

## ARTÍCULO ORIGINAL

# Processos de integração e cidadania regional no MERCOSUL

## Procesos de integración y ciudadanía regional en el MERCOSUR

Luiz Marcelo Michelon Zardo<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo visa a analisar em que medida os esforços de integração social realizados no âmbito do MERCOSUL, iniciados na década de 1990 e aprofundados nos anos 2000, têm logrado desenvolver uma cidadania regional. Parte-se do conceito de cidadania pós-nacional, elaborado por Soysal e Habermas, que aponta que o status de cidadão não se restringe ao nível do Estado-nação, e que uma cidadania supranacional pode emergir de forma paralela à nacional. Sob esse prisma, busca-se identificar o estado da arte do processo de construção de uma cidadania mercosulina através de sua segmentação em duas dimensões: (i) o que denominamos cidadania legal, que se associa à concessão de direitos aos indivíduos, e (ii) o que se designou cidadania subjetiva, correspondente à criação de um sentimento de pertencimento ao MERCOSUL por parte das sociedades nacionais. No que tange à primeira dimensão, conduziram-se investigações através de instrumentos de natureza qualitativa, sobretudo a análise documental e a revisão bibliográfica; no que diz respeito à segunda, valeu-se de uma análise quantitativa, qual seja a interpretação de dados estatísticos oriundos de pesquisas de tipo *survey* levadas a cabo pelo *Latinobarómetro* e pelo *World Values Survey*. A partir disso, concluiu-se que, apesar de se terem observados avanços significativos ao longo dos últimos trinta anos, ainda se está distante de uma cidadania do MERCOSUL, cuja consecução depende eminentemente de uma combinação entre planejamento estratégico, otimização institucional e vontade política das partes.

**Palavras-chave:** MERCOSUL, cidadania regional, integração social, Estatuto da Cidadania.

**Resumen:** Este artículo tiene por objeto analizar en qué medida los esfuerzos de integración social llevados a cabo en el marco del MERCOSUR, iniciados en la década de 1990 y profundizados en los años 2000, han logrado desarrollar una ciudadanía regional. Se parte del concepto de ciudadanía posnacional, elaborado por Soysal e

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.  
Email: luizmarcelomz@gmail.com  
Recibido: 17/07/2019. Aceptado: 16/12/2019.  
doi: 10.28917/ism.2019-v3-45



Habermas, que señala que el estatus de ciudadano no se limita al nivel del Estado nación, y asimismo que una ciudadanía supranacional puede emerger de forma paralela a la nacional. Desde este punto de vista, se busca identificar el panorama actual del proceso de construcción de una ciudadanía mercosureña a través de su segmentación en dos dimensiones: (i) lo que denominamos ciudadanía legal, que está relacionada con la concesión de derechos a los individuos, y (ii) lo que se designó ciudadanía subjetiva, que se refiere a la creación de un sentimiento de pertenencia al MERCOSUR por parte de las sociedades nacionales. En lo que respecta a la primera dimensión, las investigaciones fueron conducidas a través de herramientas de naturaleza cualitativa, sobre todo el análisis documental y la revisión bibliográfica; en lo que se refiere a la segunda, se recurrió a un análisis cuantitativo por medio de la interpretación de datos estadísticos procedentes de encuestas de tipo *survey*, realizadas por *Latinobarómetro* y *World Values Survey*. A partir de esto, se concluyó que, aunque se hayan observado avances importantes a lo largo de los últimos treinta años, todavía se está lejos de una ciudadanía del MERCOSUR, cuya consecución depende eminentemente de una combinación entre planificación estratégica, optimización institucional y voluntad política de las partes.

**Palabras clave:** MERCOSUR, ciudadanía regional, integración social, Estatuto de la Ciudadanía.

## I. Introdução

Desde sua conformação no Tratado de Assunção (1991) e obtenção de personalidade jurídica no Tratado de Ouro Preto (1994), o MERCOSUL tem experimentado novos rumos em seu processo integracionista. O enfoque original, de cunho estritamente comercial e sem preocupações de criar instituições sólidas e funcionais, provou-se insuficiente e contraproducente após as crises vinculadas à desvalorização do real, em 1999, e à debacle econômica argentina no biênio 2001/2002, quando a participação dos fluxos comerciais intrabloco nas economias nacionais declinou substancialmente (Almeida, 2002). Com a assunção de governos progressistas na região a

partir de 2003, passou-se a vislumbrar o MERCOSUL através de lentes holísticas, englobando, em um amplo objetivo de desenvolvimento regional, pautas econômicas, sociais e políticas. Nessa perspectiva, a dimensão social e a mercantil passaram a ser abordadas de forma conjunta, com a compreensão de que “tanto há condições econômicas para o desenvolvimento social, como condições sociais para o desenvolvimento econômico” (ISM, 2012, p. 28).

As estratégias desse redirecionamento do bloco do Cone Sul foram clarificadas por dois documentos que, ao mesmo tempo que são paradigmáticos, revelam um planejamento consistente no sentido de progredir na criação de uma cidadania mercosulina. São eles o Plano Estratégico

de Ação Social (2009) e o Plano de Ação para a Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (2010). Ambos os documentos são importantes balizadores desta pesquisa, já que indicam através de metas e diretrizes concretas quais são as expectativas dos Estados-membros no que tange à dimensão social da integração e, ainda, em que medida eles estão dispostos a comprometer-se em termos de iniciativas e recursos financeiros para lograr o aperfeiçoamento desse processo.

Nesse diapasão, propõe-se aqui compreender de que forma os esforços de integração social no MERCOSUL, intensificados no início da década de 2000, têm logrado impulsionar a criação de uma cidadania regional no Cone Sul. Para tanto, parte-se do conceito pós-nacional de cidadania, explicitado nos trabalhos de Soysal (1994, 2000) e Habermas (1992, 1995, 1998, 2000, 2012). Nessa abordagem, que serve de argumento para o presente artigo, o conceito de cidadania é analisado através de duas dimensões, aqui denominadas cidadania legal, a qual se refere à instituição de um rol de direitos conferidos aos cidadãos, e cidadania subjetiva, correspondente ao sentimento de pertencimento que os cidadãos nutrem para com determinada entidade política.

Desse modo, para além desta Introdução e das Considerações Finais, este trabalho divide-se em três seções. Na seção, 2 discute-se o conceito de cidadania aqui adotado, realizando-se uma breve revisão de literatura. Já a seção 3 busca verificar em que medida houve avanços na criação de uma cidadania legal na região, intento no qual se recorre

a instrumentos de natureza qualitativa, sobretudo a análise documental e a revisão bibliográfica. A seção 4, por sua vez, tem o mesmo objetivo com relação à conformação de uma cidadania subjetiva, valendo-se, para tanto, de uma análise quantitativa, qual seja a interpretação de dados estatísticos oriundos de pesquisas de tipo *survey* levadas a cabo pela organização não governamental (ONG) chilena *Latinobarómetro* e pelo *World Values Survey (WVS)*, projeto de estudos de cultura política em nível global fundado na década de 1970 pelo professor Ronald Inglehart.

## **2. Cidadania Regional e Integração: discussão conceitual**

Embora tenha raízes na Grécia Clássica, exprimindo a participação política em Atenas exercida por indivíduos do sexo masculino que atendessem a determinados requisitos sociais, o conceito de cidadania sofreu evoluções significativas ao longo do tempo (Riesenberg, 1992). Hodiernamente, a cidadania ainda carece de uma definição consensual, e o pluralismo corrente nas ciências humanas tem levado seus estudiosos a conferirem-lhe significados bastante diversos, consoante os objetivos específicos da pesquisa a ser realizada (Jones & Gaventa, 2002).

Não obstante, em que pese a ausência de uma definição incontestada, notaram-se algumas premissas subjacentes à maior parte dos estudos realizados na contemporaneidade. De um lado, o conceito de cidadania tem sido tradicionalmente empregado em uma perspectiva nacional, isto é, em uma

abordagem que pressupõe que o *status* de cidadão implica vínculo de subordinação entre um indivíduo e um Estado Nacional, este compreendido como entidade política soberana que não se submete a nenhuma outra forma organizacional hierarquicamente superior (Münch, 2001). De outro, destaca-se a percepção cada vez mais comum de que, diante da evolução tecnológica e da relativa pacificação do Sistema Internacional alcançados no pós-Guerra, “a lealdade dos cidadãos parece ser menos crucial para o Estado hoje do que nos tempos em que havia ativa atividade de guerra e a consequente necessidade de leais cidadãos-soldados” (Turner, 2000 como citado em Sassen, 2002, p. 280, tradução nossa).

Outrossim, ainda considerando a pluralidade da literatura no que respeita à definição de cidadania, identificou-se um predomínio de duas perspectivas que, sem serem antagônicas entre si, constituem-se como complementares para a construção de um conceito integral, que contemple o *ethos* político e social das sociedades pós-modernas. São elas a vertente liberal e a comunitarista, valendo-se das nomenclaturas estabelecidas por Jones e Gaventa (2002). Ao passo que a primeira representa o cidadão como depositário de direitos, que logrem assegurar-lhe em plenitude a dignidade da pessoa humana em suas mais diversas dimensões, a segunda associa a cidadania à participação consciente em uma comunidade, que aqui é vista como o *locus* no qual se pode atingir o bem comum (Jones & Gaventa, 2002).

A noção liberal de cidadania constitui o que, neste trabalho,

chamaremos de *cidadania legal*, porquanto a concessão de direitos não representa, em uma acepção contratualista, senão o elo mais fundamental entre indivíduo, contratante de serviços, e o Estado, provedor de serviços. Essa lógica, vale dizer, foi melhor desenvolvida na obra do sociólogo britânico Thomas Marshall (1996), que, a partir de um estudo de caso da Inglaterra, afirma que “começando do ponto no qual todos os homens eram livres, em teoria, capazes de gozar de direitos, a cidadania se desenvolveu pelo enriquecimento do conjunto de direitos de que eram capazes de gozar” (p. 27). Assim, o autor conclui que, a partir da concessão de direitos civis, políticos e sociais, nessa ordem, construiu-se uma cidadania na Inglaterra, o que, por sua vez, contribuiu para a formação de uma sociedade coesa, com uma relação estável e bem definida com o Estado (Marshall, 1996).

Os aspectos comunitaristas da cidadania, por sua vez, enfatizam o delineamento de uma solidariedade grupal e de uma identidade comum, a qual age de forma a sedimentar a união de uma miríade de indivíduos em torno de um grupo social (Lehning, 1999). À medida que a consecução desses atributos se relaciona com aspectos cognitivos individuais, parece-nos lícito afirmar que eles constituem uma *cidadania subjetiva*. Esta, tendo em vista seus elementos, associa-se intimamente ao conceito de capital social, aqui considerado segundo a acepção tradicionalista de Putnam (1995) que indica os “aspectos da organização social, tais como como redes, normas e confiança, que facilitam a coordenação e a cooperação para benefícios mútuos” (p. 67, tradução nossa).

Ambas as abordagens, todavia, como indicado no início desta seção, restringiram-se a uma compreensão estritamente nacional de cidadania, prescindindo de reflexões sobre a plausibilidade da aplicação desse conceito em contextos infra ou supranacionais. O panorama passou a mudar de forma mais acentuada a partir da década de 1990, quando se observou um florescimento dos processos de integração regional, com a criação do MERCOSUL, em 1991, e os avanços na integração europeia com o advento do Tratado de Maastricht, em 1994 (Gilpin, 2001). Nesse contexto, principalmente no caso da União Europeia, observou-se de forma mais nítida que direitos também poderiam ser conferidos por entidades supranacionais, e, ainda, que a satisfação desses direitos e a consecução dos objetivos econômicos previstos pelos processos de integração poderiam viabilizar a criação de uma identidade regional, simultânea com a nacional, e não dissonante desta (Cinpoes, 2008).

É à luz das mencionadas transformações no Sistema Internacional que se pode compreender o desenvolvimento de novos paradigmas na teoria de cidadania, que reconhecendo a bidimensionalidade do conceito, lograram incorporar novas possibilidades de construção para além do seio dos Estados Nacionais. Essa evolução, que inaugura as abordagens pós-nacionais de cidadania, fez-se sentir de maneira mais clara através dos trabalhos de de Yasemin Soysal (1994, 2000) e Jürgen Habermas (1992, 1995, 1998, 2001, 2012).

A obra de Soysal (1994), pioneira em cunhar o termo *cidadania pós-nacional*,

logra perceber que, conquanto o Estado-nação ainda seja a forma predominante de organização política, e também onde majoritariamente se estabelecem os vínculos de cidadania, cada vez mais as organizações internacionais e as redes transnacionais exercem um papel premente nas relações sociais. Sendo os principais anseios humanos baseados em ideias universais, sua promoção não é nem pode ser exclusividade das instituições nacionais, e dessa forma existe uma demanda crescente de acesso a serviços que, providos de forma insuficiente pelas instituições domésticas, passam a ser complementados por foros supranacionais (Soysal, 1994). Similarmente, a autora traz uma ideia construtivista de identidade: o sentimento de pertencimento é entendido, pois, como uma construção social, e não como algo determinado exogenamente (Soysal, 2000). Precisamente por isso, a formação de identidades não pode ser vista como uma exclusividade do Estado-nação, mas como uma possibilidade compartilhada com entidades infra, supra e transnacionais.

Essa noção de cidadania como independente das fronteiras dos Estados é, também, corroborada por Habermas. O filósofo alemão trabalha com a ideia de que os processos de integração, sem esvaziar do Estado seu protagonismo nos processos políticos domésticos e internacionais, agem de forma subsidiária, ajudando-o a solucionar os desafios sociais e a adereçar melhores respostas às demandas da população (Vanini, 2015). Para o autor, na verdade, os mecanismos de integração regional permitem que se caracterize o que ele

denomina *ciudadania compartilhada* - a situação em que os indivíduos possuem mais de uma cidadania, uma vinculada a sua origem nacional e outra mais ampla, abrangendo o sistema político regional de que seus países fazem parte (Habermas, 2012). Sob esse prisma, parece clara a Habermas a possibilidade da existência de uma cidadania supranacional, a qual se constitui, de um lado, pela concessão de direitos à população, e, por outro, pela criação de um sentimento de pertencimento, pela “socialização de todos os cidadãos numa cultura política comum” (Habermas, 1992, p. 289).

Portanto, os trabalhos de Soysal e Habermas mostraram-se bem-sucedidos em operacionalizar o conceito de cidadania para a realidade hodierna no momento em que perceberam que, em face das transformações no Sistema Internacional e do advento dos processos de integração nos anos 1990, não fazia mais sentido o conceito dogmático de cidadania restrito às fronteiras nacionais. O paradigma por eles desenvolvido, desse modo, serve como referencial para este trabalho. Em que medida uma cidadania regional foi alcançada no MERCOSUL, contudo, é tema para as próximas seções.

### **3. Integração Social no MERCOSUL: da lógica econômica à busca da cidadania regional**

Por definição, a construção de uma cidadania legal em um processo de integração regional depende diretamente das políticas empreendidas em termos da supranacionalização de direitos, isto é, de em que medida são assegurados direitos através de decisões tomadas no

âmbito da instituição multilateral. Nesse sentido, porquanto o MERCOSUL carece de um direito comunitário no sentido europeu, em que os projetos propostos pela Comissão e aprovados pelo Parlamento Europeu tornam-se parte dos ordenamentos jurídicos nacionais sem necessidade de ratificação, conformar uma cidadania legal envolve diversos desafios, que só podem ser superados através de esforços políticos ativos e intensivos, que envolvam vontade política das partes e sejam dotados de um competente de planejamento estratégico (Moura, 2018). Nesse panorama, esta seção propõe-se a analisar, em termos objetivos, em que medida o grupo, desde sua criação, tem constituído uma cidadania legal na região. Desse modo, é premente levar em consideração, de um lado, (i) documentos jurídicos acordados pelos Estados-membros, verificando se são instrumentos vinculantes ou não, mas também (ii) diretrizes e projetos formulados pelas instituições mercosulinas que indiquem uma intenção de avançar em determinada direção.

Para tanto, é mister regressarmos, para fins de análise, ao marco temporal da década de 1990, na qual se situam os primeiros esforços referentes à consolidação da estrutura institucional no MERCOSUL. Durante esse período, o paradigma econômico que orientou a evolução do processo de integração foi o neoliberal (Canani, 2003), de sorte que se enfatizou a derrubada das barreiras tarifárias e o consequente aumento do fluxo comercial intrabloco. Efetivamente, no que respeita a esses objetivos, o bloco foi bem-sucedido. Consoante Piani (2005), a “parcela das

exportações destinadas ao MERCOSUL no total de cada país-sócio aumentou de forma generalizada, sobretudo no caso do Brasil, que passou de 4,2%, em 1990, para 17,4%, em 1998” (p. 6).

Foi dentro da perspectiva neoliberal, vale dizer, que se empreenderam os primeiros esforços de integração social no MERCOSUL - esforços que se faziam necessários para garantir o próprio sucesso dos objetivos originários do bloco, quais sejam a consecução das pautas de liberalização econômica. É nesse sentido que se pode entender a celebração, em 1997, do Acordo Multilateral de Seguridade Social, que permite que trabalhadores de um dos países-partes passem a exercer seus serviços em outro associado do bloco regional de forma que seu histórico de trabalho no primeiro país seja computado com fins de obtenção do direito à aposentadoria (MERCOSUL, 1997). Esse importante avanço revela-se imperativo à luz do objetivo de maximizar a liberdade de iniciativa entre os quatro países; afinal, o trabalho também é um fator de produção, e sua livre mobilidade é um dos critérios para a caracterização de um mercado comum (Balassa, 1961), como propõe em sua própria nomenclatura o MERCOSUL. Ademais, é importante perceber que o mencionado tratado é dotado de alto grau de cogência, já que foi ratificado pelos Estados-membros e, por conseguinte, positivado em seu direito interno (Garcia, 2007).

Em adição, ainda no ano de 1996, dera-se um novo passo no sentido do desenvolvimento da dimensão social da integração no MERCOSUL. Embora de relevância mais formal e simbólica do que

prática, a discussão de temas sociais passa a ganhar institucionalidade a partir da criação do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), cujo regulamento fora aprovado em 1996 pelo Grupo Mercado Comum e, então, ratificado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (Garcia, 2007). Esse órgão, gestado com o anseio de prover representatividade à sociedade civil nas decisões tomadas pelas instituições mercosulinas no que concerne à dimensão social do bloco, possui tão somente competência consultiva (Velasco, 2013), o que denota severos limites em suas possibilidades de influenciar concretamente nos rumos do MERCOSUL. Embora sua composição seja tripartite, envolvendo trabalhadores, empresários e representantes governamentais (Garcia, 2007), também existem severas críticas sobre o seu grau de democratização, como manifesta Castro (2007):

O FCES carece de orçamento, e são as associações-membros que pagam os gastos das reuniões e atividades. Para os empresários, que também o integram, isso não é um problema, mas para o sindicalismo e as organizações sociais o é. A ausência de um orçamento impede que o único organismo de representação da sociedade civil garanta a igualdade na participação de seus membros, o que afeta o caráter democrático que o FCES deveria ter. (p. 13, tradução nossa)

Apesar dessas restrições, foi através do FCES que setores sindicais entusiastas da integração passaram, a pressionar, na esteira do Acordo Multilateral de



Seguridade Social, por esforços mais ousados de integração no âmbito trabalhista e, nesse contexto, criou-se uma comissão *ad hoc* para preparar um documento com essa finalidade (Garcia, 2007). Como resultado, obteve-se, em 1998, a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, a qual, ao mesmo tempo que comportou inovações na integração social do bloco regional, resultou em padrões notavelmente abaixo das expectativas iniciais (Velasco, 2013). Temendo perder o controle do processo, o Grupo Mercado Comum, em parecer, manifestou preferência por que a Declaração “não revestisse caráter vinculante e não estivesse sujeita aos mecanismos de solução de controvérsias existentes no MERCOSUL” (MERCOSUL, 1998a, tradução nossa). De todo modo, mesmo prescindindo de cogência, a Declaração Sociolaboral representou um marco paradigmático na evolução da dimensão social mercosulina à medida que se constituiu como o primeiro instrumento, ainda que apenas em tópicos relacionados ao trabalho, a endereçar aos cidadãos dos países-membros um amplo rol de direitos, constituindo-se como um verdadeiro código de direitos laborais. Além disso, criou-se um órgão tripartite para acompanhar sua aplicação pelos Estados-signatários (MERCOSUL, 1998b).

Abrangeram-se temas relativos à não discriminação, trabalhadores migrantes e fronteiriços, eliminação do trabalho forçado, trabalho infantil, direitos dos empregadores, liberdade de associação, liberdade sindical, greve, promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos, diálogo social, fomento do

emprego, proteção dos desempregados, formação profissional e desenvolvimento dos recursos humanos, saúde e segurança no trabalho, inspeção do trabalho e seguridade social (MERCOSUL, 1998b). Não obstante, é digno de nota o fato de que coexistem direitos definidos de forma absolutamente genérica com outros explicitados de forma mais clara. Por exemplo, enquanto, no que se refere ao trabalho infantil, se garante que “a idade mínima de admissão ao trabalho será aquela estabelecida conforme as legislações nacionais dos Estados Partes, não podendo ser inferior àquela em que cessa a escolaridade obrigatória” (MERCOSUL, 1998b, p. 2), no tocante ao fomento ao emprego se limita a enunciar que “os Estados Partes comprometem-se a promover o crescimento econômico, a ampliação dos mercados interno e regional e a executar políticas ativas referentes ao fomento e criação do emprego, de modo a elevar o nível de vida e corrigir os desequilíbrios sociais e regionais”.

Mesmo com suas limitações, a Declaração Sociolaboral tem o mérito de ter sido o primeiro esforço mercosulino a se preocupar em estabelecer um rol de direitos aos indivíduos como um fim em si mesmo, isto é, em desenvolver a dimensão social do bloco para além do âmbito em que esta se relaciona com os objetivos econômicos da integração regional. Essa mesma lógica foi aplicada em dezembro de 2002, quando teve lugar a celebração, pelos quatro países-membros, do Acordo Sobre Residência Para Nacionais dos Estados-Partes do MERCOSUL, tratado internacional de natureza vinculante que flexibilizou as exigências para a migração



de nacionais de um país-parte para outro (MERCOSUL, 2002).

Outrossim, o aprofundamento da integração social de forma independente da dimensão econômica foi intensificado de forma significativa a partir de 2003, com a assunção de governos progressistas na região. Como oportunamente apontam Aguerre e Sampaio (2016):

As definições políticas formuladas desde outubro de 2003, entre outras de semelhante importância e contundência quanto a sua orientação, constituem a pedra fundamental do Consenso de Buenos Aires que foi assinado entre os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Carlos Kirchner. Neste contexto, os objetivos -sobre as transformações sociais- foram se acentuando para a região com a chegada de governos progressistas. Esta tendência política marcou um rumo diferente, e foi fornecendo valores integracionistas que se distanciaram com as formas de exclusão social, inicialmente associadas ao bloco regional do MERCOSUL. (p. 9)

Nesse diapasão, a mudança de modelo de bem-estar em cada um dos Estados-partes, passando da perspectiva neoliberal para outra que implica um comportamento mais atuante dos órgãos públicos, gerou um aumento de ambição por parte dos associados ao bloco sobre a dimensão social do processo de integração (Mirza & Nascose, 2012). Os novos anseios, agora, envolviam a unificação das políticas sociais dos Estados-membros (Draibe, 2007), o que, indubitavelmente, constitui um processo complexo que requer alto

grau de interação entre as partes, além de vontade política significativa. Assim sendo, na Cúpula de Presidentes ocorrida em Córdoba, em 2006, acordou-se a elaboração de um Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), em cuja materialização revelou-se indispensável a intensificação dos contatos entre as autoridades dos quatro Estados sob os auspícios da Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social MERCOSUL (RMAD), instituída em 2000 (Velasco, 2013). Após uma extensa discussão, a versão definitiva do PEAS foi finalmente aprovada pelo Conselho Mercado Comum em junho de 2011 (MERCOSUL, 2011).

Apesar de esse plano representar diretrizes gerais não vinculantes juridicamente, ao invés de normas em forma de um tratado ratificado pelas partes, através dele se pode perceber uma delimitação mais clara do novo enfoque do MERCOSUL em suas pautas sociais (Aguerre & Sampaio, 2018). As novas prioridades são apresentadas no documento através de vinte e quatro diretrizes agrupadas em dez eixos, nomeadamente (i) erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais, (ii) garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero, (iii) universalizar a saúde pública, (iv) universalizar a educação e erradicar o analfabetismo, (v) valorizar e promover a diversidade cultural, (vi) garantir a inclusão produtiva, (vii) assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários, (viii) promover a sustentabilidade ambiental, (ix) assegurar o diálogo social e (x) estabelecer

mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais (MERCOSUL, 2011).

Embora, em geral, as diretrizes correspondam a indicativos de natureza genérica, apontando apenas em que direção caminhar, e não como fazê-lo, há de se reconhecer que o PEAS representa o primeiro esforço de consolidar um marco conceitual para a integração social no MERCOSUL, que até então vinha se desenvolvendo através de passos isolados e pouco coordenados entre si (ISM, 2012). No novo marco estratégico, são explicitadas a ênfase na atuação ativa e corretiva do Estado na promoção da justiça social e na superação de um Estado de bem-estar mercantilizado, para valer-nos dos termos de Esping-Anderson (1990).

A formulação de um marco conceitual para a integração social no bloco do Cone Sul foi, ainda, complementada com o advento da chamada Declaração de Princípios do MERCOSUL Social, aprovada no décimo terceiro encontro da RMADS, em 2007 (Aguerre & Sampaio, 2016), a qual “sintetiza os temas que tinham ocupado a atenção e gerado acordos nas reuniões de Ministros e Autoridades do MERCOSUL Social até aquele momento” (ISM, 2012, p. 20). Entre os avanços registrados nesse documento, inclui-se a proposição de uma transversalidade de enfoque, o que pressupõe a articulação entre os mais diversos ramos das políticas públicas na formulação e na prática de medidas voltadas ao desenvolvimento social (MERCOSUL, 2007).

Não menos importante para que a implementação das diretrizes do PEAS

se tornasse possível foi a criação, em 2007, do Instituto Social do Mercosul (ISM), conformando o estabelecimento de uma estrutura institucional voltada a acompanhar a implementação dos esforços de integração social e a propor mecanismos para intensificá-lo (Martinez & Sampaio, 2014). O início de suas atividades se deu em 2011, e o corpo de funcionários foi selecionado através de critérios técnicos, em rigoroso processo seletivo realizado em 2010 (MERCOSUL, 2012). Nesse sentido, compreendendo a relevância de um corpo institucional para que se levasse adiante a dimensão social da integração, o PEAS contém, em sua vigésima sexta diretriz, o objetivo de fortalecer a instituição, dotando-a das condições financeiras e operacionais que se façam necessárias para a execução de suas funções (MERCOSUL, 2010). Da mesma forma, a construção de um ambiente propício para os esforços de unificação das políticas sociais sob o manto do PEAS foi impulsionada pelos financiamentos a projetos de desenvolvimento voltados a minimizar as assimetrias regionais pelo Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), que, embora criado em 2005, teve seus primeiros projetos aprovados em 2007 (Souza, Oliveira & Gonçalves, 2011). A redução das disparidades entre as partes, na medida em que propicia uma relação mais horizontal, facilita os esforços de planejamento conjunto ao permitir o estabelecimento do que Amado Cervo (2001) denomina relações em eixo, inclusive nas pautas sociais.

Em adição ao PEAS, outra realização recente atinente ao

planejamento estratégico da integração mercosulina consiste no lançamento, por meio da Decisão 64/2010 do Conselho Mercado Comum, de um Plano de Ação para a Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, o qual deve ser plenamente implementado até 2021, quando se completará o trigésimo aniversário do bloco (MERCOSUL, 2010). Em consonância com o conceito de *cidadania legal*, ao qual corresponde esta seção, no mencionado plano ressaltou-se um conceito de cidadania baseado na concessão de direitos aos nacionais dos Estados-membros, especialmente nas áreas de (a) circulação de pessoas, (b) fronteiras, (c) identificação, (d) documentação e cooperação consular, (e) trabalho e emprego, (f) previdência, (g) educação, (h) transporte, (i) comunicações e (j) defesa do consumidor (MERCOSUL, 2010). Também manifestou-se a preocupação em democratizar o acesso dos indivíduos aos seus direitos conforme eles forem sendo assegurados pelo aprofundamento do processo integrador; nessa perspectiva, importa atentar à publicação, em julho de 2010, da Cartilha do Cidadão do MERCOSUL, que pode ser consultada virtualmente e, através de uma redação didática, compila todos os direitos já concedidos pela cooperação dos quatro países no âmbito do bloco regional (MOURA, 2018), os quais foram classificados a partir de doze eixos de modo a facilitar a busca do internauta (MERCOSUL, 2019).

O lançamento da Cartilha do Cidadão como parte do esforço a constituir uma cidadania regional corresponde, do ponto de vista desta pesquisa, a um

marco paradigmático na integração social do MERCOSUL. Isso se dá à medida que referida iniciativa, implicitamente, reconhece que a conformação de uma cidadania supranacional requer não apenas a concessão de direitos, mas também a consciência dos indivíduos de serem beneficiários dos direitos a eles atribuídos. Atinge-se, destarte, uma compreensão muito próxima do argumento que embasa esta pesquisa - a de um conceito de cidadania pós-nacional e bidimensional, que involucra tanto uma dimensão *legal* quanto outra *subjética*.

De todo modo, cabe-nos observar em que medida efetivamente se tem logrado constituir um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL a partir da concessão de direitos, ou seja, se realmente têm sido tomadas iniciativas conformes ao Plano de Implementação de 2010. Dentre os empreendimentos levados a cabo desde então, são dignos de nota a criação do Sistema ARCUSUR de Acreditação de Cursos Universitários, que procurou fomentar o intercâmbio entre as instituições de ensino superior dos quatro Estados e, assim, a circulação de recursos humanos altamente qualificados dentro do bloco (Serikawa, 2013), e, principalmente, a revisão da Declaração Sociolaboral no ano de 2015, processo que já havia sido proposto pela Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul em 2007 (Velasco, 2013). Essa revisão, é importante notar, representa um considerável ganho qualitativo em relação à versão original de 1998; além de terem sido reforçadas as diretrizes já previstas por esta, adicionam-se orientações de conduta aos Estados-membros no que se refere (a) à garantia do trabalho decente,

(b) ao desenvolvimento sustentável, (c) à promoção da igualdade de gênero e dos direitos das pessoas com deficiência, (d) à duração da jornada de trabalho, (e) à garantia do benefício de trabalhadores a férias, a licenças e ao repouso diário, além de um nível salarial mínimo definido por lei nacional, entre outros tópicos relevantes (MERCOSUL, 2015). O novo instrumento, contudo, manteve o caráter de *soft law*, ou seja, assim como a versão anterior, também não é vinculante.

Frente ao exposto nesta seção, percebe-se que, embora o MERCOSUL tenha, nas últimas décadas, clarificado suas diretrizes estratégicas para a condução do processo de integração social, ainda são escassas as tentativas de converter esses enunciados normativos em iniciativas concretas. A combinação da falta de vontade política para a conjugação dos esforços em torno de um planejamento conjunto de política sociais com a ausência de mecanismos jurídicos de caráter vinculante tem garantido certa inércia na evolução da dimensão social do bloco de integração. Nesse sentido, é oportuna a análise da professora Sônia Draibe (2007), segundo a qual existe no MERCOSUL uma grande incongruência, na medida em que ele,

no plano das instituições da política social da integração, opera com uma estratégia minimalista, de baixa efetividade, enquanto que no plano dos conceitos e objetivos da integração, opera com uma estratégia maximalista, apontando para um nível supranacional de unificação das políticas da proteção social. (p. 6)

Por conseguinte, ainda que tenham sido criadas uma base conceitual e também os contornos gerais de um plano estratégico de integração social, os esforços empreendidos têm se restringido ao âmbito institucional, não logrando transpor-se ao plano fático. Nessa perspectiva, pode-se concluir que a construção de uma cidadania legal, a qual, como argumentado na seção anterior, depende da concessão concreta de direitos aos indivíduos, ainda é um processo incipiente no MERCOSUL.

#### **4. Cultura Política e Integração: a construção de uma identidade regional.**

Conforme se explicou, o MERCOSUL deu um passo paradigmático na construção de uma cidadania regional no momento em que se lançou a Cartilha do Cidadão, que pressupõe um conceito bidimensional de cidadania, composto tanto de uma dimensão legal quanto de outra subjetiva, em consonância com o que se argumenta neste artigo. No entanto, analisar os avanços registrados na construção desse segundo aspecto da cidadania é uma tarefa significativamente mais complexa que na do primeiro; afinal, a concessão de direitos é um fato objetivo, cuja presença ou ausência pode ser verificada através de uma pesquisa histórica, ao passo que o sentimento de pertencimento a determinada entidade política envolve sobretudo questões cognitivas, que não podem ser mensuradas de maneira direta.

Sob esse ponto de vista, identificamos como uma alternativa interessante, em termos de potencial

explicativo, recorrer a dados oriundos de pesquisas de tipo *survey*. Conquanto inexista um instrumento como o *Eurobarometer*, extenso banco de dados composto pela realização de pesquisas de opinião pública desde a década de 1970 - com o objetivo de diagnosticar os valores políticos europeus principalmente no que concerne à formação de uma identidade europeia (Mendez & Bachtler, 2016), o que atesta o subdesenvolvimento dos estudos na área de Cultura Política na América do Sul, podem ser úteis para os fins dessa pesquisa dados levantados pela ONG chilena *Latinobarómetro* ao longo das últimas três décadas e, ainda, uma comparação entre os quatro últimos levantamentos feitos pelo projeto *World Values Survey*, coordenado pelo professor Ronald Inglehart.

Antes, porém, de procedermos ao exame de dados proposto neste trabalho, faz-se imperativo fazer alguns esclarecimentos acerca da formação de uma cidadania regional em seu aspecto subjetivo, a qual corresponde ao foco desta seção. Primeiramente, é relevante observar que, em certa medida, o sentimento de pertencimento é fruto do próprio desenvolvimento de uma cidadania legal, ao passo que os beneficiários dos direitos concedidos por uma entidade política reconhecem sua proveniência (Lehning, 1999). Corrobora essa ideia Isaac Alejandro Santana Peña (2017) ao afirmar que, “na medida em que o cidadão identifique seus direitos e obrigações em relação a uma entidade governamental, é dessa forma que assimilará o conceito e o sentido de pertencimento e cidadania regional” (p. 26, tradução nossa). Logo, os esforços

de construção de uma cidadania legal, espera-se, também agem no sentido de impulsionar uma cidadania subjetiva. Além disso, segundo Steinhart (2005), a construção de uma identidade regional depende primordialmente de três fatores-chave: (i) a existência de uma mesma matriz linguística, cultural e étnica, (ii) uma postura de distinção ou dissociação da população frente aos “outros”, aquilo que é externo à sua região, e, ainda, (iii) o papel da memória coletiva e dos símbolos.

No que se refere ao primeiro fator elencado por Steinhart (2005), parece-nos limitada a capacidade do bloco mercosulino de produzir um sentimento de identificação com a região entre os habitantes dos Estados-membros. Isso porque, de um lado, o maior país da organização, o Brasil, tem uma formação histórico-cultural baseada nas tradições portuguesas e na lusofonia, em contraposição aos demais países, que, enquanto colônias, compunham o Império Espanhol. Similarmente, não há como deixar de atentar à peculiaridade do caso paraguaio, que se notabiliza por ser o único país sul-americano a ter preservado o bilinguismo, com a maior parte da população tendo fluência em guarani e frequentemente recorrendo a ele como instrumento de comunicação (Melià, 1997).

Ademais, no que respeita à adoção, pela população, de uma postura de se perceber como distinta do que está *fora* da região, esta parece ser uma base ainda mais frágil para a consolidação de uma identidade mercosulina. Afinal, para que se constitua uma identidade regional restrita às fronteiras dos países

associados a um bloco de integração, é de se esperar que uma postura de distinção do que *está fora* comporte alguma sorte de rivalidade política com as regiões contíguas (Lehning, 1999), hipótese pouco plausível no caso do MERCOSUL, dado o histórico de relações predominantemente cordiais dos quatro Estados-membros com os países vizinhos, com as notáveis exceções do contencioso argentino-chileno em razão da posse do estreito de Beagle e das heranças legadas pela Guerra do Chaco às relações paraguaio-bolivianas, ambos já plenamente superados (Parvex, 2018; García, 1993).

Dessa forma, é a partir do terceiro conjunto de fatores, o da memória coletiva e dos símbolos, que pode o MERCOSUL maximizar seu potencial de construção de uma identidade regional. Com relação aos símbolos, deve-se levar em conta que estes facilitam os processos discursivos voltados a estabelecer uma identidade

em nível regional (Gellner, 1978), a qual, como se argumentou na segunda seção, caracteriza-se por ser uma construção social. Nesse sentido, iniciativas como a criação de um Parlamento do MERCOSUL (Parlasul), que se deu através da Decisão nº 49/04 do Conselho Mercado Comum (MERCOSUL, 2004), ainda que desprovido de poderes de decisão, representam símbolos que, ao serem identificados pela população, corroboram a construção de um discurso que preconiza a identidade regional. A mesma lógica também se aplica para a unificação das placas veiculares nos países do MERCOSUL, medida atualmente em fase implementação que integra o Plano de Ação para a Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (2010). Já no que se refere à memória coletiva, como Steinhart (2005) destaca, nos currículos escolares, o ensino da história regional; afinal, a difusão de uma

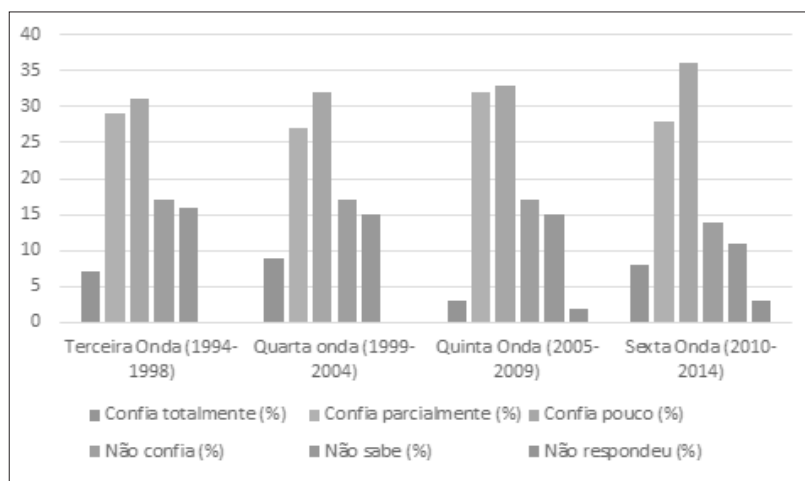


Figura 1. Nível de Confiança no MERCOSUL (Argentina).

Fonte. World Values Survey (1995-1998; 1999-2004; 2005-2009; 2010-2014).



forma de contar a História que destaque a importância das relações entre os países-membros é capaz de fortalecer os laços dos indivíduos com a região, o que torna imperativo que as instituições mercosulinas estabeleçam mecanismos de cooperação na elaboração dos currículos nacionais.

Nessa perspectiva, cabe-nos levantar os dados das pesquisas *survey* e mensurar, assim, em que medida, a partir dos eixos mencionados, tem sido desenvolvida a dimensão subjetiva de cidadania no MERCOSUL. Para tanto, importa estabelecer uma premissa, qual seja a de que a formação de um sentimento de pertencimento com relação a determinada entidade política requer que a existência desta seja reconhecida como positiva, afinal, se assim não o fosse, os indivíduos manteriam a lógica tradicional de identificação monolítica, devotada tão somente a um Estado soberano. Consoante enuncia Loza (2003, p. 365, tradução nossa), a criação de uma noção de pertencimento “é um processo interno que primeiro faz que se descubra a si mesmo, e posteriormente que busque a comunicação com quem considera iguais e, em momentos específicos, lute pessoal ou coletivamente por sua reivindicação”. Logo, os indivíduos não assistem de maneira passiva ao movimento de criação de uma cidadania subjetiva, mas sim participam ativamente de sua consolidação, e o fazem por julgarem a afiliação reivindicada como algo positivo e de continuidade desejável. Por isso, usaremos aqui, na interpretação dos dados expostos, o critério de que a existência de altos níveis de confiança da população com relação às instituições

mercosulinas reflete um nível significativo de identificação com o bloco, e que o mesmo é válido para um massivo apoio ao aprofundamento do processo de integração política, o qual, ao contrário da integração restrita ao âmbito econômico, implica a necessidade de sobreposição e compartilhamento de soberania entre os espaços decisórios nacionais, de sorte a rivalizar com o paradigma que defende que a construção de cidadania é um fenômeno inexoravelmente limitado ao âmbito Estado-nação.

Assim sendo, é conveniente analisar os resultados do *World Values Survey*, que perguntou a cidadãos argentinos, brasileiros, paraguaios e uruguaios qual é o seu grau de confiança no MERCOSUL. Essa pergunta foi feita na terceira (1995-1998), na quarta (1999-2004), na quinta (2005-2009) e na sexta (2010-2014) ondas da pesquisa, de forma que se pode verificar como a identificação dos indivíduos com o bloco evoluiu historicamente. Infelizmente, os dados da WVS apresentam limitações destacáveis: em nenhuma das quatro ondas mencionadas o Paraguai participou da pesquisa; na terceira onda apenas Brasil e Argentina compuseram a amostra, e na quinta onda apenas a Argentina; na quarta onda, embora o Uruguai também tenha participado, os respondentes não foram indagados sobre a questão mencionada. De todo modo, o número de intervalos temporais parece suficiente para, ao menos, traçar-se uma perspectiva histórica de amplitude razoável para os dois maiores países da região, Brasil e Argentina. Os resultados, correspondentes às frequências relativas de cada resposta dada pelos entrevistados,



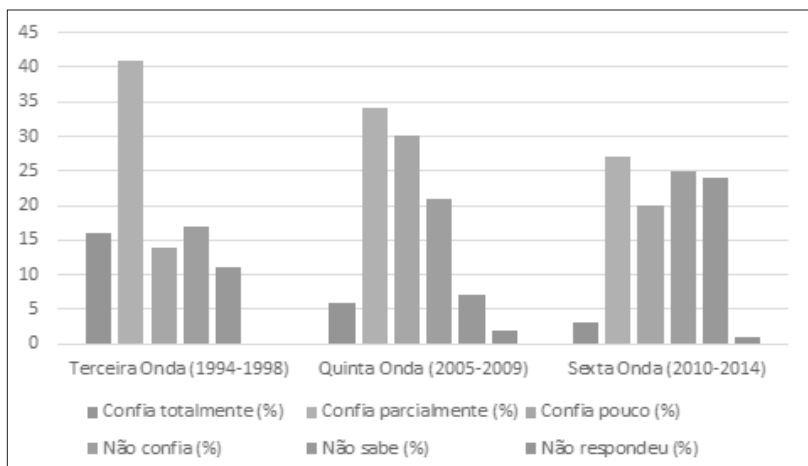


Figura 2. Nível de Confiança no MERCOSUL (Brasil).

Fonte. World Values Survey (1995-1998; 2005-2009; 2010-2014).

estão expostos nas Figuras 1, 2 e 3.

Como se pode notar, em nenhum dos três cenários se verificou um aumento significativo da confiança da população no MERCOSUL. Ao passo que na Argentina e no Uruguai (ainda que neste apenas dados relativamente recentes estejam disponíveis) revelam

padrões de confiança estáveis, no Brasil a imagem do bloco de integração deteriorou-se substancialmente entre a terceira e a sexta onda - fato que merece ser investigado em outro estudo, já que podem ter influenciado esse resultado tanto fatores de âmbito doméstico quanto de âmbito regional. Da mesma

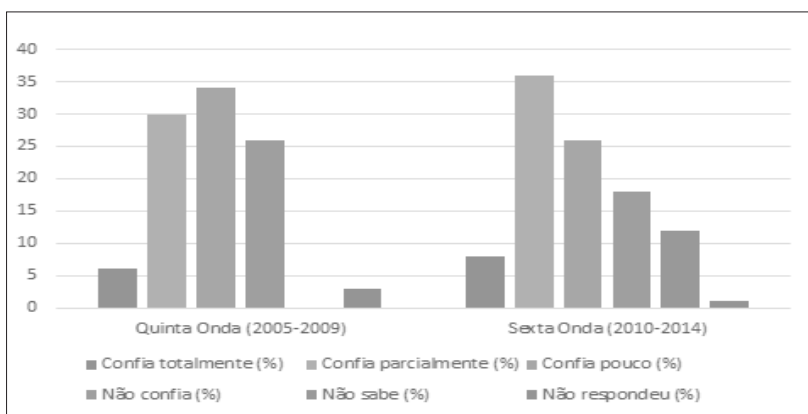


Figura 3. Nível de Confiança no MERCOSUL (Uruguai).

Fonte. World Values Survey (1995-1998; 2005-2009; 2010-2014).

forma, no que tange aos níveis absolutos de confiança, segundo os dados da última onda a soma dos que não confiam ou confiam pouco no MERCOSUL ultrapassa a dos que nele confiam total ou parcialmente no Brasil e na Argentina, e é equivalente a esta no caso uruguaio. Percebe-se, pois, à luz do indicador da confiança no bloco, que a construção de uma cidadania subjetiva no MERCOSUL ainda é uma meta distante, e que não é possível verificar um redirecionamento nesse sentido ao longo do histórico do processo de integração.

Partindo agora à avaliação do desejo da população do MERCOSUL de que a dimensão política do processo integrador seja continuada, que, como argumentado, também é um indicador extremamente útil para diagnosticar o estado das artes da construção de uma cidadania subjetiva na região, recorre-se aos dados do *Latinobarómetro*, que questionou aos respondentes se eles eram contra ou a favor da integração política regional nos anos de 2002, 2008, 2009, 2010, 2016.

2010, 2016. Em todos os levantamentos, os quatro países-membros do bloco foram contemplados. As frequências relativas das respostas foram agrupadas, e estão expostas nas Figuras 4, 5, 6 e 7.

Portanto, nos quatro países, entre 2002 e 2016, identificam-se poucas alterações no padrão de apoio ao processo de integração política, com taxas de aprovação e reprovação similares nas duas datas limite. Entretanto, em ambos os marcos temporais a quantia de respostas favoráveis foi consideravelmente superior à de contrárias, denotando um comportamento bastante diferente daquele que se verificou quando da indagação do *World Values Survey* sobre se os indivíduos confiam ou não no MERCOSUL. Uma hipótese legítima que pode ser levantada é a de que essa discrepância decorre da dualidade entre o plano das ideias e a realidade fática: os cidadãos dos quatro países têm uma impressão positiva do conceito de integração e de seu significado, mas desconfiam do MERCOSUL por

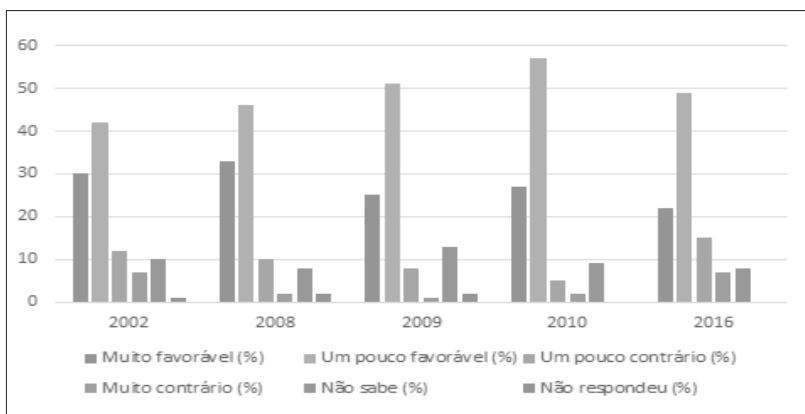


Figura 4. Apoio à Integração Política (Argentina).

Fonte. Latinobarómetro (2002, 2008, 2009, 2010, 2016).

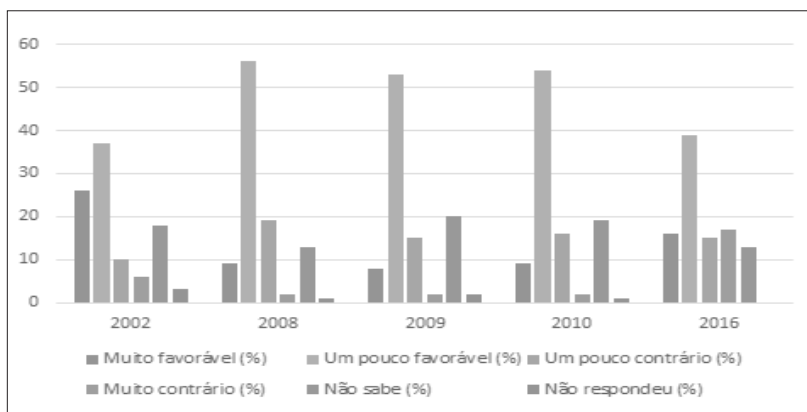


Figura 5. Apoio à Integração Política (Brasil).

Fonte. Latinobarómetro (2002, 2008, 2009, 2010, 2016).

julgarem que suas instituições não têm sido eficientes em transpor esses ideais ao plano concreto. Nesse cenário, seria a inoperância do aparato organizacional do bloco o principal empecilho à criação de uma identidade regional.

Essa perspectiva coincide com a de Franca (2016), que parte da noção da supranacionalidade institucional como requisito *sine qua non* para a emergência de um sentimento de pertencimento

à região, argumento que exemplifica através de um estudo comparado com a União Europeia. A plausibilidade da hipótese levantada se faz evidente diante da realidade da Ciência Política hodierna, na qual as abordagens institucionalistas, isto é, que buscam identificar explicações institucionais para fenômenos políticos, ocupam cada vez mais espaço (Pasquino, 2011). Sem embargo, por transcender o objetivo deste trabalho, o qual se

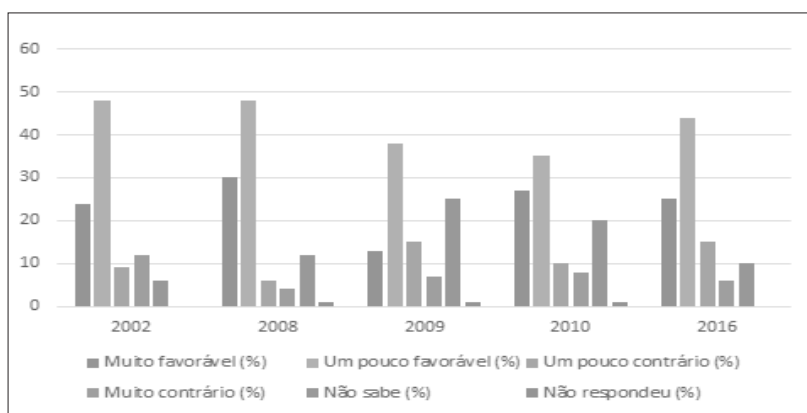


Figura 6. Apoio à Integração Política (Paraguai).

Fonte. Latinobarómetro (2002, 2008, 2009, 2010, 2016).

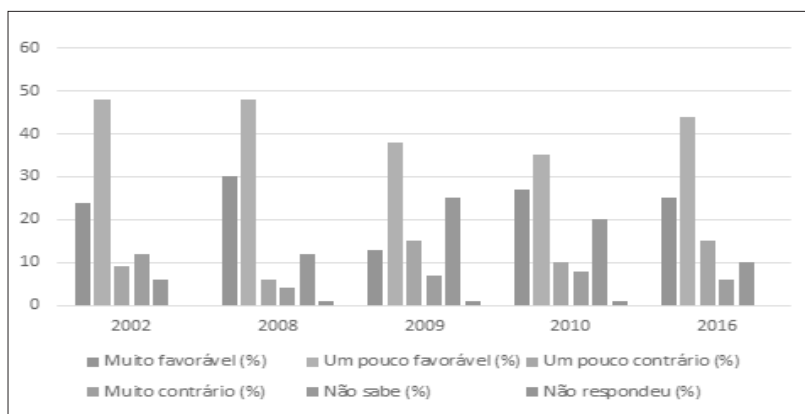


Figura 7. Apoio à Integração Política (Uruguai).

Fonte. Latinobarómetro (2002, 2008, 2009, 2010, 2016).

limita a diagnosticar o panorama atual da construção de uma cidadania mercosulina, a discussão referente aos impactos da adoção de um modelo de integração intergovernamental ou supranacional sobre o processo de conformação de uma identidade regional merece ser objeto de estudo de uma próxima investigação.

## Considerações Finais

Neste trabalho, buscou-se compreender em que medida o MERCOSUL tem logrado constituir uma cidadania regional paralela às nacionais. Verificaram-se esforços substantivos nesse sentido, coroados em 2010 com o lançamento do Plano de Ação para a Implementação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, mas também a existência de uma miríade de dificuldades para a consecução desse objetivo, como a falta de um direito comunitário e a escassez de documentos dotados de valor jurídico vinculante no ordenamento dos

Estados-membros. Assim, argumentou-se que, a despeito dos esforços, o bloco ainda está distante de conformar uma cidadania mercosulina, seja em sua dimensão legal, dada a amplitude ainda insuficiente da concessão de direitos à população em nível regional, seja em sua dimensão subjetiva, evidenciada a desconfiança com que a população dos quatro países-membros ainda encara o MERCOSUL.

Portanto, não obstante os avanços registrados nos últimos anos, notavelmente a partir do início da década de 2000, ainda há muito por fazer para conformar um verdadeiro Estatuto da Cidadania no bloco do Cone Sul, conforme prevê seu Plano de Implementação de 2010. A partir dos dados analisados, é lícito afirmar que dificilmente se concretizará mencionado objetivo dentro do prazo originalmente estabelecido, isto é, o ano de 2021, quando a vigência do Tratado de Assunção completa seu trigésimo aniversário. Cabe, então, adotar prazos mais realistas,

que correspondam à complexidade do processo de construção de uma cidadania regional.

Nesse contexto, a fim de atingir esse objetivo, faz-se premente estimular, através de iniciativas concretas, revestidas de vontade política e de uma formulação estratégica coerente, a continuidade da dimensão social do MERCOSUL, de forma a viabilizar que efetivamente se alcance uma cidadania supranacional na região. Afinal, tal empresa não deve ser vista apenas como um fim em si mesmo, mas principalmente como um mecanismo indispensável para alcançar a própria sustentabilidade do bloco no longo prazo, a qual repousa não apenas na promoção do crescimento econômico e no fomento ao comércio, “mas também em gerar condições que contribuam sinergicamente ao acesso e exercício dos direitos de cidadania, como plataforma essencial para dotar de legitimidade o processo de integração e para contribuir à criação do sentido de pertencimento a uma identidade regional” (ISM, 2012, p. 74).

Ademais, faz-se necessária a realização de uma ampla rodada de discussões sobre o formato institucional do MERCOSUL. Diante da grande quantidade de autores que atestam a inexorabilidade de instituições dotadas de supranacionalidade para o desenvolvimento de uma cidadania regional em seus aspectos legal e subjetivo (Peña, 2017; Franca, 2006; Auvachez, 2009), uma ampla reflexão acerca da estrutura institucional mais adequada para alcançar a cidadania revela-se indispensável para maximizar o resultado de iniciativas futuras.

Por fim, apenas combinando planejamento estratégico, otimização institucional e vontade política será possível atingir o objetivo do bloco de constituir uma cidadania do MERCOSUL. Esses passos, vale dizer, só serão bem-sucedidos no momento em que as elites políticas nacionais tiverem consciência da relevância da questão, da qual, como se argumentou, depende a própria sustentabilidade do bloco integrador.

## Referências

- Aguerre, M. J. & Sampaio, A. P. (2016). *Estatuto da Cidadania do Mercosul e Plano Estratégico de Ação Social*, Assunção: Programa Mercosul Social e Solidário.
- Almeida, P. R. (2002). *Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil*. Buenos Aires: Intal.
- Auvachez, E. (2009), Supranational citizenship building and the United Nations, *Global Governance*, 15(1), 43-57.
- Balassa, B. (1961). *The Theory of International Integration*. Westport: Greenwood Press.
- Canani, N. (2003). *Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994): Continuidade e renovação de paradigma nos anos 90* [Dissertação de Mestrado em Ciência Política]. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
- Castro, M. S. (2007). El sindicalismo frente al Mercosur. *Nueva Sociedad*, (211), 66-80.

- Cervo, A. L. (2001). *Relações Internacionais da América Latina*. Brasília: IBRI.
- Cinpoes, R. (2008). From National Identity to European identity. *Journal of Identity and Migration Studies*, 2(1), 3-14.
- Draibe, S. M. (2007). Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cadernos de Saúde Pública*, 23(2), 174-183.
- Esping-Andersen, G. (2001). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity, 1990.
- Franca, G. (2016). A importância da identidade regional instrumentalizada na cidadania supranacional como projeto de integração: uma comparação institucional entre MERCOSUL e União Europeia. *Revista do Programa de Direito da União Europeia*, 1(7), 43-57.
- Garcia, J. L. (1993). *Política Internacional para la Democracia*. Assunção: Fundación Hanns Seidel.
- Garcia, V. (2007). A Dimensão Social dos Processos de Integração Regional: as Estratégias do MERCOSUL e da União Europeia (Dissertação de Mestrado em Integração Latino-Americana). Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil.
- Gellner, J. (1978). Strategic Analysis in Canada. *International Journal*, 33(3), 493-505.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1992). *Direito e Democracia (Volumes 1 e 2)*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro
- Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (36), 39-53.
- Habermas, J. (1998). *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, J. (2001). *A Constelação Pós-Nacional: Ensaios Políticos*. São Paulo: Littera Mundi.
- Habermas, J. (2012). *La Constitution de l'Europe*. Paris: Éditions Gallimard.
- ISM. (2012). *A Dimensão Social do MERCOSUL: Marco Conceitual*. Instituto Social do MERCOSUL. Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS).
- Jones; E. & Gaventa, J. (2002). *Concepts of Citizenship: A Review*. Brighton: IDS.
- Latinobarómetro. (2002). *Rodada 2002*. <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Latinobarómetro. (2008). *Rodada 2008*. <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Latinobarómetro. (2009). *Rodada 2008*. <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Latinobarómetro. (2010). *Rodada 2010*. <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Latinobarómetro. (2016). *Rodada 2016*. <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Lehning, P. B. (1999). European Citizenship: Towards a European

- Identity? Working Paper *Series in European Studies*, 2(3).
- Loza, M. (2003). Pautas iniciales para estudiar los contenidos sociales de la integración: globalización, escenarios de desconcierto e identidad. In A. Rocha, et al. (Ed.), *La Integración Regional de América Latina en una Encrucijada Histórica*. México: Universidad de Guadalajara.
- Marshall, T. H. (1996). Citizenship and Social Class. In T. H. Marshall, & T. Bottomore. *Citizenship and Social Class* (pp. 3-51). Chicago: Pluto Classic.
- Martinez, E.D & Machado, J. (2017). A Dimensão Social da Integração Mercosulina: uma Análise sobre o Projeto Mercosul Social. *Monções*, 6(12), 368-394.
- Melià, B. (1997). *El Paraguay Inventado*. Assunção: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch.
- Mendez, C.; Bachtler, J. (2016). *European Identity and Citizen Attitudes to Cohesion Policy: What do we know?*. University of Strathclyde Cohesify Research Papers.
- MERCOSUL. (1997). *Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul*. [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/forumCorteSupremaNorma/forumCorteSupremaNorma\\_AP\\_75317.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/forumCorteSupremaNorma/forumCorteSupremaNorma_AP_75317.pdf)
- MERCOSUL. (1998a). *Ata nº 1/98 do Grupo Mercado Comum*. <https://documentos.mercosur.int>
- MERCOSUL. (1998b). *Declaração Sociolaboral do MERCOSUL*. [http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a\\_pdf/dec\\_sociolaboral\\_mercosul.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf)[http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a\\_pdf/dec\\_sociolaboral\\_mercosul.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf)
- MERCOSUL. (2002). *Acuerdo Sobre Residencia Para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR*. [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)
- MERCOSUL. (2007). *Declaração de Princípios do MERCOSUL Social*. <http://www.ismercosur.org/biblioteca/download-info/declaracion-de-principios-mercosur-social/>
- MERCOSUL. (2010). *Decisão nº 64/10 do Conselho Mercado Comum*. <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/decisoes/>
- MERCOSUL. (2011). *Decisão nº 12/11 do Conselho Mercado Comum*. <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/decisoes/>
- MERCOSUL. (2015). *Declaração Sociolaboral do MERCOSUL*. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10519-declaracao-sociolaboral-do-mercosul-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015>
- MERCOSUL. (2019). *Cartilha da Cidadania do MERCOSUL*. <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/website/es>
- Mirza, C. & Nascose, M. (2012) Integración regional e inclusión social: los itinerarios del MERCOSUR. *Revista del IMEAUNILA*, 1(2), 88-99.
- Moura, A. B. (2018). O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional? *Revista Brasileira de Direito*, 14(2), 135-153.
- Münch, R. (2001). *Nation and Citizenship*



- in the Global Age: From National to Transnational Ties and Identities*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Parvez, G. (2018). *1978: El año que marchamos a la guerra*. Madri e Barcelona: Ediciones B.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.
- Peña, I. A. (2017). Ciudadanía del MERCOSUR: avances en su construcción y consolidación. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 1(1), 13-34.
- Piani, G. (2005). MERCOSUL: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. *Brazilian Journal of Political Economy*, 25(4), 370-390.
- Putnam, R. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Riesenberg, P. (1992). *Citizenship in the Western Tradition: Plato to Rousseau*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Sasse, S. (2002). Towards Post-National and Denationalized Citizenship. In E. F. Isin, & B. S. Turner (Eds.), *Handbook of Citizenship Studies* (pp. 277-291). Newbury Park: Sage Publications.
- Serikawa, L. K. (2013). *Acreditação e qualidade da educação superior: abrindo a caixa-preta do sistema de acreditação de cursos superiores do MERCOSUL* [Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional]. Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Souza, A. M.; Oliveira, I. T. M.; Gonçalves, S. S. (2010). *Integrando designais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul* (Texto para Discussão, n. 1477). Rio de Janeiro: Ipea.
- Soysal, Y. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Soysal, Y. (2000). Citizenship and identity: living diasporas in post-war Europe? *Ethnic and Racial Studies*, 23(1), 1-15.
- Steinhart, P. (2005). *Creating regional identities? Theoretical considerations* (Working Paper). Erlangen: Institut für Politische Wissenschaft.
- Turner, Bryan S. (2000) Cosmopolitan Virtue: loyalty and the city. In Engin Isin (ed.) *Democracy, Citizenship and the Global City* (pp. 129-148). Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Velasco, P. A. (2013). *O Mercosul Social: Avanços e Obstáculos para uma Nova Dinâmica de Integração Regional* [Tese de Doutorado em Ciência Política]. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Vanini, J. (2015). *Política Transnacional: Possibilidades e Implicações a Partir do Pensamento de Jürgen Habermas* [Dissertação de Mestrado em Sociologia]. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, SP, Brasil.
- World Values Survey. (1995-1998). Onda 3. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>
- World Values Survey. (1999-2004). Onda 4. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

World Values Survey. (2005-2009). Onda  
5. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

World Values Survey. (2010-2014). Onda  
6. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

## Integration processes and regional citizenship in MERCOSUR

**Abstract:** This paper aims at analyzing to what extent the social integration efforts carried out under the auspices of MERCOSUR, which were initiated in the 1990s and deepened in the 2000s, have been successful in developing a regional citizenship. In this task, we draw on the concept of post-national citizenship, drawn up by Soysal and Habermas, which points that the condition of being a citizen is not restricted to the nation-state level, and hence a supranational citizenship can arise in parallel with the national one. In this point of view, it is sought to identify the state-of-the-art of the process of building a citizenship of MERCOSUR by dividing it in two dimensions: (i) what is called here as legal citizenship, which is related to conceding rights to individuals, and (ii) what we have labeled as subjective citizenship, which concerns the creation of a sense of belonging to MERCOSUR on the part of the national societies. With respect to the first dimension, we have proceeded with the investigations through qualitative methods, especially documental analysis and bibliographic review; regarding the second one, we have relied on a quantitative analysis, namely the interpretation of statistical data extracted from surveys from *Latinobarómetro* and the World Values Survey. Stemming from these criteria, it was concluded that, although some significant progress was observed throughout the last thirty years, we are still far from developing a citizenship of MERCOSUR, whose attainment is mostly dependent upon the combination of strategic planning, institutional optimization and the political will of the parties.

**Keywords:** MERCOSUR, regional citizenship, social integration, Citizenship Statute.

### Resumen biográfico

*Luiz Marcelo Michelin Zardo*

Estudiante de grado en Relaciones Internacionales de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Investigador en el área de Economía Internacional con financiación del CNPq (Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico), con interés específico en los procesos de integración regional de las naciones emergentes.

### Como citar este artículo

Zardo, L. M. Z. (2019). Processos de integração e cidadania regional no MERCOSUL. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 3, 45-68. <https://doi.org/10.28917/ism.2019-v3-45>