto com a criação do parlamento do Mercosul e essa cidadania supranacional, talvez possa vir a ser concretizada e gerar desenvolvimento ao bloco como se passa a analisar.

## **A Cidadania no Mercosul Como Elemento de Desenvolvimento em um Mundo Globalizado**

A concepção de cidadania desenvolvida por Marshall (1967) pode ser considerada a mais influente na modernidade, pois o avanço de sua análise consiste no estabelecimento das características constitutivas da cidadania moderna: universalidade, territorialização, individualização e índole estatal-nacional da cidadania.

Esses elementos sustentaram o desenvolvimento da cidadania calçada num *status* concedido aos indivíduos que são membros de determinada comunidade, definida territorialmente num país, composta de classes sociais em situação de desigualdade e relacionada a um Estado centralizador do poder.

A síntese cronológica da constituição dos direitos de cidadania integrantes da condição de cidadão desenvolvida por Marshall demarca que

a cidadania é constituída por um conjunto de direitos formais, promulgados por lei, garantidos e implementados pelo Estado, estabelecendo-se, dessa forma, uma relação entre o cidadão e a unidade estatal no que concerne a direitos e obrigações (Marshall, 1967, p. 14).

Nessa perspectiva, a relação entre cidadão e Estado-Nação remete à relação entre cidadania e nacionalidade na medida em que, por meio de um conjunto de práticas políticas, sociais, culturais e econômicas, considera-se o indivíduo como cidadão e membro de uma comunidade, apresentando como característica essencial a vontade de pertencer a essa coletividade e, nessa comunidade política, compartilhar crenças, língua, costumes, tradições, valores e identidade.

A dimensão da nacionalidade encontra-se vinculada à ideia de nação, como unidade territorial geograficamente localizada e à ideia de Estado moderno como expressão política de sua organização. O pertencimento a uma comunidade política, portanto, passou a determinar a instituição da cidadania.

Nas últimas décadas houve um crescimento extraordinário das organizações da sociedade civil, agrupadas em torno do interesse público e erguendo as bandeiras da democracia política, diversidade cultural e sustentabilidade ambiental. São organizações ligadas a gênero, raça, sexualidade, meio ambiente, religiões. Ou seja, trata-se de uma cidadania de base cultural, que assume posição privilegiada no mundo contemporâneo, confrontando-se,

no espaço internacional, com os interesses dos Estados e das corporações transnacionais voltadas ao lucro. A cidadania clássica, definida no interior de um Estado territorial, por sua vez, vê-se, em grande parte, marginal a esse processo. Vieira (2001) argumenta que essa nascente sociedade civil global vem exercendo influência nas decisões internacionais, contribuindo, dessa maneira, para a democratização do sistema político mundial.

As Novas Cidadanias deixaram de se identificar com a nacionalidade e as fronteiras do Estado-Nação amplificando-se em espaços de mundialização e planetarização, afastando-se, desse modo, da vinculação estrita a planos unidimensionais. Por outro lado, o crescente multiculturalismo das sociedades atuais polariza cidadanias múltiplas agregadoras de supranacionalismos, plurinacionalismos e pluriculturalismos crescentes. A União Europeia, enquanto espaço econômico, social e político, aglutinador de novas representações e práticas de cidadania, constitui, a esse propósito, exemplo paradigmático da nova modernidade.

Na esteira do sonho de Jean Monet de constituir os Estados Unidos da Europa, a então Comunidade Econômica Europeia, instituída em 1957, pelo Tratado de Roma,<sup>9</sup> tem vindo progressivamente a se emancipar da pura esfera econômica e a alargar o seu âmbito de atuação abrangendo progressivamente a união econômica, social e política entre os Estados-membros. Os imperativos resultantes de integração econômica com vista à realização de um mercado comum ou mercado único, implicou a definição de um quadro legal de atuação referenciado, ou exclusivo, à dimensão econômica por meio da consagração da livre-circulação de pessoas, de bens e de capitais. As liberdades e direitos civis, políticos e sociais ficaram fora do âmbito de atuação dessa organização tradicionalmente conectada com os princípios da liberdade de concorrência e de troca.

<sup>9</sup> Em 1957, sob a égide do Tratado de Roma, nasce a Comunidade Econômica Europeia com intuídos de criar entre os Estados fundantes (França, Alemanha, Holanda, Bélgica, Itália, Luxemburgo) uma união aduaneira. Posteriormente, a CEE evoluiu para formas de integração mais profundas (mercado comum e união econômica) até abarcar a união política dos Estados-membros.

O enfoque nas questões da construção de uma cidadania europeia foi acolhido, em especial, pelo Tratado de Maastricht, também designado por Tratado da União Europeia, assinado em 1992, o qual consagrou, além dos direitos e deveres previstos no Tratado de constituição da Comunidade, um novo conjunto de direitos conferidos aos cidadãos dos Estados-membros: direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas e europeias; o direito de circulação e permanência dentro do território da União; o direito de proteção diplomática e consular em países terceiros e o direito de petição junto ao Parlamento Europeu. O fato de o conceito de cidadania europeia não substituir, mas antes completar e complementar as cidadanias nacionais, leva Santos (2006) a falar em uma cidadania transnacional para além dos limites territoriais e da esfera de competência dos Estados-membros.

Na sequência do Conselho Europeu de Nice, em 2000, é assinada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Com base no legado da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nas tradições constitucionais dos Estados Membros em matéria de direitos e liberdades fundamentais, na Carta Social Europeia do Conselho da Europa e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores e outras convenções, o Conselho Europeu de Nice consagrou, em 7 de dezembro de 2000, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a qual integra os direitos civis, políticos, sociais e econômicos dos cidadãos europeus assim como dos residentes no território europeu da União. A consagração, num texto único, daquele que é considerado o patrimônio comum em termos de valores e de princípios fundamentais, filia-se no campo do reconhecimento, pois a Carta Europeia, de acordo com o artigo 51, não cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União nem altera as competências e atribuições contidas nos Tratados.

A ideia da cidadania regional, com a característica de ser ampliada, derivou do processo de integração econômica europeia. É uma cidadania superposta, complementar, uma dupla cidadania, porque não substitui a cidadania nacional dos Estados-Membros da união ou do acordo regional. Dal

Ri Júnior e Oliveira (2002) atentam que a cidadania dos Estados Membros e a cidadania comunitária não são excludentes. O avanço dos processos de integração regional e a especificidade do artifício supranacional abrem nova perspectiva à cidadania, em que a supranacionalidade vem conferir-lhe uma segunda identidade, que não substitui nem suprime a cidadania nacional do cidadão comunitário. Trata-se de uma cidadania adicional, uma segunda plataforma.

Dessa forma, o cenário mundial globalizado e o desafio de promover a articulação das nações por intermédio do regionalismo tencionam a uma mudança do conceito de cidadania nacional para o de cidadania regional ou comunitária, tendo como característica a dissociação da nacionalidade.

A ampliação do conceito de cidadania para além das bases territoriais dos Estados-nação vem ao encontro de uma mudança na conformação do espaço e das relações entre as nações em âmbito mundial nos últimos tempos. Com o processo da globalização, indica-se também a busca pela retomada da cidadania no âmbito internacional. Trata-se de uma busca para além do mercado, que ultrapasse o âmbito dos acordos e relações econômicas de integração entre os países, que se realize na perspectiva de uma integração cultural, social e política (Dal Ri Junior; Oliveira, 2002).

Os mesmos autores ainda explicam que isso significa que, simultaneamente à evolução dinâmica e singular dos processos de regionalismo e globalização, o conceito de cidadania deve transcender os limites do Estado e da nacionalidade, projetando tanto um novo tipo de cidadania – a cidadania mundial – quanto um novo tipo de cidadão – o cidadão do mundo.

A cidadania comum no Mercosul parece ter sido sinalizada na Declaração do Conselho do Mercado Comum (reunião de junho de 2003), quando registra

[...] a necessidade de priorizar a dimensão social do MERCOSUL para incentivar o desenvolvimento com equidade dos Estados Partes e da região em seu conjunto, com ênfase naquelas medidas tendentes a propiciar a inclusão social e econômica dos grupos mais vulneráveis da população [...].

Passo importante se dá enfim com a explicitação, no discurso de representantes de alguns dos países membros, da meta de construção de uma cidadania social, do mesmo modo que a aspiração de se adotar uma estratégia institucional da integração social por meio de políticas sociais unificadas.

A referência a uma cidadania supranacional, comunitária, não é nova, e tem operado, sobretudo, como marco referencial da meta da livre-circulação das pessoas e de seus direitos. Tampouco é novidade, no discurso do Mercosul, o conceito de cidadania laboral, referido ao espaço social da integração e aos mecanismos limitadores do risco do dumping social. Não se efetivou, entretanto, até agora, a correspondente construção institucional, nem mesmo nos planos jurídico e legal da definição de uma normativa laboral internacional mínima comum.

Desde meados de 2002, tanto o grupo técnico da reunião de ministros e autoridades responsáveis pelo desenvolvimento social do Mercosul, Bolívia e Chile, quanto os chanceleres do Mercosul (reunidos em Montevideu em fevereiro de 2003), passaram a conferir alta prioridade ao desenvolvimento social, ao combate à fome e à pobreza, e reafirmaram a necessidade de se dar corpo ao Programa de Fortalecimento do Mercosul Social, por meio de políticas econômicas e sociais inclusivas, voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade na região.

Para sua viabilização institucional, concebida como condição prévia da ainda indefinida Agenda Social, propôs-se a elaboração de uma Agenda Institucional do Mercosul, visando aos seguintes objetivos: a) explicitar a visão e os objetivos gerais e específicos do Mercosul Social no contexto do processo de integração regional; b) estabelecer o marco no qual se desen-

volverá o Programa de Fortalecimento do Mercosul Social. Afirmava-se, ao mesmo tempo, a necessidade de criação de um Fundo Mercosul Social, formado por contribuições dos países membros e associados.

Mesmo reconhecendo nos fatos algum avanço, não se pode perder de vista que os resultados são notoriamente modestos em matéria de integração social. Do ponto de vista das políticas sociais, trata-se de buscar um sistema de proteção social no sentido amplo que, nas suas interações com o tecido econômico, opere como uma alavanca tanto para o crescimento da economia quanto e ao mesmo tempo para a promoção da maior igualdade entre os cidadãos. Dito de outro modo, tratar-se-ia de aplicar no centro da Agenda Social do Mercosul um novo e virtuoso modo de articulação entre a política econômica e a política social, em uma estratégia comum que viabilizasse a concretização tanto de um novo modelo de desenvolvimento social quanto a própria e almejada integração social regional.

Tal estágio de integração conferiria cidadania mercosulina aos membros dos Estados-partes, gerando maior desenvolvimento para o bloco e integrando ainda mais os cidadãos locais ao mundo globalizado. Para caracterizar a transparência democrática à mencionada Agenda Social, no entanto, deve-se passar pelo crivo do Parlamento do Mercosul como forma de a efetivar realmente.

De todas essas considerações, percebe-se que é inevitável a adoção de um modelo de supranacionalidade a fim de harmonizar as legislações dos Estados-membros e criar uma instância decisória comum, uma vez que há muita disparidade social e econômica entre os cidadãos do bloco.

O direito comunitário, então, asseguraria a obrigatoriedade da observância das normas comunitárias nos ordenamentos jurídicos nacionais. O princípio da aplicabilidade direta asseguraria que as normas comunitárias, principalmente os regulamentos, pudessem produzir efeito direto nas

ordens jurídicas dos Estados-membros criando direitos e obrigações entre esses, inclusive entre as pessoas físicas e jurídicas sem a necessidade de transposição dessas normas.

## Considerações Finais

A era da globalização, como está sendo chamado o novo paradigma que veio a suceder o momento histórico do Templo de Vestfália, apesar de ter raízes já no Império Romano, veio a se popularizar a partir da década de 80 e, na década de 90 obteve uma intensificação quando passou a significar um mundo diferente que estava nascendo, um universo sem fronteiras econômicas e sem nacionalidades.

O Estado Moderno, que como marco histórico se consolidou tanto no âmbito interno quanto no externo, em 1648, com a Paz de Vestfália, passa a ser uma grande e sólida estrutura política, consolidada como uma entidade política autônoma, soberana e possuidora do monopólio da coação física legítima. Passou também a ser o núcleo fundamental da articulação política e também o principal ator da sociedade internacional moderna. Esta resta caracterizada por ser uma sociedade relacional, centrada no Estado soberano e marcada pela constante vigilância mútua entre as nações e pelo jogo na disputa pelo poder, tendo na guerra e na diplomacia os instrumentos mais diretos voltados à realização dos objetivos políticos do Estado.

A partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e, mais especificamente, com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o modelo de sociedade moderna começa a sofrer transformações, vindo à tona um novo paradigma de sociedade internacional, denominado sociedade internacional contemporânea.

Dentro desse cenário surgem novos atores, destacando, entre eles, as Organizações Internacionais, as Organizações Não Governamentais (ONGs) e as Empresas Transnacionais.

Ao mesmo tempo, emergem blocos econômicos supranacionais que, por meio de tratados diplomáticos ou pela própria dinâmica dos fluxos econômicos, facilitam a circulação de mercadorias e capitais e configuram mercados interiores. Nesse contexto, surge o Mercosul (Mercado Comum do Sul) com o propósito de permitir uma maior integração econômica dos países membros visando a um aumento da prosperidade geral. Atualmente, o Mercosul encontra-se no estágio de zona de livre-comércio e união aduaneira imperfeitas, mas no futuro estão previstos novos passos rumo a uma integração mais profunda, quem sabe chegando ao estágio de mercado comum.

A ausência de um ordenamento jurídico comunitário, de efetividade supranacional, prevalente sobre o direito nacional nas matérias específicas de interesse da comunidade, constitui-se em um dos obstáculos ao sucesso da integração dos Estados-partes do Mercosul.

Este ordenamento jurídico deve ser dotado de função jurisdicional, bem como de força coercitiva para determinar o cumprimento do direito por ele declarado, na medida em que os conflitos são decorrências normais das relações que se desenvolvem entre a comunidade.

É evidentemente inadmissível que, num mercado comum, leis regulem de modo diverso o que é ou não ato lesivo à concorrência ou abuso de poder econômico. Sem sombra de dúvida, a adoção de regras únicas conduz a uma maior segurança jurídica e uniformidade de decisões, não só no campo do direito da concorrência, mas em todo ordenamento jurídico como pressuposto de sucesso da integração almejada.

Nesse sentido, imprescindível será o abandono da atual estrutura intergovernamental, adotando-se a criação de um tribunal supranacional, assegurando uniformidade de interpretação e aplicação. É necessário abandonar o conceito ultrapassado de soberania, estabelecendo-se a primazia do direito comunitário sobre o direito nacional.

A busca da cidadania comum necessita desse direito comum, bem como de espaços públicos para exercício de direitos fundamentais e participação numa comunidade política. Ser um cidadão, neste sentido, é ser reconhecido como um membro pleno e igual da sociedade, com o direito a participar no processo político. Como tal, se trata de um ideal distintamente democrático.

O Mercosul tem desafios extremamente complexos pela frente, porém o novo *status* internacional assumido mundialmente leva à ousadia de afirmar que o caminho é correto. O ponto crucial não se restringe apenas a um espaço consumista de livre-circulação, mas sim alcançar uma melhor qualidade de vida para as pessoas que ali habitam, uma maior integração e desenvolvimento no âmbito econômico e social, proporcionando à sua população o caráter efetivo de cidadãos da região integrada.

## Referências

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania*: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais. São Paulo: Saraiva, 1995.

BARBALET, J. M. *A cidadania*. São Paulo: Estampa, 1989.

BRASIL. Câmara dos deputados. *Breve resumo histórico*. Brasília, [20--?]. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/oquecomercosul.html/mercossocial.html>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de Oliveira (Orgs.). Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais-regionais-globais. In: \_\_\_\_\_. *Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania*: reflexos histórico-políticos. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Trad. Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Cidadania, educação e informação ambiental: elementos relevantes no estado de direito ambiental. In: \_\_\_\_\_. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

OLIVEIRA, Odete Maria de Oliveira; DAL RI JÚNIOR, Arno (Orgs.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

RAMALHO, José Everaldo. *Câmara dos Deputados em trabalho elaborado por José Everaldo Ramalho – CNE lotado na Comissão do Mercosul*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/oquecomercosul.html>>. Acesso em: 2 nov. 2007.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes; CUNHA, Jorge Luiz da; GOMES Joséli Fiorin. Educar para a integração: a formação de uma identidade e de uma cidadania comuns como condição de possibilidade para a consolidação da ordem comunitária nos blocos regionais. In: *Revista de Integração Latino-americana*, ano 1, n. 2: Mila – Mestrado em Integração Latino-Americana, 2005.

\_\_\_\_\_. Os Estados integrantes do Mercosul devem abandonar a visão egoística para a adoção de uma estrutura comunitária, limitando-se a sua soberania para o bem comum, com a existência de normas jurídicas que transcendem os Estados-membros e seus cidadãos. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 9, n. 84, p. 161-170, abr./maio, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 2002a.

\_\_\_\_\_. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002b.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice*. São Paulo: Cortez, 2006.

SISTEMA Económico Latinoamericano y del Caribe. Declaración de la XXIV Reunión del Mercosur. Disponível em: <[http://www.sela.org/public\\_html/AA2K3/ESP/cap/N67/cap67-11.htm](http://www.sela.org/public_html/AA2K3/ESP/cap/N67/cap67-11.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2008.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri, SP: Manole, 2003.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. São Paulo: Record, 2001.