



**DÉBORA FIGUEIREDO MENDONÇA DO PRADO**

**FEDERALISMO E POLÍTICA INTERNACIONAL:  
OS CONFLITOS ENTRE A UNIÃO E OS  
GOVERNOS ESTADUAIS NOS ESTADOS UNIDOS**

**Campinas,  
2013**





UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

**DÉBORA FIGUEIREDO MENDONÇA DO PRADO**

# **FEDERALISMO E POLÍTICA INTERNACIONAL: OS CONFLITOS ENTRE A UNIÃO E OS GOVERNOS ESTADUAIS NOS ESTADOS UNIDOS**

*Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e  
Ciências Humanas da Universidade  
Estadual de Campinas como parte dos  
requisitos exigidos para a obtenção do  
Título de Doutora em Ciência Política.*

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL  
DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA DÉBORA FIGUEIREDO MENDONÇA  
DO PRADO E ORIENTADA PELO PROF. DR. SHIGUENOLI MIYAMOTO

**CAMPINAS  
2013**

FICHA CATALOGRÁFICA  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS BIBLIOTECA DO INSTITUTO DE  
FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU - CRB 8/338

Prado, Débora Figueiredo Mendonça do, 1983-  
P882f Federalismo e política internacional : os conflitos entre a  
União e os governos estaduais nos Estados Unidos / Débora  
Figueiredo Mendonça do Prado. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto  
de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Federalismo - Estados Unidos. 2. Tribunais supremos - Estados  
Unidos. 3. Política internacional. 4. Sanções econômicas. I.  
Miyamoto, Shiguenoli, 1948-. II. Universidade Estadual de  
Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

**Título em outro idioma:** Federalism and international politics : conflicts between national and  
state governments in the United States

**Palavras-chave em inglês:**

Federalism - United States

Supreme courts - United States

World politics

Economic Sanctions

**Área de concentração:** Ciência Política

**Titulação:** Doutora em Ciência Política

**Banca examinadora:**

Shiguenoli Miyamoto [Orientador]

Tullo Vigevani

Janina Onuki

Flávio Rocha de Oliveira

Andrei Koerner

**Data de defesa:** 19-09-2013

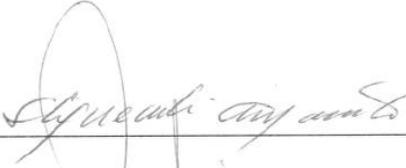
**Programa de Pós-Graduação:** Ciência Política

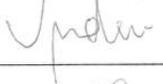


UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 19 de setembro de 2013, considerou a candidata DÉBORA FIGUEIREDO MENDONÇA DO PRADO aprovada.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto  \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Andrei Koerner  \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca  \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Flávio Rocha de Oliveira  \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Tullo Vigevani  \_\_\_\_\_



*Dedico este trabalho ao meu marido e ao nosso bebê Elias*



## AGRADECIMENTOS

*A Deus pela graça e misericórdia que me concede a cada dia. Ao meu marido Filipe Mendonça, por todo o seu amor, apoio e companheirismo ao longo destes anos. Obrigada por tudo! Amo você! Aos meus pais, Sebastião e Valdene, pelo amor, apoio, carinho e por sempre me receberem com um abraço bem apertado. Aos meus irmãos David e Daniel por acreditarem em mim e por comemorarem sempre as minhas conquistas. Às minhas cunhadas: Aline, Penha, Sara e Luiza e cunhados: Sérgio e Alan, obrigada pela amizade e apoio. Um abraço também para os meus sobrinhos Táfila, Miguel e Otávio. Um agradecimento especial para minha irmã e amiga Denise por todo apoio e amizade. Amo você! Aos meus sogros Sérgio e Alda obrigada pelo apoio, carinho e amor. A todos os amigos e amigas que me apoiaram nestes anos e um agradecimento especial para Ana Paula e Analice. Ao meu orientador Shiguenoli Miyamoto pelo apoio, amizade e importantes conselhos ao longo do mestrado e agora, no doutorado. Muito Obrigada. Ao professor Tullo Vigevani e Andrei Koerner pelas orientações sempre muito importantes. Aos colegas e amigos Corival e Cristina. A todos os amigos do Programa San Tiago Dantas e da Unicamp e ao amigo Juliano Aragusuku. Ao Instituto de Economia da UFU e aos colegas de instituição, em especial: Haroldo, Marrielle, Armando, Isabela, Lara, Pedro e Marisa. A todos os meus alunos, em especial aos formandos da Primeira Turma de Relações Internacionais da UFU por fazerem parte da minha vida e por terem me mostrado a cada dia o quanto vale a pena ser professora. Aos amigos e funcionários do Cedec, do Instituto Nacional de Estudos sobre Estados Unidos (INCT-INEU) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp por todo apoio neste período. À Giovana e Isabela pelo apoio e amizade neste período. E, por fim, à Capes, CNPQ, Universidade Estadual de Campinas e Universidade Federal de Uberlândia pelo apoio recebido ao longo deste período.*



## RESUMO

O objetivo principal desta pesquisa é analisar a atuação internacional dos estados norte-americanos tendo em vista a implementação de sanções econômicas internacionais pelos legislativos estaduais. Estas sanções buscam impactar o bem-estar econômico de um Estado alvo por meio de restrições ao comércio internacional e investimentos com o objetivo de coagir o mesmo a alterar determinado comportamento político. No caso das sanções estaduais, são utilizados dois tipos de atividade: 1) a proibição da contratação ou aquisição de bens e serviços do governo estadual com empresas que fazem negócios no país-alvo e 2) o impedimento dos estados ou agências locais de realizar investimentos públicos nestas empresas e no país-alvo. Este tipo de atividade estadual possui um potencial conflituoso uma vez que as sanções estaduais podem gerar conflitos e tensões legais com o governo nacional. O objetivo deste trabalho será compreender o desenvolvimento destas atividades estaduais e os tensionamentos estabelecidos entre elas e o governo nacional bem como buscará compreender qual tem sido a reação das instituições norte-americanas sobre este processo. Para isto serão discutidas as raízes históricas do desenho institucional norte-americano na definição das funções dos governos estaduais e federais e o comportamento do Congresso e da Suprema Corte nesta temática. Para identificar as principais características das sanções estaduais este trabalho apresentará o mapeamento das sanções estaduais aplicadas pelos legislativos estaduais no período de 1977, data inicial deste tipo de atuação a 2012.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estados Unidos; Federalismo; Legislativos Estaduais; Sanções Econômicas; Congresso; Suprema Corte.



## ABSTRACT

The main objective of this research is to analyze the international actions of U.S. states, in view of the establishment of foreign policy actions by international economic sanctions developed by state legislatures. It is understood by the application of sanctions measures that seek to reduce the economic welfare of a target state by reducing international trade in order to coerce it to amend certain political behavior. In the case of state sanctions, are used two types of activity: 1) the prohibition in the states of hiring or purchasing goods and services from companies doing business in the target country or through selective divestment laws and 2) preventing states or local agencies to make public investments in these companies. Through this kind of activity states can develop actions contrary to national foreign policy, generating conflict and legal tensions with Washington. Trying to understand this process, this paper aims to map the historical roots of this institutional design, as well as cases of penalties imposed by state legislatures, 1977, start date this type of activity, 2012. It is understood that the analysis of these cases, the Supreme Court and of the actions taken by Congress will contribute to the understanding of the functioning of these institutions in situations of conflicts between states and the federal government on issues of international economic policy. To identify the main features of state sanctions, this work present the mapping of state sanctions imposed by state legislatures from 1977 to 2012.

**KEYWORDS:** United States, Federalism, State Legislatures; Economic Sanctions; Supreme Court.



## RÉSUMÉ

L'objectif principal de cette recherche est d'analyser l'action internationale des États nord-américains à travers les sanctions économiques internationales développées par les législatures étatiques. On comprend par le terme de sanction l'application de mesures qui réduisent le commerce international avec un pays-ciblé, pour le contraindre à alterer certains comportements politiques. Dans le cas des sanctions étatiques, deux types d'activités sont utilisées : 1) l'interdiction de contratation ou acquisition de biens et services des entreprises qui ont des affaires dans le pays ciblé, à travers des lois de désinvestissement sélectives et 2) l'interdiction des états ou agences locales de réaliser des investissements publics dans cette entreprise. À travers ce type d'activité les gouvernements étatiques peuvent développer des actions contraires à la politique nationale externe, engendrant des conflits et tensions juridiques avec Washington. Pour comprendre ce processus, le travail cherchera à retracer les racines historiques des institutions politiques des États-Unis, bien comme le cas des sanctions appliquées par les législatures étatiques de 1977, date initiale de ce type d'activité, en 2012. L'analyse de ces cas, des actions adoptées par le congrès et la cour suprême contribueront à la compréhension du fonctionnement des institutions nord-américaines en situation de conflits entre gouvernement étatiques et l'union en terme de politique internationale.

**MOTS-CLES:** États-Unis, le fédéralisme, législatures d'État; sanctions économiques; Cour suprême.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
O campo de estudo da paradiplomacia .....	9
As limitações dos estudos da paradiplomacia para o caso norte-americano .....	14
CAPÍTULO I: A INAUGURAÇÃO DO FEDERALISMO NORTE-AMERICANO: A FORMAÇÃO DA REPÚBLICA (1776-1787).....	17
1.1 Da Independência aos Artigos da Confederação .....	18
1.2 Dos Artigos da Confederação à Convenção da Filadélfia: os debates sobre a ampliação dos poderes do governo nacional .....	23
1.3 A Convenção Constitucional da Filadélfia de 1787 .....	32
CAPÍTULO II - O DEBATE CONSTITUCIONAL NA FORMAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS .....	51
2.1 Federalistas vs Anti-federalitas (1787-1788).....	52
2.2 Considerações sobre o federalismo norte-americano .....	74
CAPÍTULO III – A CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS E O DEBATE SOBRE A AUTONOMIA E OS PODERES ESTADUAIS NAS RELAÇÕES EXTERIORES .....	79
3.1 Considerações sobre a Constituição: as cláusulas constitucionais e os limites aos estados .....	80
3.2 Os poderes destinados ao governo nacional na Constituição Federal em temas de política exterior .....	90
3.3 O debate constitucional sobre a autonomia dos estados em questões internacionais ....	99
CAPÍTULO IV: A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS AMERICANOS ....	109
4.1 O envolvimento dos estados na política internacional.....	109
4.1.1 A participação dos estados visando a promoção do comércio e investimentos....	114
4.1.2 Ações estaduais e a busca por influência na condução política externa nacional	121
4.1.3 A atividade internacional dos legislativos estaduais.....	122
4.2 As sanções econômicas estaduais.....	130
CAPÍTULO V - O POSICIONAMENTO DA SUPREMA CORTE SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS.....	151

5.1 As decisões da Suprema Corte sobre ações envolvendo a participação internacional dos estados.....	151
5.2 As sanções estaduais e o posicionamento da Suprema Corte: o caso Massachusetts' Burma Law .....	167
CAPÍTULO VI - O CONGRESSO E A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS	189
6.1 O Congresso e a regulação das ações internacionais estaduais .....	189
6.2 As sanções estaduais e a atuação do Congresso norte-americano .....	197
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	224
ANEXO 1: LEIS DO CONGRESSO QUE REGULAM AS SANÇÕES ECONÔMICAS ESTADUAIS .....	233
ANEXO 3: PROJETOS DE LEI APRESENTADOS NO CONGRESSO ENVOLVENDO SANÇÕES AO IRÃ.....	259
ANEXO 4: PROJETOS DE LEI E RESOLUÇÕES APRESENTADAS NO CONGRESSO ENVOLVENDO SANÇÕES À ÁFRICA DO SUL.....	262
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	274

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Delegados da Convenção Constitucional de 1787.....	31
Tabela 2: Principais Características do Plano Virgínia para o governo federal .....	36
Tabela 3: Estimativa da população dos estados em 1787.....	37
Tabela 4: Principais Características do Plano New Jersey para o governo nacional.....	41
Tabela 5: Grande Compromisso ou Connecticut Compromise .....	46
Tabela 6: O crescimento das legislações internacionais, 1991-2002.....	123
Tabela 7: Legislações estaduais relacionadas à imigração (2005-2011) .....	123
Tabela 8: Sanções econômicas estaduais (1977-1994).....	133
Tabela 9: Sanções estaduais por estado / país alvo (1977-1994).....	135
Tabela 10: Sanções estaduais por alvos (1977-2012).....	137
Tabela 11: Sanção estadual contra Instituições Privadas.....	138
Tabela 12: Sanções por estado (1977-2012).....	140
Tabela 13: Peso econômico dos estados e as sanções.....	142
Tabela 14: Sanções Estaduais e partidos políticos.....	144
Tabela 15: Sanções estaduais por Alvo e Partido Político.....	145
Tabela 16: Potenciais efeitos das sanções econômicas unilaterais aplicadas pelos estados ..	148
Tabela 17: Sanções aplicadas pelos governos estaduais a Burma (1995-1998) .....	169
Tabela 18: Sanções estaduais a Burma .....	170
Tabela 20: Projetos de lei no Congresso para regular sanções estaduais (1986-2013) .....	204
Tabela 21: Número total de sanções estaduais por ano (1977-2012) .....	204
Tabela 22: Total das propostas regulatórias de sanções econômicas estaduais e locais por tema (2000-2013).....	205

Tabela 23: Propostas de regulações no Congresso por país-alvo (1986-2013) .....	206
Tabela 24: Sanções econômicas por país-alvo e período.....	207
Tabela 25: Sanções estaduais Sudão (2005-2007).....	208
Tabela 26: Sanções Estaduais (Irã – 2005-2009).....	209
Tabela 27: Sanções Econômicas Estaduais contra o Irã .....	216

**ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1: Evolução das Sanções estaduais (1977-2012).....	132
Figura 2: Sanções por estado (1977-2012) .....	141



## INTRODUÇÃO

Nos Estados Unidos, as ações internacionais dos governos estaduais são marcadas em alguns momentos por conflitos e tensões com o governo federal. Ao tratar do tema, o governo federal, sob a presidência de Clinton apresentou em 1997 um documento que reflete estas tensões demonstrando a preocupação do governo com este tipo de atividade. O documento busca reforçar o papel do governo nacional na condução das relações internacionais e traz à tona as preocupações do governo sobre a atividade internacional dos estados. O texto Destaca que “while States may speak out on matters of foreign policy, the ultimate authority to act on behalf of the United States, and each of its States, in the international arena resides with the President and Congress alone” (William J. Clinton, The White House, 1997)<sup>1</sup>. Nesta declaração o governo enfatiza também os problemas que este tipo de atividade pode acarretar ao afirmar que “the national government’s ability to exercise that authority effectively, expeditiously, and flexibly **may be undermined when States pursue their own foreign-policy objectives in their own ways**” (idem, Grifo nosso).

Os apontamentos feitos neste documento refletem as tensões entre o governo nacional e os governos estaduais vinculadas a um tipo específico de atividade internacional: a aplicação de sanções econômicas estaduais. Este tipo de medida teve seu início no final da década de 1970 e tem como principal objetivo alterar o comportamento político dos países-alvos. A aplicação de leis estaduais com sanções econômicas determina dois tipos de proibição que afetam: a) a contratação ou aquisição de bens e serviços de agências do governo estadual com empresas que tenham relacionamento comercial com o país-alvo da medida e 2) os investimentos de agências estaduais a empresas que tenham relacionamento com o país-alvo. Uma variação desta última atuação ocorre por políticas de desinvestimentos dos fundos de pensão públicos a indivíduos ou empresas que tenham negócios com o país-alvo.

A primeira sanção estadual foi aplicada pelo estado de Wisconsin em maio de 1977 e determinava a proibição de investimentos dos fundos estaduais para empresas que faziam

---

<sup>1</sup> Documento enviado pela Casa Branca à Corte de Apelação dos Estados Unidos no dia 20 de maio de 1997.

negócios com a África do Sul. Durante a década de 1980, como veremos, outros estados aplicaram sanções à África do Sul motivados pelo movimento *anti-apartheid*. Neste período inicial, as sanções econômicas estaduais eram direcionadas a países denunciados por violações aos direitos humanos.

Entretanto, no período recente, outras tendências são identificadas. Além das sanções envolvendo denúncias contra os direitos humanos, observamos que a partir de 2000 foram apresentados projetos de lei que sancionavam países “considerados terroristas” (ou patrocinadores do terrorismo) e “países suspeitos” de desenvolverem tecnologias para a construção de armas de destruição em massa, superando o número de propostas que tratam da temática dos direitos humanos. Chama a atenção o número de projetos de lei estaduais voltados para a aplicação de sanções contra o Irã, tema importante para a política externa nacional. A análise empírica desta pesquisa demonstrou que as propostas enviadas pelos estados e que tiveram como alvo o Irã superaram em número o total de projetos de lei enviados pelo Congresso estabelecendo sanções econômicas àquele país. Entre 2001 a 2012 foram identificados um total de 96 propostas nos legislativos estaduais sobre o tema enquanto no Congresso o número total de propostas foi de 57 (39 apresentadas pela *House of Representatives* e 18 pelo Senado<sup>2</sup>).

Como veremos, a participação dos governos estaduais por meio das sanções econômicas é uma prática que gera preocupações e também conflitos com a política externa desempenhada pelo governo nacional reforçando os argumentos descritos no documento enviado pelo governo norte-americano na década de 1990. Um exemplo foi a sanção aplicada por Massachusetts em 1996. A medida criava mecanismos impeditivos para a realização do comércio e aplicação de investimentos estaduais a empresas que comercializassem com Burma devido às denúncias de violação dos direitos humanos naquele país. Sua aplicação prejudicou a condução da política externa nacional e contribuiu para o aumento de sanções estaduais semelhantes a estas por outros estados e governos locais.

As consequências desta sanção estadual para o governo nacional envolveram tanto dificuldades na condução da política externa nacional, uma vez que a postura adotada pelo estado tensionava com a estratégia adotada pela política externa nacional, como também constrangimentos políticos com parceiros comerciais e aliados dos Estados Unidos que questionaram a lei estadual na Organização Mundial do Comércio (OMC). Este caso foi levado

---

<sup>2</sup> Ver Anexo III

ao Órgão de Solução de Controvérsias da organização e discutido também na Suprema Corte que tratou pela primeira vez das discussões envolvendo a aplicação de sanções econômicas estaduais.

O envolvimento dos estados no cenário internacional por meio deste tipo de atividade impõe desafios às instituições norte-americanas e traz à tona um elemento característico do federalismo norte-americano: o relacionamento ora conflituoso, ora cooperativo entre estados e governo federal. A análise deste tipo de atividade internacional revela elementos importantes para a compreensão das relações intergovernamentais nos Estados Unidos que são marcadas por um modelo federalista próprio que mantém um relacionamento dual e cooperativo entre os estados e o governo federal. Por considerar a relevância deste tema, o objetivo desta pesquisa será compreender esta modalidade de atuação internacional dos governos estaduais norte-americanos.

Os posicionamentos da literatura especializada sobre os limites para a atuação dos governos estaduais na política internacional não são consensuais. Enquanto parte da literatura defende a exclusividade do governo nacional na política exterior em temas como o comércio internacional, outra corrente enfatiza que os limites para a atuação internacional dos estados não estão totalmente definidos. No entendimento desta segunda corrente teórica, a estrutura constitucional norte-americana permitiria o envolvimento destes atores no cenário internacional.

Para compreender este debate será necessário considerar as raízes históricas do federalismo norte-americano que inaugurou um novo modelo de federalismo com a promulgação e a ratificação da Constituição dos Estados Unidos em 1789. Isto porque, o debate sobre a autonomia dos estados e do governo federal é histórico e definidor do desenho institucional do país.

Há no senso comum um mito fundador a respeito da formação dos Estados Unidos, apresentando um cenário marcado pela convergência de ideias e interesses entre os fundadores que desconsidera os embates estabelecidos naquele período. Neste entendimento, a formação dos Estados Unidos e a promulgação da Constituição norte-americana contaram com o apoio da ampla maioria dos estados, críticos do modelo da Confederação e favoráveis à centralização da autoridade para o governo nacional. A construção deste mito fundador acompanha desde as análises sobre a Revolução norte-americana passando pela Declaração de Independência até os debates da Convenção Constitucional que formulou a proposta da nova Constituição do país em

1787<sup>3</sup>. E esta percepção de unidade e harmonia de ideias e interesses dos estados norte-americanos desde a sua fundação têm um impacto significativo para a compreensão do relacionamento entre os estados e o governo nacional na política norte-americana. Utilizando as palavras de Zinn (2010:93) “still, the mythology around the Founding Fathers persists”. Este tipo de entendimento dificulta a compreensão das tensões estabelecidas entre estes atores e que fazem parte da história e da essência do modelo federalista adotado no país.

Ao considerarmos as discussões envolvendo a fundação da república norte-americana, é relativamente conhecido os posicionamentos dos Federalistas na defesa da unificação das treze colônias com o estabelecimento de um governo nacional com maior autoridade. Contudo, pouco se discute sobre a importante atuação dos Antifederalistas neste processo. A revisão da Confederação norte-americana para o estabelecimento de uma federação foi marcada pelos embates entre os defensores da centralização, os Federalistas, e os que questionavam a ameaça à autonomia dos estados e a usurpação de seus poderes por um governo central, conhecidos como os Antifederalistas. Estas clivagens são parte da história da fundação dos Estados Unidos e do desenho institucional estabelecido pela Constituição norte-americana . Os princípios da autonomia dos estados foram incorporados à Constituição norte-americana que estabeleceu mecanismos de compartilhamento de poderes (os “*concurrent*” powers) entre o governo federal e o estadual garantindo a supremacia do governo nacional ao mesmo tempo em que reconhecia a autonomia dos estados garantindo a atuação forte dos governos estaduais na condução da vida doméstica e conforme veremos, em alguns aspectos da vida internacional.

Desta maneira, a formação dos Estados Unidos é resultado das reflexões realizadas no final do século XVIII e que mantém um papel determinante na vida política norte-americana contemporânea. Como argumenta Cornell (1999), enquanto os Federalistas definiram a estrutura do governo norte-americano, os princípios e ideias dos Antifederalistas continuam a definir o espírito da política norte-americana. Com o estudo destes processos será possível identificar os princípios norteadores do federalismo norte-americano e da formação do desenho institucional deste país, tão diverso daquele estabelecido no caso brasileiro.

---

<sup>3</sup> O debate sobre os mitos envolvendo a fundação dos Estados Unidos podem ser identificados na obra “Founding Myths: stories that hide our patriotic past” de Ray (2010); “Inventing American: Jefferson’s Declaration of Independence” de Garry Wills (2002); “Globalisation, Democracy and Terrorism” de Eric Hobsbawn (2008); “A people’s history of the United States: 1492 to present” de Howard Zinn (2010) e “The American Founding” de Frank W. Fox (2003).

Após o estudo das características do federalismo norte-americano e do debate constitucional sobre o papel dos estados na política internacional, será apresentado um mapeamento das sanções econômicas estaduais no período de 1977 a 2012. Posteriormente, a análise se voltará para a compreensão do comportamento das instituições norte-americanas no tratamento deste tipo de atividade estadual.

Para compreender este processo, buscaremos analisar qual tem sido a reação e/ou posicionamento dos outros *branches* (Congresso e Suprema Corte) sobre este tipo de atividade. O estudo do papel da Suprema Corte estará voltado para a análise da interpretação da Suprema Corte na definição do papel dos governos federal e estadual na política exterior. Tal análise se justifica porque é função desta instituição determinar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade das leis federais e estaduais à luz das interpretações da Constituição Federal bem como a competência constitucional dos entes federados. Como destaca Drake *et al*, “the Supreme Court has served as a legal 'arbiter of the federal system' when claims and counterclaims of state and national powers conflict” (Drake *et al*, 1999). A análise do comportamento do Congresso também será necessária uma vez que esta instituição é responsável por regular a atuação internacional dos estados, conforme determinado no texto constitucional. Assim, buscaremos nesta pesquisa compreender como o Congresso e as Supremas Cortes reagem a este tipo de atividade e qual tem sido o posicionamento destas instituições ao tratar das sanções estaduais.

Algumas hipóteses serão discutidas nesta pesquisa. Primeiramente, entendemos que as tensões estabelecidas entre os estados e o governo nacional nos casos de aplicação das sanções econômicas fazem parte do desenho institucional norte-americano que se caracteriza por períodos de cooperação e competição entre estes dois atores. Assim, partimos da hipótese de que os conflitos entre estados e governo federal em assuntos de política internacional correspondem ao próprio modelo federalista norte-americano e às suas especificidades. Buscaremos comprovar esta hipótese com o estudo aprofundado da formação do federalismo norte-americano, identificando as tensões estabelecidas entre os estados e o governo nacional na definição de suas funções e competências e a construção de um modelo federativo que em alguns momentos é conflituoso e em outros é cooperativo.

Ao considerarmos o papel da Suprema Corte e o seu comportamento tendo em vista as sanções econômicas estaduais, trabalha-se nesta pesquisa com a hipótese de tendência da Corte

pela centralização do poder e garantia da exclusividade do governo nacional em assuntos de política internacional. Tal posicionamento é adotado para evitar uma balcanização da política externa nacional. Assim, a reafirmação da supremacia do governo nacional manteria uma unicidade no tratamento das questões internacionais pelos Estados Unidos.

No caso atuação do Congresso sobre as sanções estaduais, questionamos a afirmação de que o mesmo tem se mantido em silêncio diante deste tipo de atividade. Partimos da hipótese de que o Congresso tem reagido diante de alguns casos de sanções estaduais, mas que as ações da instituição estão voltadas mais para o reconhecimento das ações estaduais do que pela proibição das mesmas. Isto porque as sanções estaduais têm sido aplicadas independentemente do consentimento explícito desta instituição. Além disto, as ações do Congresso são posteriores às sanções.

O estudo destas questões contribuirá para a compreensão das tensões entre o governo federal e estadual em temas de política internacional considerando que o foco desta pesquisa será a análise dos casos envolvendo a aplicação das sanções econômicas as quais possuem este caráter potencialmente conflituoso.

Ao considerarmos o estudo sobre a participação governos estaduais como atores na política internacional é importante ressaltar que o campo de estudos das relações internacionais que se dedica a esta temática é recente e está relacionado às mudanças do sistema internacional no pós-guerra fria e à intensificação do processo de globalização<sup>4</sup>. Ao tratar deste período a literatura de relações internacionais reconhece o estabelecimento de processos que marcaram alterações significativas na dinâmica internacional. A compreensão destas mudanças deve levar em conta as alterações qualitativas nas esferas econômicas e políticas do sistema internacional que modificaram os padrões de atividade, interação e exercício de poder (Archibugi et al, 1998). Como resultado destas dinâmicas, observou-se um crescente interesse na compreensão do envolvimento internacional de novos atores nas relações internacionais, dentre eles os governos subnacionais.

Através do envolvimento direto no cenário internacional, os governos subnacionais buscam a realização de seus interesses e a redução dos impactos negativos da globalização. Ao tratar deste tipo de atuação, Fry (2005:120) destaca que “in an era of globalization, sub-state

---

<sup>4</sup> Entende-se por globalização 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, 1991).

governments in several federations have decided that they must be actively engaged in the international sector in order to protect the interests of their local constituents”.

As motivações para a participação internacional destes atores são variadas e envolvem questões de ordem econômica, política e social (Hocking, 1999; Keating, 2004). No campo econômico podemos citar a busca de inversões, capital para seus produtos e tecnologia para a modernização de sua produção. As motivações políticas estão relacionadas a atividades voltadas para o maior reconhecimento e legitimação de determinadas regiões, maior participação nos processos que terão impacto no nível local e regional (como os processos de integração regional) e ainda iniciativas voltadas para a promoção dos próprios líderes regionais no ambiente internacional. No caso das motivações culturais, os governos subnacionais buscam estreitar suas relações com governos situados em outros países os quais possuem identidades culturais semelhantes, como por exemplo, através do irmanamento<sup>5</sup> entre cidades (Keating, 2004). Apesar de reconhecer que as motivações para a atuação internacional são variadas, há um consenso na literatura de que as questões de ordem econômica, envolvendo a promoção do comércio e a busca por investimentos são centrais e correspondem aos principais objetivos da atividade internacional destes atores (Michelmann, 2007; Keating, 2004; Fry, 1998)

A literatura das relações internacionais que trata da participação de novos atores no cenário internacional possui limitações para compreender a inserção dos atores subnacionais neste cenário. Embora haja um reconhecimento de que o sistema internacional contemporâneo é marcado por uma composição variada de atores, há dificuldades para categorizar a atuação dos governos locais e estaduais como atores internacionais, pois como destaca Hocking (2004:87) estes “são atores complexos que não se enquadram facilmente nas taxonomias em geral aceitas pela literatura que trata de relações internacionais” (Hocking, 2004:87).

Ao buscar delinear as características do sistema internacional no pós-Guerra Fria Keohane e Nye (2001) consideram o estabelecimento de novos canais de articulação entre os atores por meio do conceito de interdependência complexa em um cenário marcado pelo aprofundamento de estruturas de redes e interações entre os diversos atores internacionais, com a existência de múltiplos canais de ligação entre sociedades. Entre os canais citados pelos autores temos as relações interestatais, transnacionais e transgovernamentais. Eles representariam,

---

<sup>5</sup> O irmanamento entre cidades se refere à formação de cidades-irmãs que estabelecem vínculos envolvendo a cooperação entre cidades que possuem uma identidade comum.

respectivamente, os canais formais estabelecidos pelas elites governamentais, os canais informais entre as elites não-governamentais e os canais estabelecidos pelas organizações transnacionais, representadas pelas corporações multinacionais e pelos bancos (Keohane e Nye, 2001). Embora esta nova conceituação apresente outras categorias de atores internacionais elas não tratam da participação internacional de governos locais e estaduais.

Outra categoria utilizada para definir a natureza dos novos atores que atuam no cenário internacional foi formulada por Rosenau (1990). Rosenau analisa o sistema internacional através de duas esferas de atuação: a das relações interestatais (sob o predomínio, portanto, dos Estados) e das relações transnacionais; ou seja, a das relações entre atores não-estatais em um cenário de multidimensionalidade de poder. Reconhecendo que o novo cenário internacional está marcado por um sistema de poder multicêntrico, o autor apresenta a composição de diversas coletividades livres de soberania, os *sovereignty-free*, que atuam fora da lógica estadocêntrica em um mundo tradicionalmente marcado pelos atores *sovereignty-bound*. A primeira categoria corresponde à atuação dos governos centrais e que exercem a soberania em território definido. Os atores *sovereignty-free*, seriam aqueles que não possuem obrigação formal de atuar na política exterior de possuir uma agenda predeterminada concentrando-se em objetivos mais delimitados e concretos (Salomón, 2009). Nesta categoria, estariam incluídas as corporações multinacionais, os grupos étnicos, as burocracias e os partidos políticos. Apesar dos avanços, esta distinção possui limitações quando o objetivo é estudar o envolvimento dos atores subnacionais. Embora os governos subnacionais utilizem instrumentos de atuação internacional semelhantes aos aplicados pelos atores livres de soberania não podem ser considerados livres de soberania porque possuem vínculos com o governo nacional. Contudo, eles também não podem ser considerados *sovereignty-bound* porque ao atuar internacionalmente para a realização de seus interesses, buscam uma inserção mais autônoma ao governo central. Sendo assim, eles não se enquadrariam nas categorias descritas pelo autor. Desta maneira é possível concluir que a literatura das relações internacionais possui limites para analisar a atuação dos atores subnacionais no cenário exterior (Hocking, 2004; Salomón, 2007; Miklos, 2010).

Ao reconhecer as dificuldades na categorização da atividade destes atores no cenário internacional, observou-se a partir da década de 1980, a emergência de um novo campo de estudo nas relações internacionais para tratar desse tipo de fenômeno e que passou a ser amplamente conhecido como o estudo da *paradiplomacia*.

### *O campo de estudo da paradiplomacia*

As obras de Soldatos (1990), Feldman e Feldman (1990), Duchacek (1984, 1990) são pioneiras na formulação deste novo marco teórico. Inicialmente, o termo utilizado para designar a atividade internacional de atores subnacionais foi cunhada por Duchacek ao desenvolver o conceito “sub-national microdiplomacy” (1984). Posteriormente, Soldatos apresentou o conceito da paradiplomacia para se referir a “direct international activity by sub-national actors (federated units, regions, urban communities, cities) supporting, complementing, correcting, duplicating or challenging the nation-states’ diplomacy” (Soldatos, 1990: 17). Este conceito foi incorporado aos trabalhos subsequentes de Duchacek (Aguirre, 1999; Geldenhuys, 1998) por entender que o prefixo ‘para’ “indicates the use of diplomacy outside the traditional nation-state framework” (Soldatos, 1993:46).

A adoção do termo paradiplomacia por Duchacek está provavelmente relacionada à subdivisão que o autor elabora para compreender a relação entre as ações subnacionais e os Estados nacionais. Ao analisar o relacionamento deste tipo de atividade com o governo central, observa-se o desenvolvimento de ações subnacionais voltadas para uma futura secessão destas regiões com o governo central. Nestes casos, Duchacek desenvolve o termo “protodiplomacia” para se referir à condução das relações internacionais de um governo não-central com o objetivo de estabelecer um Estado soberano. Como observa o autor, “this is in contrast to *paradiplomatic* activities abroad, primarily concerned with economic, social, and cultural issues. Protodiplomacy represents diplomatic preparatory work for a future secession and for the international diplomatic recognition of such an occurrence (Duchacek, 1988: 22 apud Aguirre, 1999: 190).

Há autores, contudo, que contestam a utilização do termo paradiplomacia, apresentando alternativas a ele. Hocking (1993), por exemplo, apresenta o conceito “multilayered diplomacy approach”, ou diplomacia multicamadas. Para o autor, o termo paradiplomacia deve ser substituído pela adoção de um enfoque analítico mais amplo que considere a participação de governos não-centrais na política internacional de forma cooperativa, não segmentativa. As

categorias elaboradas por Duchacek (paradiplomacia e protodiplomacia) enfatizariam, segundo Hocking (1993), a separação destas ações com a política nacional. Para ele, isso reforçaria uma imagem de conflito entre os governos centrais e as regiões no ambiente internacional, contribuindo, com isso, para o estabelecimento de tensões entre essas esferas do federalismo. Por considerar que tais ações oferecem um padrão de cooperação entre as autoridades políticas, o termo “multilayered diplomacy” seria o mais adequado, pois “the NCGs actually *are* fully international ‘actors’, even if as complex and ‘plural’ as the ‘state’ to which they belong. (Hocking, 1993:201).

Ao discutir esse termo, Aguirre (1999) destaca que a participação de governos não-centrais (NCGs) na atividade internacional não deve ser entendida como anormal, paralela ou como uma forma de diplomacia. Segundo o autor, “the international involvement of NCGs could much more properly be labeled ‘postdiplomatic’, because it is a process that moves beyond the nation-state, that is, ‘beyond diplomacy’” (Aguirre, 1999:205).

No Brasil, outras terminologias são utilizadas como alternativas ao conceito da paradiplomacia. Para Rodrigues (2004) o termo que melhor define a ação internacional de entes federativos brasileiros é “política externa federativa”, entendida como “a estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando a sua inserção internacional de forma individual ou coletiva” (Rodrigues, 2004:40). Bogéa (2002) utiliza o termo “diplomacia federativa” para definir a ação externa de unidades federativas constituindo um novo modelo de diplomacia, segundo o autor esta ação esta condicionada às necessidades do poder central e vem a complementar os governos centrais na identificação de novas oportunidades internacionais voltadas para a cooperação, o comércio, atração de investimentos e novas tecnologias. Entretanto, a utilização do termo diplomacia para tratar da atuação subnacional é controverso. Isto se deve ao fato de que este termo é, tradicionalmente, relacionado à atuação dos Estados em suas relações políticas, econômicas e comerciais, portanto, direta e exclusivamente vinculadas às relações internacionais entre Estados-Nação (Rodrigues, 2004).

Uma definição extensiva do termo paradiplomacia que é comumente utilizada pela literatura, é dada por Noé Cornago ao defini-lo como “o engajamento de governos não-centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes ou *ad doc* com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o fim de promover questões socioeconômicas e

culturais, assim como qualquer outra dimensão externa de suas competências constitucionais” (Cornago, 1999:40). Em trabalho publicado posteriormente, o autor buscou apresentar um termo que pudesse conciliar as várias denominações utilizadas para a atividade subnacional ao sugerir o conceito de diplomacia sub-estatal: “in order to avoid possible terminological disputes, ‘sub-state diplomacy’ can perhaps be a more appropriate denomination for a reality that is becoming commonplace in the daily policy-making processes of many local and regional governments throughout the world and is increasingly accepted by the diplomatic system itself” (Cornago 2010:13). A proposta se justifica porque, segundo o autor, esta falta de precisão conceitual complica de forma significativa os esforços de sistematização das pesquisas sobre o tema: “This conceptual ambiguity poses a serious challenge for positivist approaches to empirical research, but it has quite different implications for interpretive social sciences” (Cornago, 2010:13). Assim, apesar das críticas ao conceito, o termo paradiplomacia ganhou espaço no debate acadêmico e passou a ser incorporado por grande parte da literatura relacionada ao tema.

Há no debate sobre a atividade internacional de governos estaduais e locais preocupações sobre as consequências destas atuações para a condução da política externa nacional. Entre os temas mais sensíveis está o questionamento legal deste tipo de atuação, posto que grande parte das Constituições Federais delegam poderes exclusivos ao governo federal em assuntos de política externa.

A discussão sobre a possibilidade de conflitos entre os atores subnacionais e o governo nacional são variadas. Ao tratar dos possíveis conflitos entre a atividade subnacional e governo central, Kincaid (1990) reconhece a possibilidade de conflitos entre estes atores, mas ressalta que, apesar dessa possibilidade, os casos de ameaça concreta são raros. Fry (1990), em contrapartida, reconhece a possibilidade de conflitos e apresenta preocupação sobre este tipo de atividade. Duchacek (1990), ao considerar os conflitos entre o governo nacional e os atores subnacionais formulou o conceito da protodiplomacia para tratar de atividades de cunho separatista e que buscam, portanto, a separação com o governo nacional. Ao discutir as atividades destes atores Soldatos (1990) enfatiza que este tipo de atuação deve ser entendido como uma oportunidade, não como possibilidade de conflito, por corresponderem a ações a assuntos de “low politics” e que não geram constrangimentos ao governo central.

O posicionamento de Keating (1998) sobre as características da ação subnacional corrobora com o posicionamento destes autores, pois para ele a atividade internacional de

governos subnacionais não prejudica a política externa dos Estados. Segundo o autor, os governos subnacionais atuam no cenário externo com uma estratégia que podemos definir como lógica de “*stop and go*”. Neste modelo, identifica-se ativismo em questões relacionadas às temáticas de cooperação técnica, empréstimos, investimentos, convênios tecnológicos, etc. vinculados a questões locais, marcados por objetivos específicos e que não permanecem no longo prazo. Por não responder a estratégias definidas, mas às necessidades dos governos subnacionais sobre uma determinada questão<sup>6</sup>, este tipo de atividade gera pouca preocupação para os Estados.

Ao analisar as percepções dos Estados sobre este tipo de atividade, Miklos (2010) destaca que a possibilidade de conflitos marcou uma preocupação inicial entre os autores, mas que já foi superada. Ao mapear os debates sobre a percepção dos autores sobre a possibilidade de conflito com o Estado, a autora reforça que embora esta tenha sido uma preocupação inicial, os Estados passaram a compreender a atuação paradiplomática como uma atividade complementar e não prejudicial à condução da política externa nacional. A própria definição do termo paradiplomacia reforça esta percepção. A aceitação de tais atividades pelos Estados nacionais pode ser observada pelas medidas adotadas visando a institucionalização deste processo, o que viabiliza o argumento de superação da desconfiança (Blanes, 2009, Vigevani 2004; Stuart, 2002).

O mapeamento da literatura sobre o tema demonstra também que os estudos sobre a possibilidade de ações conflituosas entre unidades subnacionais e Estados são situações raras e estão restritas ao debate envolvendo atividades que buscam a total separação e autonomia do governo central, vinculados aos movimentos de secessão.

Para este tipo de atividade utiliza-se a definição proposta por Duchacek e que foi incorporada pela literatura, na qual: “protodiplomacy refers to “initiatives and activities of a non-central government abroad that graft a more or less separatist message on to its economic, social, and cultural links with foreign nations” (Duchacek, 1990:17). Enquanto a paradiplomacia é considerada como uma atividade normal, dependendo do grau de autonomia dado ao governo

---

<sup>6</sup> Neste sentido, o autor destaca que a diplomacia regional não busca representar interesses gerais nem realizar uma cobertura completa de temas, na medida em que “las regiones no tienen gobiernos soberanos capaces de imponer su definición de ‘interés nacional’ y perseguirlo de una forma coherente y unificada. Las regiones son entidades complejas que contienen una multiplicidad de grupos, que pueden compartir intereses comunes en algunas áreas pero estar abruptamente divididas en otras (Keating, 2001:39).

subnacional, a protodiplomacia “is often seem as illegitimate or at least dangerous for the integrity of the state” (Keating, 1999).

As ações subnacionais no cenário exterior estariam, desta maneira, subdividas pela literatura em dois principais grupos: as ações paradiplomáticas e as ações protodiplomáticas.

A protodiplomacia se caracteriza fundamentalmente pelo estabelecimento de ações subnacionais voltadas para a segmentação e a independência com relação ao Estado a que estão subordinados. Um exemplo tradicional apresentado pela literatura refere-se ao caso da província Quebec que é analisado nos trabalhos de Aldecoa e Keating (1999), Vengroff e Rich (2004), dentre outros. Por objetivar a independência da região, estas ações são então marcadas pelo conflito com a política externa nacional. Já a atuação dos atores subnacionais por meio da paradiplomacia não gera conflitos e se referem a atividades complementares e paralelas ao governo nacional.

Como discutido, a principal motivação para a participação internacional dos governos subnacionais é econômica. A promoção comercial, a busca por investimentos e a captura de novos recursos internacionais são estimulados pelos governos nacionais que observam com bons olhos este tipo de atividade. Em alguns Estados constitucionais observou-se inclusive a reforma constitucional visando a institucionalização destas ações, como é o caso da reforma constitucional na Argentina e no México (Paikin, 2006; Schiavon, 2004).

Contudo, quando analisamos a atuação internacional dos governos estaduais nos Estados Unidos é possível identificar um cenário diverso. Embora sejam identificadas ações complementares ao governo nacional, observamos o desenvolvimento de ações internacionais específicas. A aplicação de sanções econômicas estaduais possui um caráter potencialmente conflituoso e não se qualifica nas duas categorias apresentadas pela literatura porque não correspondem a ações paradiplomáticas e também não podem ser caracterizadas como ações protodiplomáticas. Ao considerarmos a natureza deste tipo de atuação no caso norte-americano faz-se necessário ponderar se os debates teóricos da literatura especializada contribuem para a compreensão das atividades internacionais desenvolvidas neste país.

### *As limitações dos estudos da paradiplomacia para o caso norte-americano*

O conceito de paradiplomacia foi estabelecido para indicar a participação de outros atores estatais, que não o Estado nacional, na ação internacional. Conforme observado, desde a década de 1980, a formulação conceitual vem se afirmando, estimulada pela necessidade em compreender este processo. Os governos subnacionais norte-americanos, seguindo o determinante central apresentado pela literatura da paradiplomacia passaram a buscar na atividade internacional a realização de objetivos econômicos, principalmente voltados para a promoção comercial e investimentos. Como veremos, o envolvimento internacional dos governos estaduais esteve, sobretudo relacionado às restrições de recursos e maior transferência de responsabilidades para os governos estaduais. Estas ações se caracterizam por atividades complementares ao posicionamento do governo no âmbito internacional e que não geram constrangimentos para o governo federal.

Contudo, ao considerarmos o envolvimento dos governos estaduais por meio da aplicação de sanções econômicas identificamos que este tipo de atividade evidencia o potencial de conflito com o governo nacional.

Este tipo de atuação apresenta um desafio conceitual uma vez que a atuação dos estados via sanções contraria a definição cunhada por Soldatos (1993) para caracterizar as ações paradiplomáticas desenvolvidas pelos atores subnacionais. Na definição de Soldatos, as ações paradiplomáticas estão vinculadas à soberania estatal e não buscam uma atuação autônoma da política externa federal. Tendo em vista a natureza e as motivações distintas destas ações identificadas nos estados norte-americanos, concluímos que o conceito “paradiplomacia” é insuficiente para caracterizar e definir integralmente as atividades internacionais desenvolvidas pelos estados norte-americanos.

Para a literatura contemporânea sobre o tema, as ações marcadas por conflitos entre o governo nacional e atores subnacionais dizem respeito a atividades muito específicas relacionadas à aspirações nacionalistas de entes sub-nacionais que buscam o reconhecimento e a legitimação de determinadas regiões (Colacrai, 2005). Como vimos, o termo “protodiplomacia” é utilizado e se destina a classificar “diplomatic preparatory work for a future secession and for the international diplomatic recognition of such an occurrence (Duchacek, 1988: 22). A utilização

deste conceito também não é adequado para definir a participação dos estados norte-americanos por meio de sanções econômicas internacionais, pois a natureza destas atividades são distintas. Embora se reconheça que estas ações estaduais geram conflitos legais e constrangimentos ao governo nacional seu objetivo não é a independência das regiões e o rompimento com o federalismo americano. Sendo assim, o ativismo político dos estados americanos se difere daquele apresentado pelo conceito da protodiplomacia.

O estudo da paradiplomacia apresentou importantes avanços no tratamento da atividade internacional de atores subnacionais ao analisar a natureza, motivações e características deste tipo de atividade. Entretanto, este campo de estudo possui limitações importantes quando se considera o objetivo desta pesquisa que é compreender o potencial conflituoso entre as ações internacionais dos estados norte-americanos com o governo nacional tendo em vista o estabelecimento de sanções econômicas.

Ao reconhecermos esta dificuldade teórica foi necessária a busca de um novo campo de estudos que pudesse contribuir para a compreensão do caso norte-americano. Neste sentido, optou-se nesta pesquisa pelo aprofundamento da literatura que trata do federalismo e do constitucionalismo norte-americano. A análise destes debates contribuiu fundamentalmente para responder aos questionamentos desta pesquisa sobre a atuação internacional dos governos estaduais e as raízes históricas das tensões entre estados e governo nacional em temas de política internacional.



## **CAPÍTULO I: A INAUGURAÇÃO DO FEDERALISMO NORTE-AMERICANO: A FORMAÇÃO DA REPÚBLICA (1776-1787)**

É possível descrever as interações entre os estados e o governo federal no campo da política internacional como marcadas tanto pela cooperação quanto pelo conflito. Como veremos, este padrão de relacionamento possui características tanto do federalismo dual quanto do federalismo cooperativo. Ao analisar este processo Sager (1998) destaca que na arena internacional o modelo de relacionamento intergovernamental é complexo e nele o “conflict and cooperation can and do exist simultaneously” (Sager, 1998:301). E afirma que “cooperation exists side-by-side with ‘conflictual federalism’ on issues such as trade sanctions and potential preemption of state laws” (idem).

As tensões identificadas entre os estados e o governo federal no campo da política internacional possuem raízes históricas que solidificaram a construção deste desenho institucional específico. Para compreender como a formação deste modelo de federalismo estabeleceu este tipo de interação no campo da política internacional, faz-se necessário analisar as origens deste processo. Para isto, este capítulo analisará a fundação da República norte-americana desde o período da Confederação de Estados até a construção do novo modelo de federalismo, conhecido como Federalismo Moderno (Anderson, 2009).

O modelo de Confederação de estados foi estabelecido logo após a independência das treze colônias. Esta forma de organização reflete, sobretudo, as preocupações em manter sua independência e a soberania evitando a subordinação a um governo despótico como aconteceu durante o domínio da Grã-Bretanha. Contudo, este formato de confederação tinha muitas fragilidades o que contribuiu para as discussões voltadas para uma reformulação de seus artigos visando o fortalecimento do governo nacional.

Este capítulo buscará analisar os embates relacionados a este processo, as críticas ao modelo de Confederação e as discussões concernentes a uma maior centralização de poder sob a coordenação de um governo central. Para isto serão considerados o período anterior da

Confederação de estados até a consolidação do processo de revisão dos Artigos através da Convenção Constitucional da Filadélfia em 1787.

### ***1.1 Da Independência aos Artigos da Confederação***

Após o desmembramento com o governo britânico foi designado um Comitê no Segundo Congresso Continental em 1776 para elaborar a declaração de independência. Nesta reunião, presidida pelo delegado da Virgínia Richard Lee, reafirmou-se independência das colônias e discutiu-se a necessidade de se formar um novo projeto constitucional para os treze estados.

Antes mesmo da Declaração de independência é possível observar outros projetos que buscavam fortalecer a união das colônias. A primeira proposta foi apresentada por William Penn em 1698 e estabelecia a criação de reuniões regulares entre os deputados das colônias, presididas por um representante indicado pelo rei, e que teriam por objetivo solucionar os conflitos entre elas, tais como disputas comerciais, a proteção contra inimigos comuns e a cooperação em assuntos envolvendo fugitivos da justiça (Jensen, 1940). O mesmo tema foi discutido posteriormente no Albany Congress, em 1754 quando outras propostas foram apresentadas, sendo o principal projeto conhecido como *Galloway Plan* de 1774. Esta proposta continha uma especificidade porque continha motivações políticas para as colônias que iam além de uma união voltada para a segurança comum. A proposta possuía uma aspiração política voltada para a constituição de um parlamento americano que poderia atuar no parlamento britânico com poder de veto.

Contudo, tais projetos de unificação se diferem fundamentalmente da proposta apresentada no Segundo Congresso Continental em 1776, pois nesta reunião as discussões voltadas para a construção de uma União entre os treze estados tiveram um novo formato e um novo contexto histórico. Nas palavras de Jensen (1940:109): “all the earlier plans of union contemplated, from necessity if not desire, the superior authority of the British government. Independence, nominal if not actual, placed before the electorate of the thirteen states the task of disposition of the political authority which had been wielded by Great Britain”.

A reunião de 1776 reafirmou primeiramente que “United Colonies are, and of right ought to be, free and independent States, that they are absolved from all allegiance to the British

Crown, and that all political connection between them and the State of Great Britain is, and ought to be, totally dissolved” (Richard Lee apud Feinberg, 2002:10-11). Em um segundo momento discutiu-se a formação do novo governo com a constituição de um Comitê que propôs, ainda em 1776, a adoção de uma Confederação de Estados por meio da ratificação dos Artigos da Confederação (Feinberg, 2002).

Os delegados concordaram com o projeto ao determinar que um plano para uma Confederação deveria ser apresentado e enviado a cada estado para sua apreciação (Feinberg, 2002). Desta maneira, em 1778 os artigos foram enviados às delegações estaduais, como descreve Elliot:

On the 26th of June, 1778, the form of a ratification of the articles of confederation was adopted, and it was ordered that the whole should be engrossed on parchment, with a view that the same should be signed by delegates in virtue of the powers furnished by the several states (Elliot, 1836:97-98)

Embora a literatura considere formalmente que os Artigos da Confederação tiveram início em 1781, Farrand (1913) tem um posicionamento distinto ao destacar que, na prática, a experiência da confederação teve início com a independência do país e a formação do comitê que elaborou este novo formato de governo.

O sistema de Confederação adotado neste período possui diferenças fundamentais se compararmos com o modelo federalista proposto na Constituição de 1787 e adotado posteriormente. Ao destacar as diferenças da confederação, Jensen (1940:109) destaca que: “the fundamental difference between the Articles of Confederation and the Constitution of 1787 lies in the apportionment of power between the states and the central government. In the first the balance of power was given to the states and in the second to the central government”. Este documento reconhece a necessidade de unificação entre os treze estados, mas mantém a independência dos mesmos ao determinar que o governo federal não poderia interferir nos assuntos individuais de cada estado. Assim, o objetivo dos artigos foi criar um modelo que mantivesse a soberania e independência de cada estado ao mesmo tempo em que garantia a segurança dos mesmos contra possíveis ameaças externas. Ao tratar do tema o artigo III do

documento prevê como principal função da federação a garantia da segurança dos estados, “binding themselves to assist each other, against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them, on account of religion, sovereignty, trade, or any other pretense whatever” (Art. III, Articles of Confederation<sup>7</sup>, 1781).

No sistema de federação, o Estado Nação possui atributos de soberania sendo que o governo geral (ou nacional) tem autoridade para governar diretamente os indivíduos. Sobre os atributos do governo nacional neste modelo Kincaid (2011:xxiii) destaca “under the US Constitution, the federal government can tax fine, arrest and regulate individuals, and also conscript citizens into military service, whereas the former confederal government could not exercise those powers”.

Já o sistema de confederação não se estabelece um governo nacional exercendo soberania sobre as demais unidades. Este modelo pode ser conhecido como uma aliança voluntária entre estados independentes que administram assuntos e preocupações comuns entre os membros (Kincaid, 2011). Isto porque, apesar da unificação, os estados mantêm sua soberania e independência. Nos Artigos da Confederação a garantia da manutenção da soberania dos treze estados foi descrita no artigo II ao prever que: “Each state retains its sovereignty, freedom, and independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this Confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled” (Art. II, Articles of Confederation, 1781).

A ratificação dos Artigos da Confederação estabeleceu um modelo de forte limitação ao governo nacional, mantendo a soberania dos treze estados. O receio em se estabelecer um governo nacional centralizado foi reflexo do processo de independência e das preocupações envolvendo uma possível subordinação das ex-colônias a um novo governo com poderes despóticos. Como analisa Feinberg (2002), neste período, os estados não buscavam trocar o controle de um governo central por outro. Sendo assim, “the colonies, on the verge of independence from the British Empire, would find a confederation more acceptable than a complete union” (Feinberg, 2002:12). A Declaração de Independência, assinada em 4 de julho de 1776, sinaliza também este aspecto ao nomear cada uma das ex-colônias como unidas, porém sendo livres e independentes:

---

<sup>7</sup> “Articles of Confederation Perpetual Union between the States of New Hampshire, Massachusetts-bay, Rhodeisland and Providence Plantations, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina and Georgia”, 1781.

Nós, por conseguinte, representantes dos Estados Unidos da América, reunidos em Congresso geral, apelando para o Juiz Supremo do mundo pela rectidão das nossas intenções, em nome e por autoridade do bom povo destas colónias, publicamos e declaramos solenemente: que estas colónias unidas são e de direito têm de ser Estados livres e independentes; que estão desobrigados de qualquer vassalagem para com a Coroa Britânica, e que todo vínculo político entre elas e a Grã-Bretanha está e deve ficar totalmente dissolvido; e que, como Estados Livres e Independentes, têm inteiro poder para declarar a guerra, concluir a paz, contrair alianças, estabelecer comércio e praticar todos os actos e acções a que têm direito os estados independentes (Declaração de independência dos Estados Unidos da América, 1776)

O modelo de confederação pareceu o mais adequado e próximo do modelo que já vigorava durante o Congresso Continental. Feinberg (2002:12-13) analisa este processo apresentando também as dificuldades em se transferir a soberania e autoridade a um governo nacional considerando o vínculo muito forte da população com o poder local:

[...] they (the states) would welcome a confederation because it would not be much different for the workings of the now familiar Second Continental Congress. Also, the people were not yet ready to think of themselves as Americans and support a central government. Their loyalties were much more local; they were Marylanders, New Yorkers, and Pennsylvanians, for example. These were just some of the obstacles that made it difficult to unit the states. As a result, the plan of confederation developed by the Continental Congress was piecemeal and haphazard and took several yeras to win acceptance by the states.

Mesmo a proposta de uma confederação de estados, com limitações significativas ao poder central e manutenção da soberania dos estados, enfrentou dificuldades para a sua ratificação naquele período. Ao analisar o processo de ratificação, que perdurou por três anos e meio, Cogliano (2013:103) destaca que a ratificação não foi um assunto simples, pois, “the legislatures of each of the states considered the document critically”. Entretanto, apesar das preocupações sobre artigos específicos até julho de 1778 dez dos treze estados haviam aprovado

o documento. Os estados que concordaram com todos os termos da proposta foram New Hampshire, New York, Virginia e North Carolina. Já os estados de Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nova Jersey, Pensilvânia, Maryland, Delaware e Carolina do Sul propuseram alterações, adições e emendas que foram rejeitadas posteriormente pelo Congresso (Feinberg, 2002). As dificuldades para a ratificação do acordo foram identificadas nos estados de Nova Jersey, Delaware e Maryland. A oposição destes estados aos Artigos estava relacionada às falhas do texto que criava um domínio nacional nas terras do oeste (Cogliano, 2013). Sobre o processo nestes três estados, Nova Jersey e Delaware cederam aos protestos dos demais estados e ratificaram a proposta em 1779. O encerramento do processo se deu em 1781 com a ratificação de Maryland.

As dificuldades na manutenção do modelo de Confederação se mantiveram mesmo com a ratificação de todos os estados. Isto se explica quando observamos que a estrutura da Confederação mantinha poderes extremamente limitados ao governo nacional o que acabou gerando problemas significativos para o relacionamento entre os estados na nova União. A escolha desta nova estrutura de governo pode ser explicada pela desconfiança dos estados em formar um governo nacional forte. Outro elemento diz respeito à forte identificação da população norte-americana com suas colônias individualmente o que contribuiu para a construção de um modelo baseado em governos estaduais fortes em detrimento a uma centralização por parte do governo nacional.

No decorrer dos anos este processo apresentou fragilidades importantes. Podemos afirmar que a principal causa dos problemas enfrentados pela confederação foi a ausência de um governo nacional com poderes de regulação sobre as atividades estaduais. Como consequência, os estados passaram a enfrentar dificuldades no campo econômico, político e institucional. No próximo item buscaremos analisar as principais fragilidades dos Artigos da Confederação que contribuíram para as iniciativas voltadas para a reformulação deste modelo na Convenção Constitucional de 1787.

## *1.2 Dos Artigos da Confederação à Convenção da Filadélfia: os debates sobre a ampliação dos poderes do governo nacional*

Como vimos, a ratificação do modelo de confederação de estados foi resultado das negociações entre os treze estados logo após a independência. Neste momento o receio pela centralização do poder em um governo nacional forte contribuiu para o desenvolvimento de um sistema de federação limitado. O principal objetivo dos estados era manter a coordenação entre eles no formato já aplicado pelas reuniões do Congresso Continental. Mesmo em seu período inicial, as fragilidades deste modelo já eram de conhecimento na época. Ao tratar do tema Feinberg (2002:26) destaca que a confederação “was far from a perfect document, but as Cornelius Harnett of North Carolina stated, 'it is the best Confederacy that could be formed especially when we consider the number of states, their different Interests, Customs, etc'".

As principais dificuldades da Confederação podem ser agrupadas em três principais limitações: 1) ao poder central; 2) na regulação do comércio e 3) na estrutura institucional.

Como já destacado, o poder do governo nacional era extremamente limitado. Na Confederação o Congresso, ou “Congresso de estados” como foi denominado, exercia o papel mais importante correspondendo ao principal órgão do governo nacional e tinha como principal responsabilidade a garantia da segurança externa dos estados membros. No documento da confederação, o artigo IX apresenta como principais funções do Congresso o poder exclusivo de determinar a guerra ou a paz e de estabelecer tratados e alianças. Nesse modelo cada estado possuía igual peso, voto único e a delegação estadual era composta por dois a sete membros que seriam apontados anualmente pelos legislativos estaduais.

Limitações significativas foram estabelecidas ao poder do Congresso o que dificultava a coordenação deste órgão federal sobre as ações estaduais bem como a aplicação de suas decisões. O artigo X dos Artigos da Confederação determinava que as decisões do Congresso precisariam contar com uma ampla maioria para a aprovação. Neste formato, as decisões do Congresso deveriam ser aprovadas por pelo menos nove estados, ou seja, 2/3 do total como descrito abaixo:

“The Committee of the States, or any nine of them, shall be authorized to execute, in the recess of Congress, such of the powers of Congress as the United States in Congress assembled, by the consent of the nine States, shall from time to time think expedient to vest them with; provided that no power be delegated to the said Committee, for the exercise of which, by the Articles of Confederation, the voice of nine States in the Congress of the United States assembled be requisite” (Article X, Articles of Confederation, 1781)

Embora o artigo IX tenha enumerado a capacidade do governo nacional para conduzir a política exterior e estabelecer tratados e alianças com os outros Estados, os Artigos não estabeleceram um representante do executivo. A ausência de uma figura representativa dos Estados Unidos dificultava a condução das relações exteriores e o relacionamento dos Estados Unidos com as outras nações.

Quanto à atuação do Congresso na regulação das atividades estaduais, o artigo VI da Confederação determinava algumas limitações aos estados no campo das relações exteriores, condicionando a realização de certas atividades à aprovação do Congresso. Pelo documento, os estados estavam então proibidos de:

“without the consent of the United States in Congress assembled, shall send any embassy to, or receive any embassy from, or enter into any conference, agreement, alliance or treaty with any King, Prince or State”  
 [...] No two or more States shall enter into any treaty, confederation or alliance whatever between them, without the consent of the United States in Congress assembled, specifying accurately the purposes for which the same is to be entered into, and how long it shall continue.  
 No State shall lay any imposts or duties, which may interfere with any stipulations in treaties, entered into by the United States in Congress assembled, with any King, Prince or State, in pursuance of any treaties already proposed by Congress, to the courts of France and Spain.  
 No State shall engage in any war without the consent of the United States in Congress assembled, unless such State be actually invaded by enemies, or shall have received certain advice of a resolution being formed by some nation of Indians to invade such State, and the danger is so imminent as not to admit of a delay till the United States in Congress assembled can be consulted [...]” (Article VI, Articles of Confederation, 1781)

Entretanto, na falta de um representante do executivo para tratar das relações exteriores, os estados atuavam individualmente no cenário exterior. Este cenário gerou um cenário mais conflituoso entre os estados, sobretudo no campo do comércio exterior. Outra consequência da ausência de uma autoridade representativa do governo nacional foi o enfraquecimento militar da União. Ao tratar das ameaças enfrentadas pelos estados norte-americanos neste período Caldwell et al (1993) destacam as dificuldades no relacionamento com a Grã-Bretanha e Espanha, além das ameaças com a pirataria marítima:

Britain continued to occupy its territories in the Great Lakes region, in open violation the Treaty of Paris, which ended the Revolutionary War. British occupation interfered with Americans who sought to develop the Northwest Territory. The Spanish refused to grant Americanas navigation rights on parts of Mississippi River. Meanwhile, the Barbary pirates were attacking American shipping in the Mediterranean Sea (Caldewell et al, 1993:72)

Apesar das dificuldades no relacionamento exterior, alguns estados tinham seus próprios exércitos e marinha, mas não havia uma coordenação central que pudesse proteger os estados da União de uma possível ameaça externa.

Outro problema da Confederação decorrente das limitações ao governo nacional diz respeito à ausência de tribunais de jurisdição administradas pelo governo nacional. Ao tratar do tema, o artigo IV da Confederação determinava que “full faith and credit shall be given in each of these States to the records, acts, and judicial proceedings of the courts and magistrates of every other State” (Articles of Confederation, 1781). Assim, todo o poder judiciário era controlado pelos governos estaduais e estes poderiam, com a utilização do artigo IV, proibir as ações federais que jugassem necessárias. Além disto, na ausência de um sistema de cortes federais os estados ou indivíduos não eram constrangidos a cumprir as determinações do governo nacional uma vez que tal instituição não possuía mecanismos que pudessem exigir a aplicação de suas decisões. Desta maneira, por não pussuir mecanismos que obrigassem os estados a cumprir com suas decisões, a posição do governo nacional por meio da atuação do Congresso tornava-se um pouco mais que recomendações (Farrand, 1913).

Outras limitações importantes dos Artigos da Confederação estão relacionadas às questões econômicas. No sistema de confederação o governo central não tinha o poder para regular o comércio, impor tarifas e impostos aos estados. Contudo, os artigos da Confederação restringiam a capacidade dos estados de intervir de forma unilateral no comércio exterior com tarifas e regulações. A respeito das regulações de impostos e tarifas a outros países o artigo VI determinava que “No State shall lay any imposts or duties, which may interfere with any stipulations in treaties, entered into by the United States in Congress assembled, with any King, Prince or State, in pursuance of any treaties already proposed by Congress, to the courts of France and Spain” (Article VI, Articles of Confederation and Perpetual Union, 1781). O artigo IX procurava também impedir o estabelecimento de tributos e deveres a outras nações sem aprovação do Congresso:

“States shall be restrained from imposing such imposts and duties on foreigners, as their own people are subjected to, or from prohibiting the exportation or importation of any species of goods or commodities whatsoever [...] of granting letters of marque and reprisal in times of peace -- appointing courts for the trial of piracies and felonies committed on the high seas and establishing courts for receiving and determining finally appeals in all cases of captures, provided that no member of Congress shall be appointed a judge of any of the said courts” (Article IX, Articles of Confederation and Perpetual Union, 1781)

Mesmo com estas limitações o Congresso não possuía mecanismos que constringessem os estados a cumprir com suas decisões. E, como resultado, os governos estaduais passaram a agir unilateralmente estabelecendo acordos de comércio de forma bilateral. Como exemplo de atividade autônoma estadual o caso de Virginia e Maryland que estabeleceram um acordo de navegação e cooperação com Pensilvânia e Delaware (Farrand, 1913). Estas ações eram inconstitucionais, pois os Artigos da Confederação especificavam que todos os acordos deveriam receber o consentimento do Congresso. O aumento deste tipo de atividade pelos estados foi observado no período em que a união entre eles contra uma possível ameaça do governo Britânico não era mais necessária. Assim, os objetivos individuais dos estados passaram a falar mais alto:

“Its inadequacy had become more and more evident as the war for independence had continued and the strain of the struggle had grown harder to endure. As long as the war was in progress, the states had held together through sheer necessity; but as soon as the war was over, the selfishness of the individual states was asserting itself and the union was in danger of disintegration” (Farrand, 1913:1-2)

Mas, a principal dificuldade do governo nacional neste período esteve relacionada obtenção de fundos para o governo nacional. O artigo VIII determinava que o tesouro nacional “shall be supplied by the several States in proportion to the value of all land within each State, granted or surveyed for any person, as such land and the buildings and improvements thereon shall be estimated according to such mode as the United States in Congress assembled, shall from time to time direct and appoint” (Article VIII, Articles of Confederation and Perpetual Union, 1781). Caberia, portanto, ao Congresso determinar a quantia necessária e cada estado dividiria os custos.

Entretanto, por não existir um mecanismo de controle pelo Congresso os estados contribuíaam de acordo com o seu próprio entendimento o que enfraquecia ainda mais o governo nacional. Os problemas relacionados à arrecadação federal se agravaram mais com a dívida adquirida pelo governo na guerra de independência e com as dificuldades dos estados, também endividados, em transferir recursos à União:

Because of the war, Congress had been forced to undertake costly expenditures in order to secure American independence. Without the power to tax, Congress issued paper money and promissory notes which, predicated as they were on the survival of the United States, proved to be a very unstable and increasingly depreciated currency. Because Congress could not tax, it relied on the states to meet requisitions in order to pay for the war. Unfortunately, the various states, which did have the authority to tax their citizens, faced similar financial problems, accumulating their own war debts while issuing their own currencies which undermined the Continental currency and contributed to the overall financial instability of the new states (Cogliano, 2013:104)

A dificuldade financeira era tão séria que em 1781, após a ratificação dos artigos da Confederação, o Congresso apresentou uma emenda que autorizava a cobrança de 5% de imposto devido sobre as importações e sobre mercadorias específicas. Os doze estados concordaram. Contudo, outra fraqueza na confederação foi revelada neste momento. A inclusão de emendas aos Artigos só poderia ser estabelecida com a aprovação de todos os treze estados. Com a recusa de Rhode Island, houve um bloqueio desta medida.

O Congresso realizou outras solicitações para contribuições anuais dos estados que mais uma vez foram descumpridas. Em 1786, o Congresso fez outro apelo para que os estados contribuíssem com o governo. Neste momento, o único estado que não concordou com a decisão foi Nova Iorque e, mais uma vez, a sinalização positiva dos demais estados foi bloqueada (Farrand, 1913). As dificuldades financeiras se agravaram ao ponto do governo dos Estados Unidos suspenderem em 1786 o pagamento de seus empréstimos à França, Espanha e Holanda (Cogliano, 2013).

Além destas dificuldades, o modelo estabelecido pelos Artigos da Confederação possuía limitações institucionais importantes que prejudicavam a reformulação deste modelo. O artigo XIII determinava que: “[...] the Articles of this Confederation shall be inviolably observed by every State, and the Union shall be perpetual; nor shall any alteration at any time hereafter be made in any of them; unless such alteration be agreed to in a Congress of the United States, and be afterwards confirmed by the legislatures of every State” (Article XIII, Articles of Confederation, 1781). Sendo assim, uma alteração no texto constitucional somente poderia ser adotada se obtivesse a aprovação de todos os estados, o que dificultava ainda mais a reformulação do modelo para lidar com as dificuldades enfrentadas pelo Congresso.

Outro motivo de crítica à Confederação diz respeito a outro aspecto de sua estrutura institucional. O artigo V determinava que cada estado tinha direito a um voto nas decisões adotadas pelo governo nacional na Assembléia do Congresso. Esta estrutura gerou muitas críticas, sobretudo nos denominados *large states* que correspondiam aos estados com o maior número de habitantes. Estes estados questionavam o sistema de voto igualitário e defendiam a proporcionalidade dos votos no Congresso considerando que havia uma diferença significativa no número de habitantes entre os estados. Este tema foi amplamente discutido, como veremos, na Convenção Constitucional de 1787. Os embates entre os chamados *large states* e os *small states* tiveram como resultado a apresentação de duas propostas distintas para a federação.

Aprofundaremos estas discussões e propostas posteriormente. Aqui vale ressaltar que o modelo institucional de voto igualitário também foi alvo de críticas por alguns estados da confederação.

As dificuldades em solucionar o problema financeiro enfrentado pelo governo nacional com a aplicação de emendas constitucionais e as tensões entre os estados envolvendo questões comerciais dificultavam a manutenção deste sistema. Foi então neste contexto que os estados passaram a discutir a realização de uma Convenção Geral que objetivasse a reforma dos Artigos da Confederação (Siemers, 2004).

Ao analisar o início das negociações, Cogliano (2013) destaca que a causa mais imediata para a avaliação do modelo da Confederação de estados foi a disputa entre os estados da Virgínia e Maryland sobre a navegação do Rio Potomac. Os desacordos mútuos entre os estados não era incomuns na década de 1780 e a capacidade limitada do governo nacional dificultavam sua atuação como árbitro destas questões. Thomas Madison, então membro da assembléia estadual da Virgínia atuou como articulador das negociações. As discussões avançaram inclusive na busca por uma cooperação entre os estados inclusive em questões de política financeira e alfandegária com a solicitação de inclusão da Pennsylvania no acordo.

Ao participar destas negociações, Madison viu a oportunidade de se estabelecer uma cooperação interestatal no tema por meio de uma reforma constitucional. Na sequência destes acontecimentos Madison então apresentou uma proposta na assembléia estadual para a realização de uma Convenção nacional a ser realizada em Annapolis, Maryland, em 1786 para discutir mecanismos de regulação comercial entre os estados (Cogliano, 2013:114). O projeto foi aprovado em janeiro de 1786 pelo legislativo que apontou cinco delegados para participar da reunião com os demais estados (Vile, 2005). O objetivo da Convenção era revisar os Artigos da Confederação, sobretudo no que se refere às relações comerciais entre os treze estados. O documento aprovado pelo estado da Virgínia apresentava como objetivos da Convenção:

"to take into consideration the trade of the United States; to examine the relative situations and trade of the said States; to consider how far a uniform system in their commercial regulations may be necessary to their common interest and their permanent harmony; and to report to the several States, such an act relative to this great object, as, when unanimously ratified by them, will enable the United States in Congress, effectually to provide for the same" (Saturday, January 21, 1786. Journal of the House of Delegates of the State of Virginia, 1828:153)

A Convenção de Annapolis contou com a participação de doze delegados de apenas cinco estados: Nova Jersey, Nova Iorque, Pensilvânia, Delaware e Virginia (Vile, 2005). Alexander Hamilton, representando o estado de Nova Iorque, também teve um papel importante nas negociações e na sinalização de uma reforma dos artigos da confederação.

Neste período emergiu-se o consenso de que “the Articles were too defective to merit revision and should be replaced outright” (Ball, 2003). Apesar do baixo número de estados que participaram da Convenção de Annapolis, o que limitou as decisões, a reunião representou o primeiro passo para identificar os problemas no sistema federal.

Como resultado dos debates, os delegados da Convenção enviaram recomendações que destacavam as deficiências do Sistema de Governo Federal e que reforçavam a necessidade em se formular um novo plano que lidasse com estas dificuldades. Assim, o documento assinado pelos estados de Nova Iorque, Nova Jersey, Pennsylvania, Delaware e Virginia em setembro de 1787 apresentou propostas tendo em vista o tratamento das deficiências do acordo. O documento final reconheceu as falhas dos Artigos ao afirmar que “there are important defects in the system of the federal government, is acknowledged by the acts of all those states which have concurred in the present meeting; that the defects, upon a closer examination, may be found greater and more numerous than even these acts imply, is at least so far probalbe, from the embarrassments which characterize the present state of our national affairs, foreing and domestic, as may reasonably be supposed to merit a deliberate and candid discussion, in some mode whic will unit the sentmentas and councils of all the states” (Proceedings of Comissioners to remedy defects of the Federal Goverment, 1786:118). Neste relatório final os membros destacaram a necessidade de realizar uma nova Convenção com os delegados de todos os estados “for the special and sole purpose of entering into this investigation, and digesting a plan for supplying such defects as may be discovered to exist, will be entitled to a preference, from considerations which will occur without being particularized” (idem).

O documento final também recomendou a realização de um novo encontro na Filadélfia em maio de 1787. Os principais objetivos da nova Convenção seriam:

"to take into consideration the situation of the United Staets, to devise such further provisions as shall appear to them necessary to render the constitution of the federal government adequate to the exigencies of the Union; and to report such an act for that purpose to the United States in Congress assembled, as, when agreed to by them, and afterwards confirmed by the legislatures of every state, will effectually provide for the same" (Proceedings of Comissioners to remedy defects of the Federal Government, 1786:118)

Assim, no dia 2 de maio de 1787, os doze estados se encontraram na Filadélfia, Pensilvânia, com exceção de Rhode Island que se recusou a participar do processo. Ao todo a Convenção contou com a participação de 55 representantes estaduais. Destes, 39 assinaram o documento final. Abaixo a lista dos Delegados que participaram da Convenção. Estão marcados em negrito os delegados que ratificaram o documento final:

***Tabela 1: Delegados da Convenção Constitucional de 1787***

<b>ESTADO</b>	<b>DELEGADOS</b>
<b>Connecticut</b>	William Samuel Johnson, Roger Sherman, Oliver Ellsworth (Elsworth)*
<b>Georgia</b>	William Few, Abraham Baldwin, William Houston*, William L. Pierce*
<b>Delaware</b>	George Read, Gunning Bedford, Jr., John Dickinson, Richard Bassett, Jacob Broom
<b>Maryland</b>	James McHenry, Daniel of St. Thomas Jenifer, Daniel Carroll, Luther Martin*, John F. Mercer*
<b>Massachusetts</b>	Nathaniel Gorham, Rufus King, Elbridge Gerry*, Caleb Strong*
<b>New Hampshire</b>	John Langdon, Nicholas Gilman
<b>New Jersey</b>	William Livingston, David Brearley, William Paterson (Patterson), Jonathan Dayton, William Houston*
<b>New York</b>	Alexander Hamilton, John Lansing Jr*, Robert Yates*
<b>North Carolina</b>	William Blount, Richard. Dobbs Spaight, Hugh Williamson, William R. Davie*, Alexander Martin*
<b>Pennsylvania</b>	Benjamin Franklin, Thomas Mifflin, Robert Morris, George Clymer, Thomas Fitzsimons (FitzSimons; Fitzsimmons), Jared Ingersoll, James Wilson, Gouverneur Morris
<b>South Carolina</b>	John Rutledge, Charles Cotesworth Pinckney, Charles Pinckney, Pierce

	Butler
<b>Virginia</b>	John Blair, James Madison Jr., George Washington, George Mason*, James McClurg*, Edmund J. Randolph*, George Wythe*

(Fonte: Elaborado pela autora)

Os debates realizados na Convenção Constitucional da Filadélfia estabeleceram o marco do federalismo norte-americano. Isto porque, ao final das negociações, foi firmado o “Grande Compromisso” entre os estados com a finalização da nova proposta constitucional para envio e ratificação pelos estados. No próximo tópico serão analisadas as negociações e propostas apresentadas até a apresentação final do relatório do Comitê em setembro de 1787.

### ***1.3 A Convenção Constitucional da Filadélfia de 1787***

Na Convenção Constitucional da Filadélfia identificamos com maior clareza as diferentes posições dos estados no debate sobre o fortalecimento do governo nacional e o receio envolvendo a redução do poder estadual. Importante destacar que as considerações sobre a distribuição de poderes entre estados e governo federal representaram o momento mais delicado da Convenção, inclusive no período posterior à convocação da mesma com o envio da proposta para a ratificação dos estados (Bancroft, 1882).

Como veremos, momentos importantes marcaram este período, desde a apresentação das propostas que buscavam delimitar os poderes da União e dos estados até o estabelecimento do Grande Compromisso. Ao analisarmos as negociações envolvendo a Convenção de 1787 é possível identificar diferentes posicionamentos sobre elementos importantes da nova proposta constitucional no que ficou conhecido como o debate entre os Federalistas e os Antifederalistas. Neste capítulo buscaremos analisar estes processos para compreender a formação do federalismo norte-americano e os impactos deste desenho institucional para a distribuição dos poderes entre estados e a União.

Nos primeiros dias da Convenção Constitucional dois procedimentos importantes foram adotados. Primeiramente, George Washington foi eleito presidente da Convenção. O então delegado da Virginia possuía forte experiência e respeito da opinião pública por ter sido o

*Commandeer in Chief of Continental Army* durante a Revolução Americana (1775-1783), tendo também participado das reuniões do Continental Congress entre 1774 e 1775. Sua escolha fortalecia os delegados favoráveis à construção de uma nova proposta constitucional, pois era de conhecimento dos delegados que ele defendia um governo nacional forte e criticava a estrutura proposta pelos Artigos da Confederação.

Outro procedimento importante, adotado três dias após a escolha do presidente da Convenção, foi a decisão dos delegados de que as deliberações adotadas entre os membros seriam mantidas em segredo. Na opinião de Cogliano "this decision encouraged frank discussion and prevented those who were politically opposed to the meeting from marshaling their opposition" (Cogliano, 2013:120). Assim, "the public would be kept in the dark until the convention had a formal proposal to lay before it" (idem). Também ficou decidido que o processo de votação da Convenção acompanharia o formato já conduzido no Congresso: cada estado teria direito a um voto.

Nas primeiras semanas da Convenção Constitucional, as críticas aos Artigos da Confederação eram vagas. Entretanto, à medida que os debates aconteciam entre os delegados, as percepções sobre as falhas da Confederação se mostravam mais presentes. As reuniões passaram então a discutir limitações importantes impostas às instituições federais pelos artigos da Confederação, como por exemplo, a inabilidade do Congresso em fazer valer suas demandas uma vez que esta instituição não possuía mecanismos de *enforcement*.

Quatro dias após as reuniões, no dia 29 de maio de 1787, os representantes da Virgínia James Madison e o governador do estado Edmund Randolph apresentaram uma proposta para a reforma dos Artigos da Confederação (Brancoft, 2000). O projeto previa alterações significativas dos Artigos e propunha solucionar o problema envolvendo a limitação do governo nacional. Na opinião dos proponentes, o novo texto ampliava os poderes do governo federal sem, contudo retirar a autonomia dos estados individualmente.

A proposta que ficou conhecida como Plano Virgínia consistia em quinze resoluções e propunha um novo sistema de federação com um governo central forte composto por três poderes (*branches*): o legislativo, executivo e o judiciário e também um sistema de *checks and balances* para prevenir os abusos de poder.

O legislativo nacional consistiria em duas casas: uma eleita pelo povo por três anos e outra composta por líderes eleitos pelos legislativos estaduais pelo período de sete anos. O

projeto também determinava que a divisão seria proporcional à população dos respectivos Estados, conforme descrito no segundo item do documento: “the right of suffrage, in the national legislature, ought to be proportioned to the quotas of contribution, or to the number of free inhabitants, as the one or the other way seem best, in different cases” (Resolutions offered by Mr. Edmund Randolph to the Convention, May 29, 1787).

Como os membros das duas casas seriam escolhidos pela proporção da contribuição financeira de cada estado ao governo nacional e na proporção do número de habitantes livres, a proposta favoreceria o maior controle do legislativo nacional pelos estados mais populosos – os *large states*, representados pelos estados da Virgínia, Pensilvânia e Massachusetts.

O legislativo nacional teria, além dos poderes do Congresso previstos nos Artigos da Confederação, a adição de outros poderes. Assim, o plano Virgínia previa que o legislativo nacional poderia legislar “in all cases to which the separate States are incompetent, or in which the harmony of the United States may be interrupted by the exercise of individual legislation; to negative all laws passed by the several states, contravening, in the opinion of the national legislature, the articles of union, or any treaty subsisting under the authority of the Union; and to call forth the force of the Union against any member of the Union failing to fulfil its duty under the articles thereof” (Resolution 6, Resolutions offered by Mr. Edmund Randolph to the Convention, May 29, 1787). Por meio desta resolução o projeto buscava lidar com os problemas enfrentados na Confederação de leis estaduais que se chocavam com o governo nacional. Para McClellan (2000), “this new legislature would be empowered to wipe out all State laws contrary to the new articles of union. And it could use force against any State that disobeyed national policy”.

Outra iniciativa que buscava ampliar os poderes do governo nacional se refere ao estabelecimento de um poder judiciário federal que buscava estabelecer um mecanismo de *enforcement* para o cumprimento das decisões federais. O judiciário teria então capacidade para decidir sobre assuntos envolvendo os estados em temas como comércio marítimo, relações exteriores e rendimentos nacionais:

[..] a national judiciary be established to hold their offices during good behavior, and to receive punctually, at stated times, a fixed compensation for their services, in which no increase or diminution shall be made, so as

to affect the persons actually in office at the time of such increase or diminution. That the jurisdiction of the inferior tribunals shall be to hear and determine in the first instance, and of the supreme tribunal to hear and determine in the dernier ressort, all piracies and felonies on the seas; captures from an enemy; cases in which foreigners, or citizens of other states, applying to such jurisdictions, may be intersted, or which respect the collection of the national revenue; impeachments of any national officer; and questions which involve the national peace or harmony" (Resolutions offered by Mr. Edmund Randolph to the Convention, May 29, 1787)

O problema envolvendo a ausência de um comandante do governo nacional seria solucionado no plano que previa a instituição de um Executivo único com um presidente que seria escolhido pelo legislativo nacional.

Ao analisar as atribuições de autoridade para cada poder na nova proposta Wootton (2003) argumenta que o Plano Virgínia concedia muito poder ao primeiro *branch* do Legislativo, pois o legislativo nacional poderia escolher o presidente, eleger os membros do segundo *branch* e ainda possuir veto condicional aos legislativos estaduais. Embora o projeto tenha previsto que o Executivo teria o poder de veto sobre os atos do legislativo, os poderes previstos ao legislativo eram maiores porque as duas casas do legislativo poderiam anular este veto, como podemos verificar na resolução oito do Plano:

the executive, and a convenient number of the national judiciary, ought to compose a council of revision, with authority to examine every act of the national legislature, before it shall operate, and every act of a particular legislature, before a negative thereon shall be final; and that the dissent of the said council shall amount to a rejection, **unless the act of the national legislature be again passed, or that of a particular legislature be again negatived by members of each branch** (Resolutions offered by Mr. Edmund Randolph to the Convention, May 29, 1787. Grifo nosso)

A tabela abaixo busca sistematizar as principais características do Plano Virgínia:

*Tabela 2: Principais Características do Plano Virgínia para o governo federal*

<b>Divisão dos poderes (<i>Branches</i>)</b>	<b>- Três: Legislativo, Executivo e Judiciário</b>
<b>Legislativo</b>	- Legislativo Bicameral: duas casas. <i>First branch</i> eleito pelo povo e <i>Second Branch</i> eleitos pelo primeiro, com um número de pessoas indicado pelos legislativos estaduais - A representação em cada casa seria proporcional à população ou à contribuição monetária de cada estado para o governo nacional
<b>Executivo</b>	Único poder executivo escolhido pelo poder Legislativo com poder de veto
<b>Judiciário</b>	Juízes escolhidos pelo poder Legislativo

Fonte: Elaborado pela autora

A apresentação desta proposta enfrentou algumas críticas. Um dos problemas levantados dizia respeito ao desequilíbrio de poderes entre os *branches* que tende a transferir mais poder ao Legislativo. Outra questão relevante foram as críticas dos *small states* que rejeitaram a proposta ao argumentar que a proporção sugerida para as escolhas dos representantes favoreceria os estados maiores enquanto os primeiros perderiam significativamente sua autonomia. Ao analisar esta questão Cogliano (2013) apresenta este conflito de interesses como o mais significativo do período. O autor compara o plano Virgínia à construção de uma super-república na qual os estados teriam seu status reduzido a unidades administrativas, bem semelhante ao modelo parlamentar inglês.

A implementação deste esquema naturalmente reduziria de forma significativa a autoridade dos estados e afetaria especialmente os estados menos populosos. Isto porque se os representantes do legislativo nacional fossem selecionados de acordo com a população, a autoridade dos estados seria minada de duas formas principais: Primeiramente, se os legislativos fossem eleitos diretamente pelo voto, então os legislativos estaduais seriam impedidos de escolher seus representantes como tradicionalmente acontecia. E, mais significativamente, se a

representação fosse baseada na população, os representantes dos *small states* seriam facilmente derrotados pelos *large states* (Cogliano, 2013).

Logo após a apresentação da proposta os estados de Nova Jersey e Maryland demonstraram sua insatisfação e oposição da proposta. Em resposta a apresentação deste projeto os delegados que representavam os estados menos populosos passaram a discutir uma nova proposta que pudesse contrapor ao Plano Virgínia, garantindo os seus interesses. A tabela abaixo apresenta os estados norte-americanos com menor população (livre), conhecido com *small states*:

***Tabela 3: Estimativa da população dos estados em 1787***

<b>Estado</b>	<b>População livre branca</b>
<b>Delaware</b>	46.310
<b>Georgia</b>	52.886
<b>Rhode Island</b>	64.470
<b>South Carolina</b>	140.178
<b>New Hampshire</b>	141.097
<b>New Jersey</b>	169.954
<b>Maryland</b>	208.649
<b>Connecticut</b>	232.374
<b>North Carolina</b>	288.204
<b>New York</b>	314.142
<b>Massachussetts</b>	373.324
<b>Pennsylvania</b>	424.099
<b>Virginia</b>	442.117

Fonte: University of Delaware. Population Estimates Used at the Philadelphia Convention in 1787 First Federal Census Data 1790<sup>8</sup>.

Os delegados contrários ao Plano também argumentavam que a proposta ia além do que havia sido decidido na Convenção de Annapolis, pois o plano Virgínia estabelecia alterações radicais nos Artigos da Confederação e não apenas a inclusão de emendas constitucionais. Assim, durante as reuniões da Convenção passou-se a discutir se a mesma possuía poderes para estabelecer mais do que emendas à confederação. Para solucionar a questão envolvendo a capacidade da Convenção da Filadélfia sobre a proposição de alterações ao formato da Confederação, os delegados aprovaram, mesmo antes da chegada de todos os delegados, uma proposta visando ampliar a capacidade da Convenção objetivando a criação de um governo nacional forte.

A necessidade de se estabelecer um judiciário nacional foi aceito por todos. Contudo, a questão mais debatida neste aspecto envolvia as cortes inferiores. “The difficulty lay in the fact that they were regarded as an encroachment upon the rights of the individual states. It was claimed that the state courts were perfectly competent for the work required, and that it would be quite sufficient to grant an appeal from them to the national Supreme Court. [...] the matter was compromised: inferior courts were not required, but the national legislature was permitted to establish them (Farrand, 1913:79-80).

Os procedimentos do comitê duraram duas semanas. Madison (Virgínia) e Wilson (Pennsylvania) se toranram proeminentes líderes da defesa de um governo nacional forte seguidos por King (Massachusetts), gov. Morris (Pennsylvania), Randolph (Virgínia), Mason (Virgínia) and Gerry (Massachusetts). Contrários à centralização do poder estavam os delegados Sherman (Connecticut), Paterson (New Jersey), Brearley (New Jersey), Luther martin (Maryland), Lansing (New York), Robert Yates (New York).

Ao longo do debate, as disputas entre aqueles favoráveis à maior centralização do poder e aqueles contrários se tornava mais evidente. Os estados de Connecticut, Nova Iorque, Nova

---

<sup>8</sup> Disponível em <<http://www.dcte.udel.edu/hlp/resources/newnation/pdfs/PopEstim.pdf>>. Acesso no dia 31/08/2013

Jersey, Delaware e Maryland passaram a votar em bloco em oposição aos estados favoráveis à centralização, Virgínia, Pensilvânia e Massachusetts. Esta discussão basicamente envolvia o receio dos estados maiores de perder sua influência com a centralização do poder no governo. Contudo, caso o plano Virgínia fosse aprovado, os estados menores teriam reduzida sua capacidade de participação no governo uma vez que a proposta previa representação proporcional no Congresso. Como ressalta Farrand (1913: 84) “the representatives of the smaller states, particularly those of New Jersey, had been increasingly dissatisfied with the way things were going. The climax was reached when proportional representation was voted for the upper house as well as for the lower”.

Em meio às discussões da proposta e o aumento da insatisfação dos *small states*, no dia 15 de junho foi apresentado outra proposta para os artigos da Confederação: o New Jersey Plan. O plano foi apresentado por William Paterson e ganhou este nome porque o estado de Nova Jersey liderava a resistência ao Plano Virgínia. Para fortalecer esta proposta, Paterson buscou o apoio de outros delegados insatisfeitos com os rumos das negociações: Connecticut, Nova Iorque, Delaware e Maryland:

“Two weeks passed before opponents of the Virginia Plan were ready to offer an alternative design. Meanwhile, discussion of the Virginia Plan as the basis for a new constitution advanced. On June 15, William Paterson proposed the New Jersey Plan. He was supported by his own delegation and by the delegations from Connecticut, New York, and Delaware, and by one or two delegates from Maryland” (McClellan, 2000)

Contudo, a coalizão formada entre estes delegados era frágil. Paterson se viu então obrigado a buscar alianças. Mas, esta opção gerava custos. A inclusão de outros estados enfraquecia a aliança uma vez que os interesses entre os estados eram difusos. Como destaca Brancroft (1892:38): “he (Paterson) was obliged to call around him a group of states agreeing in almost nothing. New York, his strongest ally, acted only from faction. New Jersey itself needed protection for its commerce against New York”. Além disto, o delegado de Maryland que participou da aliança com Paterson não tinha o apoio de todos os seus colegas o que enfraquecia uma posição coesa deste estado na discussão.

O Plano de Nova Jersey tinha uma proposta bem mais limitada para o estabelecimento do governo nacional. Importante enfatizar que esta proposta não previa alterações estruturais dos Artigos da Confederação. Em suas resoluções foram apresentadas nove propostas de emendas, mantendo assim o entendimento de que os artigos deveriam ser mantidos. Nas palavras de Cogliano (2013:122) “this plan was much closer to the convention's brief of suggesting revisions on the Articles of Confederation”. Embora os autores do Plano Nova Jersey tenham reconhecido a necessidade de fortalecer o governo nacional, “proponents of the plan contended that it would create more vigorous central government which would still safeguard the interests of the individual states, particularly the smaller states (idem). Em apoio ao projeto John Lansing, representante de Nova Jersey, destacava que o Plano de Nova Jersey representava um sistema federal no qual os poderes partiriam dos estados enquanto o plano Virginia era um sistema nacional e que poderia aniquilar os governos estaduais (Brancroft, 1892).

A proposta apresentava poderes adicionais ao Congresso ao determinar que o mesmo teria o poder para “to direct the collection thereof in the non-complying states; and for that purpose to devise and pass acts directing and authorising the same: provided that none of the powers hereby vested in the united states in congress shall be exercised without the consent of at least \_\_\_ states; and in that proportion, should the number of confederated states hereafter be increased or diminished” (Resolution nº5, Plan presented by William Paterson, 1787)

No caso do poder executivo, este seria eleito pelo Congresso, e teria poderes limitados. O Executivo não teria o poder para realizar operações militares ou tomar o comando das tropas militares (Resoluntion nº7, Plan presented by William Paterson, 1787). O documento também não previa o direito do Executivo de vetar os atos do Congresso sendo que os representantes do executivo poderiam ser removidos por decisão dos estados.

Apesar do Plano de Nova Jersey propor o estabelecimento de um judiciário federal, limitações importantes foram estabelecidas ao Tribunal Federal. Isto porque os juízes seriam apontados pelo executivo o qual seria administrado de forma plural pelos legislativos estaduais. A tabela abaixo sistematiza as principais características da proposta:

*Tabela 4: Principais Características do Plano New Jersey para o governo nacional*

<b>Divisão dos poderes (Branches)</b>	- Legislativo Unicameral: representantes escolhidos pelos legislativos estaduais; - Cada estado com direito a um voto
<b>Legislativo</b>	- A representação seria igualitária para todos os estados (todos os estados com o mesmo poder)
<b>Executivo</b>	- Executivo Plural escolhido pelo legislativo sem poder a veto e removido pelos estados
<b>Judiciário</b>	- Executivo selecionaria os juízes da Corte federal

Fonte: elaborado pela autora

A nova proposta apresentada pela Convenção recebeu muitas críticas dos demais delegados por considerarem que o Plano de Nova Jersey mantinha as mesmas características e insuficiências dos Artigos da Confederação. Na votação, realizada em 19 de julho, sete estados votaram contrários à proposta que recebeu o apoio apenas de três estados. A votação ocorreu logo após o discurso de Madison que destacou os limites do plano para solucionar os problemas identificados nos Artigos da Confederação.

Uma questão importante deve ser considerada neste processo. Dois representantes que faziam parte dos *small states*, rejeitaram o plano. Isto evidenciou a falta de apoio inclusive entre os estados que teriam maior interesse em apoiar o projeto. Na opinião de Cogliano (2013) a rejeição de Connecticut e Maryland, que haviam ajudado a desenhar o *draft* da proposta, indicou que o plano representou mais um protesto dos estados menores do que o interesse em considerar efetivamente este projeto como uma alternativa ao Plano Virgínia. Apesar da rejeição, veremos que alguns elementos do Plano New Jersey foram considerados na elaboração da proposta final da Convenção Constitucional.

Ao longo das negociações entre os delegados outros dois planos foram apresentados. Após a apresentação do Plano Virgínia por Randolph, Charles Pinckney (representantes do estado da Carolina do Sul) apresentou seu plano à Convenção no dia 29 de maio de 1787. Sua proposta estabeleceria uma confederação com uma legislatura bicameral (Senado e Casa dos

Representantes). O plano estabelecia um Congresso bicameral representado de acordo com a população, sendo a escolha dos membros da Câmara de responsabilidade dos legislativos estaduais. Ao analisar a proposta de Nova Jersey, Zuckert argumenta que esta possuía algumas fragilidades importantes, pois:

[it] did not represent a movement toward a national system, but a movement away from the Federal System lacking all enforcement powers, all coercion, of the Articles to a Federal Government, a real government with real enforcement powers, but powers which operate in the federal manner. Given the experience the Americans had had with the Articles, that transformation was the most obvious and least radical change that might preserve the federal form and yet "render the federal constitution adequate to the exigencies of government and the preservation of the union (Zuckert, 1986:172)

Embora seu plano não tenha sido encontrado nos jornais da Convenção, a proposta foi incluída nos documentos apresentados pela Carolina do Sul e assinada pelos cinco membros do *Comitte of Detail* em 23 de julho de 1787. Atualmente, a literatura especializada reconhece a importância de Pinckney na formulação da estrutura final da constituição, pois alguns pontos importantes de sua proposta são identificados no desenho final do documento fortalecendo o argumento revisionista que destaca a importância de Pinckney na formação do federalismo nos Estados Unidos (Matthews, 2004; Collier, 1986). Isto se deu devido à divulgação dos manuscritos de James Wilson, que participou como delegado na Convenção como representante da Filadélfia, com as anotações sobre o plano apresentado por Pinckney em 1787 (Betha, 1937). Sua proposta foi publicada neste período pelo *The American Historical Review*, em 1903 com o título: "Sketh of Pinckney's Plan for a Constitution, 1787".

Havia divergências de posicionamentos entre os delegados de Nova Iorque. Hamilton, diferentemente de Yates e Lansing, era defensor do Virginia Plan por defender o estabelecimento de um governo centralizado. E, em meio às discussões sobre os planos Virgínia e Nova Jersey, outra proposta foi apresentada por Alexander Hamilton em 18 de junho de 1787 (Plan Presented by Alexander Hamilton to the Federal Convention, 1787) e previa um governo centralizado. Na opinião de Hamilton, o Plano de Nova Jersey mantinha os problemas dos Artigos da Confederação e o Plano Virgínia era insuficiente para o estabelecimento de um governo nacional

forte. Seu modelo apresentava um governo nacional enérgico e centralizador. Sua proposta consistia basicamente em:

1. Defender a existência de um legislativo supremo para os Estados Unidos, bicameral, a primeira seria a assembléia e a segunda o Senado com poder de juntos aprovar todas as leis. A assembléia e o senado seriam representados por membros eleitos pelo povo

2. A autoridade suprema do executivo estaria a cargo do governador, eleito pela população em seu distrito. Contudo, a determinação do governador seria do Governo nacional. Na ausência do governador, sua autoridade seria exercida pelo presidente do senado até que um sucessor fosse apontado. Segundo a proposta, a autoridade do governador envolveria: “To have a negative upon all laws about to be passed, and the execution of all laws passed; to have the entire direction of war, when authorized, or begun; to have, with the advice and approbation of the senate, the power of making all treaties; to have the sole appointment of the heads or chief officers of the departments of finance, war, and foreign affairs; to have the nomination of all other officers, (ambassadors to foreign nations included,) subject to the approbation or rejection of the senate; to have the power of pardoning all offenses, except treason, which he shall not pardon, without the approbation of the senate” (Government Printing Office, 1927).

3. Caberia apenas ao senado a autoridade de declarar guerra, o poder de estabelecer e aprovar todos os tratados, o poder de aprovar um rejeitar a nomeação dos oficiais, exeto os chefes dos departamentos de finança, guerra e política exterior.

4. A autoridade suprema do judiciário seria dos juizes. A corte teria jurisdição sobre “all causes of capture; and an appellative jurisdiction in all causes, in which the revenues of the general government, or the citizens of foreign nations, are concerned”. Caberia ao Congresso o poder de instituir as cortes em cada estado.

5. Todas as leis estaduais contrárias à constituição e leis dos Estados Unidos seriam consideradas nulas. E para evitar a aprovação de tais leis, o governador ou o presidente de cada estado deveria ser indicado pelo governo nacional.

6. Nenhum estado teria qualquer tipo de força militar, sendo esta capacidade exclusiva do governo nacional que seriam comissionados pelo governo.

O modelo Hamiltoniano era mais centralizador que o plano Virgínia e reduzia de forma significativa a capacidade de atuação dos estados. Como ressalta Zuckert (1986:199), a proposta de Hamilton “goes well beyond Madison Federalism's gestures towards national agency in state government”. Ainda para o autor “His plan could have shown the delegates-it surely should show us how great a distance there is between a truly national-aspiring version of federal union and the versions of Randolph and Madison” (Zuckert, 1986:199). Em decorrência do desenho institucional proposto e do alto grau de centralização apresentado neste modelo, a Convenção não acatou esta proposta e nenhum delegado endossou seu plano.

Apesar da rejeição, a proposta enviada por Hamilton contribuiu para que os delegados considerassem o Plano Virgínia como o modelo mais consensual. Além disto, os debates apresentados por Hamilton reforçaram o argumento de que era necessária a elaboração de uma proposta com poderes mais concentrados que oferecesse maior capacidade de atuação do governo nacional, fortalecendo a União.

O Plano Virgínia foi escolhido como referência para a elaboração da proposta constitucional da Convenção, mas com alterações. O entendimento comum dos delegados estava no reconhecimento de que o novo governo necessitava de novos poderes e de uma nova organização o que estava previsto nesta proposta. Assim, em junho daquele mesmo ano o Comitê recomendou o plano de Virgínia e a Convenção passou a considerar as resoluções do plano em separado, dando início ao processo de negociação até a formação da proposta final que estabeleceria as bases para o novo governo com a formação do Grande Compromisso. O Grande Compromisso, também conhecido por Compromisso de Connecticut referindo-se aos principais delegados da proposta Roger Sherman e Oliver Ellsworth, foi apresentado no dia 5 de julho de 1787 e aprovado pelos delegados no dia 16 de julho. A proposta estabelecia como principais características:

1. Um sistema dual de representação no Congresso. Na Casa dos Representantes cada estado teria o número de assentos proporcional à sua população. E no Senado, todos os estados teriam o mesmo número de assentos;

2. Estabelecia uma série de decisões sobre a estrutura do Senado. Foi apresentada uma proposta na qual a Casa dos Representantes elegeria senadores por meio de listas apresentadas pelos legislativos estaduais sendo que os legisladores escolheriam seus próprios senadores;

3. Ficou decidido que a idade mínima para a eleição de senadores seria 30 anos no período de seis anos, e na Casa dos representantes a idade seria 25 anos no período de dois anos.

O tema mais problemático envolvia a questão da representação que dominou sete semanas de debate na Convenção Constitucional. Os delegados dos estados maiores entendiam que como sua contribuição financeira ao governo nacional e aos recursos de defesa seriam maiores, eles deveriam obter um número maior de assentos no Senado. Em contrapartida, os estados menores entendiam que todos os estados deveriam contar com representação igualitária nas duas casas do Legislativo. O objetivo da proposta foi então conciliar os interesses dos dois grupos. E este foi o arranjo mais importante desta proposta porque previa a divisão igualitária de votos na primeira casa do legislativo, o Senado:

“The great compromise gave the small states an equal vote in only one branch of the legislature, but it was enough to reconcile them to the new plan, and they became warmer and warmer advocates of a strong national government. Not so with the large states, their plans were so disarranged by the loss of proportional representation in the upper house, that as soon as the compromise was adopted on July 16, they asked for an adjournment until the next day to give them an opportunity to consider what was best to be done” (Farrand, 1913:113)

Outro assunto que gerou debates envolvia o poder do judiciário e neste caso, o método de seleção foi o principal ponto de disputas. A apresentação de propostas envolvendo um judiciário unificado ao executivo com o poder de veto foi rejeitada pelos delegados por entenderem que a aprovação desta medida daria ao judiciário duas oportunidades para tratar da constitucionalidade de uma lei. Ao final ficou decidido que o Judiciário seria apontado pelo presidente e confirmado pelo Senado, conforme previsto no documento:

*Article II, Section 2:* He [the President] shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint ambassadors, other public ministers and consuls, judges of the Supreme Court, and all other officers of the United States, whose appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by law: but the Congress may by law vest the appointment of such inferior officers, as they think proper, in the President alone, in the courts of law, or in the heads of departments (Article II, Section 2. Connecticut Compromise, 1787)

Vale destacar também que o Grande Compromisso estabeleceu um executivo único, sobre o comando do presidente. Assim, o artigo II, Seção I do acordo determinava que o presidente dos Estados Unidos teria o mandato de quatro anos e seria escolhido pelos colégios eleitorais. Na proposta do Grande Compromisso ficou decidido que a divisão de votos seria igualitária no Senado, exceto em casos envolvendo recursos financeiros. A tabela abaixo apresenta as principais características do Grande Compromisso buscando identificar os aspectos da proposta relacionados ao Plano de Nova Jersey e ao Plano Virgínia:

***Tabela 5: Grande Compromisso ou Connecticut Compromise***

<b>Divisão dos Poderes</b>	Três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário Com sistema de divisão equilibrado entre os poderes (os dois planos, Virginia e Nova Jersey, propuseram a divisão de poderes em três <i>branches</i> )
<b>Legislativo</b>	Bicameral: House of Representatives and Senate. - <i>House of Representatives</i> seria eleita por cada estado considerando a proporcionalidade (Conforme proposto no <i>Virginia Plan</i> ); - Senado composto por representantes eleitos com representação igualitária (2 senadores por estado),

	(Satisfazendo, em parte o plano de Nova Jersey)
<b>Executivo</b>	Executivo único (Plano Virgínia)
<b>Judiciário</b>	Judiciário com poder para vetar a legislação estadual e federal com o estabelecimento da <i>Supremacy Clause</i>

Fonte: elaborado pela autora

A Convenção Constitucional adotou o Grande Compromisso em 16 de julho de 1787. Com a ratificação, a Convenção da Filadélfia tornou-se um marco na formação dos Estados Unidos. Como ressalta Wootton, ela não propôs simplesmente poderes adicionais para o Congresso, mas criou uma nova constituição estabelecendo um governo nacional unificado (Wootton, 2003). Ainda de acordo com Pelstason (2004), o objetivo da proposta não foi instituir uma simples liga de estados, mas um governo que exercesse sua autoridade de forma direta sobre todos os cidadãos.

Apesar da aceitação da proposta de reforma constitucional é importante destacar que a votação foi difícil e foi com a diferença de apenas um voto o texto constitucional foi aprovado. Farrand (1913:104-105) analisa o processo e destaca que: “the whole compromise was adopted with Connecticut, New Jersey, Delaware, Maryland, and North Carolina voting for it, with Pennsylvania, Virginia, South Carolina and Georgia against it, and Massachusetts divided. New York’s vote was not included, as Yates and Lansing had left the convention a few days before, because of their dissatisfaction with the way things were tending”.

As dificuldades para a aprovação do Plano refletem a insatisfação dos estados, sobretudo, daqueles contrários ao fortalecimento do governo nacional. Como veremos a reação dos delegados contrários à proposta foi significativa. Em todos os estados houve posicionamentos distintos entre seus representantes; alguns ratificaram a proposta final e outros foram contrários. A votação final da proposta enfrentou embates duros e permeados por insatisfações, principalmente dos estados menores que apresentaram uma proposta menos radical através do Plano de Nova Jersey.

O resultado equilibrado da votação final demonstrou as dificuldades para a construção de um governo nacional unificado. Muitos destes delegados que participaram ativamente da Convenção Constitucional tornaram-se os principais críticos da nova proposta Constitucional.

Estes participaram ativamente dos debates sobre a aceitação da nova Constituição, como analisaremos posteriormente. Assim, as tensões envolvendo a autonomia dos estados e a centralização do governo nacional são parte da história dos Estados Unidos e influenciaram decisivamente o desenho institucional adotado pelo país.

Após a aprovação dos delegados o processo para a ratificação da nova proposta Constitucional teve início. Em agosto de 1787 a Convenção Constitucional determinou a avaliação da proposta ao determinar que:

This Constitution shall be laid before the United States in Congress assembled, for their approbation; and it is the opinion of this Convention, that it should be afterwards submitted to a Convention chosen, under the recommendation of its legislature, in order to receive the ratification of such Convention (Report of Committee of Detail, 1787)

E, em 17 de setembro de 1787, os delegados da Convenção aprovaram a Constituição Federal, apresentando uma resolução final determinando o envio da proposta aos estados para ratificação. O documento, assinado pelos delegados, pelo presidente da Comissão George Washington e pelo secretário William Jackson determinava que:

“The proceeding Constitution be laid before the United States in Congress assembled, and that it is the Opinion of this Convention, that it should afterwards be submitted to a Convention of Delegates, chosen in each State by the People thereof, under the Recommendation of its Legislature, for their Assent and Ratification; and that each Convention assenting to, and ratifying the Same, should give Notice thereof to the United States in Congress assembled” (Resolution of the Federal Convention Submitting the Constitution to the Congress, September 17, 1787)

Os debates envolvendo a ratificação da nova proposta permaneceram por mais três anos e marcaram um período importante de reflexão sobre o modelo de federalismo a ser adotado. Em meio ao processo de ratificação, observamos um dos períodos mais importantes da história do país: o debate entre os Federalistas e os Anti-Federalitas. Os textos foram publicados em paralelo

às negociações da Convenção da Filadélfia e se estenderam até 1788 influenciando de forma significativa o processo de ratificação da constituição proposta no Grande Compromisso.

A importância destes textos não é apenas histórica. Ao analisar a relevância do debate e das contribuições dos Antifederalistas como fundadores do país, Cornell (1999) destaca que além de influenciar os debates sobre a aprovação da nova proposta constitucional os artigos apresentados pelos Federalistas e Antifederalistas são utilizados como referência para a interpretação dos artigos da Constituição nas decisões da Suprema Corte. Reconhecendo que os artigos fundamentais para compreendermos a formação do federalismo moderno nos Estados Unidos e para analisarmos os arranjos estabelecidos pelos delegados até a aprovação da Constituição, o próximo capítulo analisará o debate entre os Federalistas e Antifederalistas e os impactos deste processo na ratificação da Constituição dos Estados Unidos.



## **CAPÍTULO II - O DEBATE CONSTITUCIONAL NA FORMAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS**

Como vimos, a Convenção Federal ocorrida na Filadélfia enviou em setembro de 1787 a proposta ao Congresso (Confederation Congress) para a ratificação dos estados. O estado da Pensilvânia foi o primeiro estado a solicitar uma convenção para ratificar a Constituição. Massachusetts, Virgínia e Nova Iorque foram os principais estados que sustentavam rejeição da proposta. Para eles, a constituição minava o poder dos estados, estabelecia uma aristocracia com uma possível ameaça de instituir uma monarquia (Wootton, 2003).

O debate entre Antifederalistas e Federalistas buscou discutir o futuro da nova constituição. Para Ball, “despite their differences, Federalist friends and Antifederalist foes of the new constitution generally agreed that the Articles of Confederation were unsatisfactory and needed changing. They differed, however, over the newly drafted alternative to the Articles” (Ball, 2003). Quando consideramos o conteúdo dos artigos, observamos que os textos adotaram enfoques distintos para tratar do tema. Enquanto os textos antifederalistas buscaram apresentar as falhas da nova proposta constitucional, destacando a forma e as características do que deveria ser um governo livre e os excessos de poder destinados ao Executivo e Judiciário, os autores federalistas buscaram uma análise mais específica destacando a necessidade de se estabelecer um governo federal centralizado que mantivesse a união dos estados e apresentando as deficiências dos Artigos da Confederação (Storing, 1981; Dry, 1985).

As discussões sobre a ratificação da Constituição federal tiveram grande repercussão com a publicação e divulgação dos argumentos contrários à nova proposta em jornais, artigos e panfletos em todo o país. As cartas foram elaboradas por vários autores, publicados em sua maioria anonimamente com o receio de que a divulgação de seus nomes poderia prejudicá-los.

No próximo tópico deste capítulo buscaremos identificar os principais temas discutidos pelos Federalistas e pelos Antifederalistas. O estudo deste debate contribuirá para identificarmos as diferentes posições sobre as atribuições do poder federal e estadual bem como os impactos destes posicionamentos na construção do modelo de federação adotado pelos Estados Unidos e

que foi concretizado com o envio, em 1787, da nova proposta constitucional pela Convenção Constitucional.

### ***2.1 Federalistas vs Anti-federalitas (1787-1788)***

Os primeiros artigos que apresentavam os argumentos dos Antifederalistas foram publicados entre setembro e outubro de 1787. Em setembro foram publicados os artigos assinados por “Cato” e “Curtius”. No mês seguinte foi publicado um artigo assinado como “Centinel essays” no Philadelphia’s Independent Gazetteer (Bruns, 1986). Dentre os principais textos anti-federalitas podemos destacar as cartas: “Cato”, “Centinel”, “Brutus” e “The Federal Farmer”, publicadas entre setembro de 1787 a abril de 1788.

Cerca de um mês após a divulgação dos artigos Antifederalistas assinados por Cato em Nova Iorque, foi publicado o primeiro texto em defesa da Constituição sob o pseudônimo de “Publius”. Os documentos favoráveis à proposta constitucional foram publicados em Nova Iorque e ficaram conhecidos como os Artigos Federalistas. O primeiro artigo Federalista, o Federalist Paper nº 1, foi publicado em outubro de 1787 no *Independent Journal* e os demais publicados em quatro jornais do estado: *Independent Journal*, *New York Packet*, *Daily Advertiser* e *New York Journal* (Wootton, 2003).

Ao analisar os artigos federalistas é preciso ter em mente que os textos foram endereçados especificamente ao povo de Nova Iorque e que no decorrer das publicações, os temas tratados nos artigos e a situação política alteraram durante as discussões. No período final da publicação dos artigos, oito estados já haviam ratificado a nova Constituição. Importante considerar também que os artigos não foram escritos para defender princípios teóricos, mas para apoiar e vencer um debate sobre uma proposta específica (Wootton, 2003).

Os textos federalistas são de autoria de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Madison havia participado da Convenção da Filadélfia como delegado da Virgínia, atuou na redação da constituição deste estado em 1776 e teve um papel importante na incorporação da Bill of Rights pelo Congresso em 1789, assunto que será discutido mais adiante. Hamilton fora representante do estado de Nova Iorque na Convenção e defendia a manutenção de um governo

federal forte. Como analisado anteriormente, ele chegou a apresentar uma nova proposta constitucional por entender que o Plano Virgínia não estabelecia um governo federal estruturado. John Jay era um advogado respeitado em Nova York. Havia contribuído para a elaboração da primeira constituição do estado e foi o primeiro juiz da Suprema Corte estadual. Posteriormente, em 1789, ele foi escolhido como o primeiro juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos.

Como observado anteriormente, dois dos três delegados de Nova York que participaram da Convenção da Filadélfia, John Lansing e Robert Yates, se opuseram à nova proposta constitucional (Ball, 2003). Estes tornaram-se fortes opositores do texto e, como consequência, o estado de Nova Iorque foi responsável por intensos debates sobre a nova proposta. Por isto, foi neste estado que o debate entre os críticos e os defensores da nova proposta constitucional tomou forma e ganhou maior repercussão. Assim, a série com 85 artigos dos Federalistas ganhou mais apoiadores tornando-se uma ameaça à proposta constitucional, como destaca Ball (2003):

“Antifederalist sentiment ran high in New York State. Two of New York’s three delegates had bolted from the Philadelphia convention. Governor George Clinton was an ardent Antifederalist, as were most members of the state legislature and judiciary. Federalists feared – and Antifederalists hoped – that, if New York refused to ratify the new constitution, other states would follow suit” (Ball, 2003: xviii).

A primeira série de sete artigos que criticavam a proposta constitucional foi publicada no “New York Journal” com o pseudônimo de “Letters of Cato” entre setembro de 1787 a janeiro de 1788. O pseudônimo foi escolhido como referência aos textos clássicos de Plutarco em defesa da República virtuosa e da liberdade, contrário a usurpação de poder em Roma por Júlio César e pelo conhecido drama do inglês Joseph Addison de 1713, “Cato, a Tragedy” que faz referência à tirania de Júlio César. As cartas de Cato são atribuídas ao governador de Nova Iorque na época, George Clinton (Storing, 1981).

Nos artigos assinados por Cato, as principais críticas sobre a proposta trataram dos seguintes temas: O excesso de autoridade destinada ao Congresso; A usurpação da autonomia e liberdade dos estados; A indefinição sobre a autoridade do Executivo e os perigos da maior autoridade transferida ao presidente; A baixa representação no Legislativo e; A ausência de um sistema de poder equilibrado.

Sobre o excesso de autoridade destinada ao Congresso, a carta ressaltava que a convenção transferiu responsabilidades novas e diferentes em essência daquelas estabelecidas pelos Artigos da Confederação que, por consequência, reduzia a soberania e independência dos estados consolidando uma soberania centralizada em um único governo “in which new provisions and powers are not made and vested in Congress, but in an assembly, senate, and president, who are not known in the articles of confederation” (Cato II , October 11, 1787. New York Journal). Ainda de acordo com a Carta,

"Congress, without agreeing to, or approving of, this system proferred by the Convention, have sent it to the different legislatures, not for their confirmation, but to submit it to the people; not in conformity to their own resolution, but in conformity to the resolution of the Convention made and provided in that case. Was it then, from the face of the foregoing facts, the intention of Congress, and of this and the other states, that the essence of our present national government should be annihilated, or that it should be retained and only had an increase of substantial necessary power? Congress, sensible of this latter principle, and that the Convention had taken on themselves **a power which neither they nor the other states had a right to delegate to them, and that they could not agree to, and approve of this consolidated system, nor the states confirm it**--have been silent on its character; and though many have dwelt on their unanimity, it is no less than the unanimity of opinion that it originated in an assumption of power, which your voice alone can sanctify” (Cato II, New York Journal, October 11, 1787. Grifo nosso).

O texto termina afirmando que este novo governo está fundado na usurpação de poder e autoridade que não lhe foi delegado. Isto porque nos argumentos dos Antifederalistas a Convenção não tinha autoridade para apresentar este tipo de mudança, uma vez que a reunião foi convocada para reformular os Artigos da Confederação, não para propor um novo texto.

Nos artigos Federalistas nº39 e nº 40 Madison procurou legitimar as ações da Convenção ao afirmar que os delegados estavam autorizados a elaborar e propor uma nova proposta constitucional. Para isto o autor resgata as incumbências designadas aos membros do Congresso no encontro de Annapolis (1786) e aquelas feitas por esta instituição em 1787. Ao defender esta posição Madison afirmava que o relatório final do encontro de Annapolis recomendava a “designação de uma comissão para considerar a situação dos Estados Unidos; para planejar e

conceber **aqueles dispositivos adicionais** que lhes pareçam necessários para tornar a Constituição do governo federal **adequada às exigências da União**; e, para esse propósito, relatar aos Estados Unidos, reunidos em Congresso, um ato tal que, quando aprovado por este e posteriormente confirmado pelo legislativo de todos os Estados, atenda a tais exigências” (Madison, 1993:284).

Madison ainda destacou o ato recomendatório do Congresso sobre a realização de uma reunião da Convenção na Filadélfia. O documento apresentava a necessidade de realização do encontro com “o propósito único e expresso de **rever os artigos da Confederação** e reportar ao Congresso e aos vários legislativos as alterações e as estipulações nos mesmos, que, quando aprovados pelo Congresso e confirmados pelos Estados, tornarão a Constituição federal **adequada às exigências do governo e à preservação da União**” (Madison, 1993: 284). Assim, a mudança proposta pela nova Constituição não representou um abuso de poder porque estas atividades responderam à recomendação do próprio Congresso para que se estabelecesse um governo nacional firme. Ao finalizar o debate, o autor parece concordar em parte com os questionamentos dos Antifederalistas, mas conclui afirmando que ainda assim a nova proposta corresponde aos objetivos declarados das reuniões anteriores à Filadélfia:

“a acusação de que a convenção excedeu seus poderes carece de todo fundamento [...]. se eles (delegados) tivessem violado tanto seus poderes como suas obrigações ao propor uma Constituição, ainda assim esta deveria ser acatada, se acreditarmos que realiza as perspectivas e a felicidade do povo da América. Até que ponto se deve atribuir esta qualidade à Constituição é o tema que estamos investigando” (Madison, 1993:290).

Outra crítica à nova constituição foi apresentada em carta publicada no dia 25 outubro de 1787 por Cato quando este argumenta que a adoção da nova constituição e de seus princípios seria prejudicial ao estado e à população (Storing, 1981). No texto, o autor retoma o argumento utilizado pelos antifederalistas que apresenta as dificuldades de se governar de forma centralizada um território com extensões tão grandes:

“The recital, or premises on which the new form of government is erected, declares a consolidation or union of all the thirteen parts, or states, into one great whole, under the form of the United States, for all the various and important purposes therein set forth. **But whoever seriously considers the immense extent of territory comprehended within the limits of the United States**, together with the variety of its climates, productions, and commerce, the difference of extent, and number of inhabitants in all; the dissimilitude of interest, morals, and politics, in almost every one, will receive it as an intuitive truth, **that a consolidated republican form of government therein, can never form a perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to you and your posterity, for to these objects it must be directed.** This unkindred legislature therefore, composed of interests opposite and dissimilar in their nature, will in its exercise, emphatically be like a house divided against itself (Cato III in Storing, 1981. Grifo nosso)

Buscando resgatar os argumentos de Montesquieu, Cato relembra que para o autor uma república somente poderia ser estruturada em um território pequeno, pois “in a large one, there are men of large fortunes, and consequently of less moderation; there are too great deposits to trust in the hands of a single subject, an ambitious person soon becomes sensible that he may be happy, great, and glorious by oppressing his fellow citizens, and that he might raise himself to grandeur, on the ruins of his country” (Cato III in Storing, 1981). Nas repúblicas extensas, o bem público seria sacrificado enquanto em uma república pequena o interesse público seria facilmente perseguido, melhor compreendido e ainda, a população ficaria protegida dos abusos de poder. Ainda retomando o argumento de Montesquieu, a carta destacava que “the duration of the republic of Sparta was owing to its having continued with the same extent of territory after all its wars; and that the ambition of Athens and Lacedemon to command and direct the union, lost them their liberties, and gave them a monarchy” (Cato III in Storing, 1981). A preocupação central desta carta foi discutir a impraticabilidade de se consolidar os estados americanos em apenas um governo, afirmando que este processo conduziria a uma monarquia limitada ou despótica.

Em carta publicada em novembro de 1787 (artigo federalista nº14), Madison respondeu às críticas levantadas por Cato sobre o problema da extensão do país argumentando que as dificuldades apresentadas pelos críticos da constituição não continha objeções sólidas. Segundo

ele, o erro estava relacionado à confusão entre república e democracia, “e à aplicação, à primeira, de raciocínio extraídos da natureza da segunda” (Madison, 1993: 153). Madison esclarece que em uma república o povo se reúne e administra o governo por meio de seus representantes e agentes, não pessoalmente como ocorre em uma democracia. “Consequentemente, uma democracia deve ser limitada a uma pequena área. Uma república pode se estender a uma grande região” (Idem).

O autor ainda apresenta algumas observações sobre o tema que merecem destaque na defesa de seus argumentos:

1) A nova constituição não prevê a abolição dos governos dos Estados o que significa que “os governos subordinados, que podem estender seus cuidados a todos os demais assuntos passíveis de ser separadamente atendidos, conservarão sua devida autoridade e atividade” (Artigo Federalista, nº14, 1993:155);

2) serão construídas novas estradas e haverá uma melhoria nas existentes o que contribuirá para a maior conexão e administração do território, ao longo de toda a extensão dos treze estados. Madison ainda ressalta que “a comunicação entre os distritos do oeste e os do Atlântico, e entre as diferentes partes de cada um, serão tornadas mais fáceis por esses numerosos canais com que a generosidade da natureza cortou nosso país e que o engenho humano encontra tão pouca dificuldade em conectar e completar” (Artigo Federalista, nº14, 1993:156);

3) outra observação diz respeito aos benefícios da união para conter ameaças externas. A este respeito, o autor ressaltou: “como quase todos os Estados serão de fronteira, de um lado ou de outro, eles terão motivos, em prol da sua segurança, para fazer alguns sacrifícios em prol da segurança geral”. Pode ser inconveniente aos estados mais distantes enviar representantes à sede do governo, porém “ainda mais inconveniente lutar sozinhos contra um inimigo invasor, ou mesmo arcar sozinhos com todas as despesas das precauções que podem ser impostas pela vizinhança de um perigo constante. Portanto, se deverão sob alguns aspectos auferir menos benefícios da União que estados menos distantes, derivarão maior benefício dela sob outros aspectos, e assim o devido equilíbrio se manterá por toda parte” (Artigo Federalista, nº14, 1993:156).

Ao finalizar a carta Madison conclama a população a fechar “seus ouvidos às vozes aberrantes que afirmam que os habitantes da América, unidos como são por tantos laços de

afeição, já não podem viver juntos como membros de uma só família; já não podem continuar sendo os mútuos guardiões de sua mútua felicidade; já não podem ser concidadãos de um vasto, respeitável e florescente império” (Artigo Federalista, nº14, 1993:156-157).

Outro problema apresentado nas cartas de Cato diz respeito à definição do poder do representante do executivo na nova Constituição. O artigo que define a capacidade de poder do presidente deixaria dúvidas sobre temas como a eleição do presidente e do vice-presidente após o término do primeiro mandato de quatro anos. Segundo o autor, “there is no explicit provision for their election in case of the expiration of their offices, subsequent to the election which is to set this political machine in motion—no certain and express terms as in your state constitution, that statedly once in every four years, and as often as these offices shall become vacant, by expiration or otherwise, as is therein expressed, an election shall be held as follows, &c.—this inexplicitness perhaps may lead to an establishment for life” (Cato Letter IV in Wootton, 2003:58-65). Esta ambiguidade seria prejudicial para o governo já que não há clareza quanto ao período que o presidente poderia continuar no poder. Relembrando o argumento de Montesquieu, Cato afirmava que “the greatness of the power must be compensated by the brevity of the duration; and that a longer time than a year, would be dangerous” (Cato Letter IV in Wootton, 2003:58-65). Além disto, para o autor, os maiores poderes destinados ao presidente pela nova constituição, unidos à uma longa duração no poder poderia levar a república à opressão e à ruína (Cato Letter V in Wootton, 2003:58-65).

Ainda sobre o poder executivo o autor faz uma última advertência. O sistema de *check and balance* proposto entre o senado e o presidente não apresentava uma verificação adequada sobre o equilíbrio das duas instituições. Segundo o autor, com este tipo de mecanismo a população necessitaria de uma confiança razoável em seus governantes. Isto porque, para ele, o Presidente e o Senado estão vinculados de forma imprópria e a dependência destas duas instituições prejudicaria um sistema de controle:

“the senate and president are further improperly connected, will appear, if it is considered, that their dependence on each other will prevent either from being a check upon the other; they must act in concert, and whether the power and influence of the one or the other is to prevail, will depend on the character and abilities of the men who hold those offices at the time. The senate is vested with such a proportion of the executive, that it

would be found necessary that they should be constantly sitting. This circumstance did not escape the convention, and they have provided for the event, in the 2d article, which declares, that the executive may, on extraordinary occasions, *convene both houses or either of them*" (Cato Letter VII).

Na carta publicada em novembro de 1787, Cato também criticou o baixo número de representação no senado que contribuía para reduzir a autonomia e a capacidade dos estados de participarem do governo:

"It is a very important objection to this government, that the representation consists of so few; too few to resist the influence of corruption, and the temptation to treachery, against which all governments ought to take precautions -- how guarded you have been on this head, in your own state constitution, and yet the number of senators and representatives proposed for this vast continent, does not equal those of your own state; how great the disparity, if you compare them with the aggregate numbers in the United States" (Cato Letter V in Wootton, 2003:64-65).

O autor finaliza o argumento afirmando que o número reduzido de representação no Congresso limitaria a chance de se dividir o poder no legislativo e de se preservar os interesses da população. Esta seria a principal oportunidade de participação no governo e uma das garantias de se fundar uma população livre. As objeções a este respeito são encerradas quando o autor relembra que estes problemas já foram levantados nas cartas assinadas pelo pseudônimo de Brutus, que discutiu de forma aprofundada estas objeções sobre a distribuição de poder no novo legislativo.

Outra importante objeção feita nos artigos publicados por Cato está presente na penúltima carta publicada em dezembro de 1787. Nela o autor criticava a distribuição de funções aos três poderes do novo governo ao argumentar que importantes funções seriam administradas apenas pelo senado e pelo executivo e que eles teriam toda a força da lei para elaborar tratados, sem a interferência da Câmara dos Representantes. Segundo o autor, "this power is a very important one, and may be exercised in various ways, so as to affect your person and property, and even

the domain of the nation” (Cato Letter VI, 1787). Com o estabelecimento de tratados pelo Executivo seria possível “defalcate part of the empire; engagements may be made to raise an army, an you may be transported to Europe, to fight the wars of ambitious princes; money may be contracted for, and you must pay it; and a thousand other obligations may be entered into; all which will become the supreme law of the land, and you are bound by it” (Cato Letter IV, 1787). No argumento do autor, ainda que os tratados fossem estabelecidos de forma equivocada ou por má fé, o controle deste processo seria baixo, pois o executivo poderia utilizar o argumento de que ele foi aconselhado pelo senado a estabelecer este mecanismo o que prejudica o próprio sistema uma vez que nem o Executivo nem o seu conselho poderiam ser punidos por uma má-administração (Cato Letter VI, 1787).

Como ressaltado, estas cartas tiveram grande repercussão no estado e foram republicadas em outros jornais. Como consequência, os federalistas responderam às críticas assinadas por Cato buscando minimizar os impactos destes questionamentos. No artigo federalista nº67, Hamilton buscou defender a distribuição de poder no Executivo. Segundo ele, os autores contrários à Constituição deturparam a proposta. Ao se referir diretamente à Carta nº V de Cato, Hamilton destaca que o autor “construiu uma série de argumentações igualmente falsas e infundadas” (Artigo Federalista, nº67, 1993: 427). Hamilton criticou, por exemplo, o argumento defendido por Cato de que o Presidente teria poder de preencher vacâncias no Senado. Segundo ele, o poder de designar é confiado ao presidente e ao Senado conjuntamente sendo que o primeiro teria poder para nomear apenas em caso de recesso do Senado. Ainda assim, estas designações seriam temporárias. Com este caso, Hamilton buscava mostrar que as críticas eram injustificáveis e impediam um “juízo justo e imparcial dos reais méritos da Constituição submetida à consideração do povo” (Artigo Federalista, nº67, 1993:430). No tocante ao poder de celebrar tratados, Hamilton no artigo federalista nº75, procurou responder às críticas sobre a autoridade do presidente de firmar tratados. Pela proposta, o presidente celebraria tratados com a recomendação e a anuência do Senado, desde que dois terços dos senadores aprovassem. Os críticos da proposta argumentavam que os poderes do Senado ou do presidente não eram claros e entendiam que a Câmara dos representantes deveria ser associada ao processo. A este respeito, Hamilton argumentava que:

“seria absolutamente inseguro e inconveniente confiar esse poder [celebrar tratados] a um magistrado eletivo com mandato de quatro anos. E, confiar o poder de fazer tratados exclusivamente ao Senado seria abdicar dos benefícios da ação constitucional do presidente na condução de negociações externas. [...] De fato, deve ser evidente que a posse conjunta do poder em questão pelo presidente e o Senado proporcionariam maior perspectiva de segurança que a posse separada do mesmo por um ou outro” (Hamilton, nº75, 1993:466-467)

Ao tratar da participação da Câmara dos Representantes na elaboração de tratados, ele destacava que “a composição flutuante e – considerando-se seu futuro aumento – numerosa desse corpo nos impede de esperar dele as qualidades essenciais ao adequado desempenho de tal tarefa” (Hamilton, nº75, 1993:467). Assim, o conhecimento necessário de política exterior, seriam questões incompatíveis com a atuação desta casa.

Outras respostas às críticas apresentadas em Cato foram publicadas em dois artigos no jornal “New York Daily Advertiser” no dia 1 e 17 de outubro de 1787 sob o pseudônimo “César” em referência à aproximação feita por Cato entre a proposta da nova constituição e a tirania daquele governo (Kaminski et al, 2009). Em tom de ironia o texto desqualificava a posição de Cato. As Cartas “Caesar I” e “Caesar II” foram republicadas posteriormente no “Philadelphia Independent Gazetter”, no “Albany Gazette”, no “Massachusetts Gazette” e no “New York Journal”. Alguns historiadores afirmam que estes textos foram publicados por Alexander Hamilton, entretanto, esta posição não é consensual. Como ressalta Kaminski et al (2009), o historiador Jacob Cooke especializado em Hamilton questiona a autenticidade das duas cartas e sua autoria (Kaminski et al 2009).

Na primeira carta, um dia após a publicação do artigo Cato I no New York Journal, o autor argumentava que o texto assinado por Cato não era confiável e buscava prejudicar a opinião pública sobre a nova Constituição ao solicitar a rejeição da proposta: “I appeal to men of understanding, whether it is not obviously the language of distrust, calculated, as far as such a thing can influence, to prejudice the public opinion against the New Constitution; and, in effect, by a periphrastic mode of speech, recommending the rejection of it? (Caesar I, 1787). Caesar ainda criticou a afirmação de Cato de que as negociações para a constituição estão abertas, argumentando que a convenção já foi dissolvida: “Besides, how can Cato say, “That the door is *now open* to receive any amendments, or to give us *another Constitution*, if required. [...] I

believe he has advanced *this* without proper authority. I am inclined to believe that the *door of recommendation is shut, and cannot be opened by the same men*; that the Convention, in one word, is *dissolved*: if so, we must reject, in toto, or, *vice versa*; just take it as it is; and be thankful” (Caesar I, 1787). O autor termina fazendo uma recomendação ao autor das cartas de Cato para que ao invés de entrar em discussões infrutíferas que ele “to join his Fellow Citizens, and endeavour to reconcile this excellent Constitution to the weak, the suspicious, and the interested, who will be chiefly opposed to it; that we may enjoy the blessings of it as soon as possible” (Caesar I, 1787). E ainda recomenda o apoio à nova constituição o que seria “more healthy for this country, and *this state*, that he should be induced to accept of the Presidency of the New Government, than that he should be solicited again to accept of the command of *an army*” (Caesar I, 1787).

Entre outubro de 1787 a abril de 1788 foram divulgadas no “Philadelphia Independent Gazetteer” e no “Fereman’s Journal” as “Letters of Centinel”. As cartas foram escritas por Samuel Bryan que participou como membro da Convenção na Pensilvânia e era considerado o principal líder do movimento Anti-federalista naquele estado. Após a ratificação pelo estado da Pensilvânia da nova constituição, por 46 votos a 23 (Siemers, 2004), 21 membros que rejeitaram a proposta apresentaram o artigo: “The address and reasons of dissent of the minority of the Convention of Pennsylvania to Their Constitution”, em dezembro de 1787, criticando a nova proposta constitucional e destacando três problemas do documento: a usurpação do poder estadual, as dificuldades em se governar um território de grande extensão, o excesso de poder dado ao Congresso e a ausência de uma Carta de Direitos na proposta adotada pela convenção (Wootton, 2003). A carta ainda destaca que a nova constituição retirava direitos dos governos estaduais garantidos na Confederação: “The new constitution, consistently with the plan of consolidation, contains no reservation of the rights and privileges of the state governments, which was made in the confederation of the year 1778, by article the 2d, viz. *That each state retains its sovereignty, freedom and independence, and every power, jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States in Congress assembled*” (The Address and reasons of dissent of the Minority of the Convention of the State of Pennsylvania to Their Constituents. December 18, 1787 in Library of Congress).

Em janeiro de 1788, Madison procurou defender a proposta constitucional das críticas endereçadas pelos Antifederalistas de que os novos poderes da União representariam um perigo

aos governos estaduais. No documento, ele procurou demonstrar que a autoridade federal era menor se comparada ao poder destinado aos governos estaduais:

“Ao longo destes artigos foram alforadas várias importantes considerações que desencorajam a suposição de que a ação do governo federal se provará, gradativamente, fatal aos governos estaduais. Quanto mais reflito sobre o assunto, mas plenamente me convenço de que a preponderância deste último tende a desequilibrar a balança muito mais que a do primeiro” (Madison, nº45,1993:321).

Defendendo que o governo federal é parte constitutiva dos estados e estes são essenciais à União, o autor destacou o poder dos estados no legislativo, no Senado e na *House of Representatives*. Para Madison o governo federal era dependente dos estados e, assim, não limitava a atuação dos últimos. “Todos os principais braços do governo federal deverão sua existência, em maior ou menor grau, à boa vontade dos governos estaduais, e conseqüentemente, sentirão em relação a eles uma dependência mais apta a gerar uma disposição obsequiosa demais do que arrogante demais. Em contrapartida, as partes componentes dos governos estaduais não sentirão em nenhuma circunstância que devem sua designação à ação direta do governo federal, assim como deverão muito pouco ou nada à influência local de seus membros” (Madison, nº45, 1993:323). O autor ainda enfatizava a diferença significativa do número de funcionários dos estados e o número daqueles que representariam a União, confirmando a vantagem dos governos estaduais. E, ainda, a nova constituição não acrescentava muitos poderes ao governo federal. Segundo ele, “os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são numerosos e indefinidos” (Madison, nº45, 1993:324).

Os poderes delegados ao governo federal na nova proposta constitucional estavam vinculados a questões externas (guerra, paz, negócios e comércio exterior acrescidos do poder de tributação). E é justamente este último poder, de regulação do comércio e tributação, um dos mais criticados pelos Antifederalistas. Ao tratar do tema, Madison reconhecia que a regulamentação do comércio era um poder novo, mas argumentava que esta capacidade não deveria despertar temores. “Os poderes relacionados a guerra e paz, exércitos e frotas, tratados e finanças, bem como os outros mais consideráveis, já são todos atribuídos ao atual Congresso

pelos Artigos da Confederação. A mudança relacionada à tributação pode ser considerada a mais relevante; mesmo assim, o atual Congresso tem plena autoridade para requisitar dos Estados o fornecimento de quantias ilimitadas de dinheiro para a defesa comum e o bem geral, ao passo que o futuro Congresso terá de requisitá-las dos cidadãos individuais; e estes não estarão mais obrigados do que o estavam os próprios Estados a pagar as cotas que lhes forem respectivamente impostas” (Madison, Artigo Federalista nº45:325). Para ele, a rejeição destas práticas seria o mesmo que afirmar que a existência dos governos estaduais é incompatível com qualquer sistema que realize finalidades de União.

A carta publicada na Filadélfia em 1787 também retomava as críticas presentes nas cartas assinadas por Cato sobre a capacidade de um governo centralizado conseguir administrar um território extenso de forma a garantir os princípios de liberdade. Na opinião do autor, o único modelo capaz de manter estes princípios seria por meio de uma confederação de repúblicas:

“I think not, as I have given reasons to shew that so extensive a territory could not be governed, connected, and preserved, but by the supremacy of despotic power. All the exertions of the most potent emperors of Rome were not capable of keeping that empire together, which in extent was far inferior to the dominion of America" (The Address and reasons of dissent of the Minority of the Convention of the State of Pennsylvania to Their Constituents. December 18, 1787 in Library of Congress)

Na mesma carta também são criticados os poderes destinados ao Congresso, destacando que o excesso de poder irá eliminar os poderes legislativo, executivo e judiciário dos governos estaduais, contribuindo para a formação de um governo despótico. Outro aspecto importante da carta se refere a uma das principais críticas dos Antifederalistas: a inexistência de uma declaração de direitos na proposta constitucional, “The Bill of Rights”, que impediria um exercício excessivo de poder pelo governo nacional: “The first consideration that this review suggests, is the omission of a Bill of Rights, ascertaining and fundamentally establishing those unalienable and personal rights of men, without the full, free and secure enjoyment of which there can be no liberty, and over which it is not necessary for a good government to have the controul” (The Address and reasons of dissent of the Minority of the Convention of the State of Pennsylvania to Their Constituents. December 18, 1787 in Library of Congress).

Outra publicação Antifederalista de destaque foi publicada por Patrick Henry, que fora representante do estado da Virginia na Convenção constitucional. Henry atuou na elaboração da constituição estadual e foi governador do estado por cinco vezes. Durante o debate sobre a ratificação da nova proposta no estado, ele se opôs abertamente à nova proposta e seus discursos realizados em junho de 1788 foram publicados posteriormente no livro “Debates and other proceedings of the convention of Virginia Convened at Richmond”.

No New York Journal foram publicados uma série importante de 16 artigos Antifederalistas denominados “Essays of Brutus”, entre outubro de 1787 e abril de 1788 e que foram republicados para outros jornais do país. Acredita-se que o pseudônimo “Brutus” foi utilizado por Robert Yates, juiz e delegado no período da Convenção Constitucional que por discordar dos planos elaborados abandonou a reunião antes da votação final (Ball, 2003). O pseudônimo Brutus foi utilizado em referência ao defensor da república de Roma assassinado por Julio César para evitar a criação deste novo governo.

Em paralelo às publicações assinadas por Brutus, outra coletânea de artigos escritos para fazer contraposição aos textos assinados como Publius (Os artigos federalistas) merece destaque: aqueles assinados com o pseudônimo “The Federal Farmer”. As cartas assinadas por este pseudônimo foram publicadas no “Poughkeepsie Country Journal” entre novembro de 1787 a janeiro de 1788 e posteriormente, alguns artigos também foram republicados em jornais de Nova Iorque. Atribui-se a autoria dos textos a Richard Henry Lee, delegado representante do estado da Virginia que participou do Congresso Continental (Dickinson, 1999).

Para Dry (2003), os textos assinados por Brutus e pelo The Federal Farmer são complementares e enfatizam o argumento sobre a autoridade individual na nova Constituição. Para o autor, os escritos de Brutus e Federal Farmer não têm a mesma coerência que a apresentada nos Artigos Federalistas, mas estas duas coletâneas oferecem comentários mais extensivos dos Antifederalistas sobre a Constituição proposta, bem como apresentam uma alternativa clara à concepção de Publius sobre um governo republicano. Os textos assinados por “Brutus” discutem o poder do judiciário e não mencionam o debate realizado pelo The Federal Farmer sobre o executivo, o senado e o federalismo. Daí a complementaridade dos dois autores (Dry, 2003:216):

“Brutus and the Federal Farmer were moderate critics of the proposed Constitution; they preferred to work from it rather than from the Articles of Confederation. At the same time, they feared for republican government in America if the Constitution was ratified without amendments. They were convinced that the government under the proposed Constitution would consolidate all political power; such an appropriation would put an end to federalism, and thus to republican government and political freedom” (Dry:2003:217).

Os principais argumentos presentes nos textos assinados por Brutus e Federal Farmer tratam dos seguintes temas: Federalismo e o governo republicano; Estrutura de governo proposta pela nova constituição; e A necessidade de se criar uma carta de direitos (Bill of Rights).

Ao discutir sobre o federalismo norte-americano, estes documentos retomam os argumentos de Montesquieu, tido como uma autoridade para os fundadores norte-americanos. Tendo em vista a proposta de Montesquieu, os autores consideram a proposta Constitucional falha quando são considerados os requisitos do federalismo para a separação de poderes.

Ao considerar o novo formato de federação proposto pela Constituição, o “Federal Farmer” destacava que a nova proposta de governo possuía uma mudança fundamental, pois ao invés da existência de treze colônias sob uma coordenação federal no centro, a proposta estabelecia a consolidação de um único governo. No mesmo caminho, Brutus procurou discutir se “the thirteen United States should be reduced to one great republic, governed by one legislature, and under the direction of one executive and judicial; or whether they should continue thirteen confederated republics, under the direction and controul of a supreme federal head for certain defined national purposes only” (Brutus I, 1787).

Durante o período da Confederação, a discussão sobre a forma de governo federal tinha como elementos principais: a) igualdade de votos e controle ativo do Congresso por meio de apoio financeiro, eleições anuais e rotação da delegação congressional; b) poderes estritos ao Congresso; c) dependência do governo nacional aos estados em assuntos envolvendo recursos e armamentos. Neste modelo, os governos estaduais representavam unidades políticas primárias e que se sobrepunham ao governo federal.

Os artigos apresentados pelo “Federal Farmer” adotavam parte deste entendimento de federação, embora defendesse que este novo governo devesse envolver uma consolidação parcial dos estados "as to certain national objects, leaving them severally distinct independent republics

as to internal police generally" (Federal Farmer I, 1787). No seu entendimento, a adoção do federalismo não deveria extinguir os governos estaduais. Pelo contrário, a adoção do federalismo deveria "preserve substantially the state governments united under an efficient federal head" (Federal Farmer IV, 1787). Assim, como ressalta Dry (2003), os artigos do Federal Farmer "appropriated the term federalism for what he first called the partly federal, partly consolidated position; he also identified those who wanted a merely advisory government, which resembles reliance on state requisitions, with those who wanted no federal government". Reforçando este entendimento, em artigo de número dezessete, o documento destacava que "in a federal government the state governments are the basis, the pillar on which the federal head is based" (Federal Farmer XVII, 1788).

O tema sobre o federalismo na nova constituição é discutido por Brutus em seu sexto artigo, publicado em dezembro de 1787. Este documento apresentou um questionamento importante: se o novo sistema iria aniquilar diretamente os governos estaduais e sua operação irá certamente ter este efeito. Ao tratar desta questão Brutus conclui que "If this is answered in the affirmative, **then the system ought not to be adopted, without such amendments as will avoid this consequence**". Mas, se ao contrário, "the state governments are secured in their rights to manage the internal police of the respective states, we **must confine ourselves in our enquiries to the organization** of the government and the guards and provisions it contains to prevent a misuse or abuse of power" (Brutus Letter VI in Wootton, 2003:74-81).

O debate desenvolvido pelo autor procura ainda identificar se há problemas na nova proposta que possam prejudicar o poder dos estados. Segundo ele, os poderes dados do Legislativo "had no other limitation than the discretion of the Congress" (Brutus Letter VI, 1787). Isto significa que o Congresso teria poderes para coletar impostos, tributos, taxas e impostos especiais de consumo de acordo com o critério da legislatura e ainda "to make all laws which they shall judge proper and necessary to carry this power into execution" (Brutus Letter VI, 1787). O resultado deste processo seria a destruição de todo o poder dos governos estaduais. Para corroborar com o argumento, Brutus discutiu como seria a atuação do governo em alguns casos particulares, levantando dificuldades importantes na organização do governo com a nova proposta:

“The general government is to be vested with authority to levy and collect taxes, duties, and excises; the separate states have also power to impose taxes, duties, and excises, except that they cannot lay duties on exports and imports without the consent of Congress. **Here then the two governments have concurrent jurisdiction; both may lay impositions of this kind.** But then the general government have superadded to this power, authority to make all laws which shall be necessary and proper for carrying the foregoing power into execution. Suppose then that both governments should lay taxes, duties, and excises, and it should fall so heavy on the people that they would be unable, or be so burdensome that they would refuse to pay them both — would it not be necessary that the general legislature should suspend the collection of the state tax? It certainly would. For, if the people could not, or would not pay both, they must be discharged from the tax to the state, or the tax to the general government could not be collected. — **The conclusion therefore is inevitable, that the respective state governments will not have the power to raise one shilling in any way, but by the permission of the Congress.** I presume no one will pretend, that the states can exercise legislative authority, or administer justice among their citizens for any length of time, without being able to raise a sufficiency to pay those who administer their governments. If this be true, and if the states can raise money only by permission of the general government, **it follows that the state governments will be dependent on the will of the general government** for their existence” (Brutus Letter VI, 1787 in Wootton 2003: 74-81)

Assim, o texto buscou argumentar que a nova proposta constitucional possuía limitações e sobreposições de poder entre os estados e governo nacional que prejudicariam e eliminariam o poder dos estados e que, portanto, devem ser revisados.

O debate sobre a configuração de poder do judiciário e da Suprema Corte mereceu atenção especial de Brutus. Em seus ensaios o autor antecipou as discussões sobre a extensão que a Suprema Corte daria aos seus próprios poderes e aos da legislatura geral bem como as implicações deste processo. O artigo 3, seção 2 da nova proposta constitucional declarava que: "The judicial power shall extend to all cases in law and equity arising under this constitution, the laws of the United States, and treaties made, or which shall be made, under their authority, &c." (United States Constitution, 1787). Como consequência, na opinião de Brutus, o artigo “vests the judicial with a power to resolve all questions that may arise on any case on the construction of the constitution, either in law or in equity” (Brutus XI, 1788). Este poder destinado ao judiciário

se estenderia a todos os casos sobre lei e equidade que dizem respeito à Constituição. Também a primeira cláusula da segunda seção do artigo 8 da constituição autorizava o judiciário a interpretar a constituição, sem se limitar estritamente ao que está escrito no texto constitucional, mas de acordo com o espírito e a intenção de seus fundadores o que daria capacidade da Suprema Corte apresentar direitos derivativos que não estivessem previstos claramente no texto constitucional. Por esta interpretação, o judiciário então teria o poder de inclinar de forma significativa a extensão de poderes ao governo federal o que na opinião do autor antifederalita:

“the judicial power of the United States under the first clause of the second section of article eight, would be authorized to explain the constitution, not only according to its letter, but according to its spirit and intention; and having this power, they would strongly incline to give it such a construction as to extend the powers of the general government, as much as possible, to the diminution, and finally to the destruction, of that of the respective states<sup>9</sup>” (Brutus, Letter XII, 1788).

Este excesso de poder destinado ao judiciário e à Suprema Corte gerou preocupações entre os antifederalistas sobre os perigos de se destinar exclusivamente a esta instituição o controle da constitucionalidade e a consequente supremacia do judiciário. Sobre a importância deste debate, Brutus destacava que: “It is, moreover, of great importance, to examine with care the nature and extent of the judicial power, because those who are to be vested with it, are to be placed in a situation altogether unprecedented in a free country” (Brutus Letter XI in Wootton, 2003:81).

---

<sup>9</sup> As críticas escritas por Brutus na décima segunda carta publicada em fevereiro de 1788 possui problema. O texto afirma que o oitavo artigo da constituição autoriza o judiciário a interpretar a constituição e decidir pelo controle de constitucionalidade das leis o que poderia prejudicar o poder dos estados. Embora a literatura sobre o tema reconheça os problemas que envolvem a extensão de poder, não há descrição direta sobre este poder de interpretação do judiciário no texto constitucional. Esta prerrogativa foi confirmada posteriormente em decisão da Suprema Corte de 1803, como se verá adiante. O artigo ao qual Brutus se refere para debater o tema, a primeira cláusula da segunda seção do artigo oito da constituição, não está incluído na proposta constitucional apresentado pelo Congresso em setembro de 1787, pois a proposta constitucional apresentada possui ao todo sete artigos (ver a constituição aprovada no Congresso em 1787 no anexo X).

Com os poderes dados ao judiciário, se a legislatura aprovasse qualquer lei que os juízes interpretassem como inconsistente com o sentido que o judiciário tem da constituição, o poder destes seria superior à legislação (Storing, 1981). Houve uma preocupação pelos fundadores, na elaboração da nova proposta constitucional, de frear os excessos de poder do legislativo e do executivo com a atuação do Judiciário. Contudo, para Storing (1981), não se identificou uma preocupação quanto à possibilidade desta última instituição adotar posturas arbitrárias (Avelino, 2007). Na opinião de Brutus:

the supreme court under this constitution would be exalted above all other power in the government, and subject to no controul. [...]. **I question whether the world ever saw, in any period of it, a court of justice invested with such immense powers, and yet placed in a situation so little responsible.** Certain it is, that in England, and in the several states, where we have been taught to believe, the courts of law are put upon the most prudent establishment, they are on a very different footing (Brutus Letter XV, 1788)

As preocupações sobre o poder do judiciário envolviam a garantia de que a interpretação constitucional seria função exclusiva dos juízes e também o receio pela ingerência judicial exacerbada, como previa o Artigo III, da Constituição dos Estados Unidos de 1787:

“The judicial power shall extend to all cases, in law and equity, arising under this Constitution, the laws of the United States, and treaties made, or which shall be made, under their authority;--to all cases affecting ambassadors, other public ministers and consuls;--to all cases of admiralty and maritime jurisdiction;--to controversies to which the United States shall be a party;--to controversies between two or more states;--between a state and citizens of another state;--between citizens of different states;--between citizens of the same state claiming lands under grants of different states, and between a state, or the citizens thereof, and foreign states, citizens or subjects.

In all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls, and those in which a State shall be Party, **the supreme Court shall have original Jurisdiction.** In all the other Cases before mentioned, **the supreme Court shall have appellate Jurisdiction, both as to Law and**

**Fact, with such Exceptions, and under such Regulations as the Congress shall make”**

The trial of all crimes, except in cases of impeachment, shall be by jury; and such trial shall be held in the state where the said crimes shall have been committed; but when not committed within any state, the trial shall be at such place or places as the Congress may by law have directed (United States Constitution, 1787. Grifo nosso)

Os questionamentos dos antifederalistas não se baseavam apenas na proposta constitucional, mas também nas análises de Hamilton sobre a competência da Suprema Corte para o controle de constitucionalidade. Na interpretação de Hamilton, nenhum ato legislativo contrário à Constituição deve ser válido, pois segundo ele a missão dos tribunais de justiça será declarar “nulos todos os atos contrários ao sentido manifesto da Constituição” (Hamilton, 1993:480). Assim, “não há posição fundada em princípios mais claros que aquela de que todo ato de um poder delegado que contraria a mandato sob o qual é exercido é nulo. Portanto, nenhum legislativo contrário à Constituição pode ser válido. Negar isto seria afirmar que o delegado é maior que o outorgante; que o servidor está acima do senhor; que os representantes do povo são superiores ao próprio povo; que homens que atuam em virtude de poderes a eles confiados podem fazer não só o que os autorizam, mas os que o proíbem. [...] Uma Constituição é de fato uma lei fundamental, e como tal deve ser vista pelos juízes. Cabe a eles, portanto, definir seu significado tanto quanto o significado de qualquer ato particular procedente do corpo legislativo. Caso ocorra uma divergência irreconciliável entre ambos, aquele que tem maior obrigatoriedade e validade deve, evidentemente, ser preferido. Em outras palavras, a Constituição deve ser preferida ao estatuto, a intenção do povo à intenção de seus agentes” ( Hamilton, 1993: 480-481). Contrário à opinião dos antifederalistas de que esta doutrina implicaria uma superioridade do judiciário sobre o legislativo, Hamilton argumenta:

“Esta conclusão não supõe de modo algum uma superioridade do poder judiciário sobre o legislativo. Supõe apenas que o poder do povo é superior a ambos, e que, quando a vontade do legislativo, expressa em suas leis, entra em oposição com a do povo, expressa na Constituição, os juízes devem ser governados por esta última e não pelas primeiras. Devem regular pelas leis fundamentais, não pelas que não são fundamentais” (Hamilton nº 78,1993: 481).

Por esta interpretação, o juiz poderia anular leis que em sua interpretação fossem contrárias à Constituição o que, no entendimento dos antifederalistas, invadiria a competência do Legislativo. A respeito da capacidade do judiciário para interpretar as leis segundo o espírito da Constituição, Hamilton ainda destacou que apesar de não haver “uma sílaba no plano em discussão que confira *diretamente* aos tribunais nacionais o poder de interpretar as leis segundo o espírito da Constituição (...) admito que a Constituição deve ser o padrão para a interpretação das leis, e que audno houver oposição evidente, as leis devem ceder lugar à Constituição” (Hamilton, nº81, 1993:494).

Esta prerrogativa judicial foi confirmada em 1803, por uma decisão da Suprema Corte no caso *Marbury vs Madison* que solidificou a interpretação de Hamilton de que o Judiciário possui a competência para o exame de constitucionalidade, inaugurando o conceito do *judicial review* americano (Bentes, 2006; Avelino, 2007). Desta maneira, apesar de o controle de constitucionalidade não ter sido conferido ao poder judiciário literalmente pela constituição, o Chief Justice John Marshall sustentou a tese de que o poder judiciário possui autoridade para declarar a *nulidade* de qualquer lei ou ato normativo que atente ao texto constitucional, pois

“The Constitution vests the whole judicial power of the United States in one Supreme Court, and such inferior courts as Congress shall, from time to time, ordain and establish. This power is expressly extended to all cases arising under the laws of the United States; and consequently, in some form, may be exercised over the present case, because the right claimed is given by a law of the United States” (Marbury v. Madison, Marshal, C. J. Opinion of the Court, 5 U.S. 137).

Os problemas do texto constitucional levantados pelos antifederalistas são identificados também no período atual quando analisamos as críticas dos estudiosos do constitucionalismo norte-americano quando se considera o que o texto constitucional prevê e qual a interpretação sobre a capacidade dos poderes de exercer certas funções. Como observado, a capacidade de *judicial review* ou controle de constitucionalidade do Judiciário acompanhou um entendimento posterior e que não estava presente claramente na proposta constitucional. A mesma situação é

observada em outros casos, como por exemplo, no debate sobre a autonomia do Executivo e dos governos estaduais para o exercício da política exterior que será discutido mais adiante.

Como será observado ao longo desta pesquisa, quando o tema da atuação internacional dos estados for analisado em profundidade, as limitações e determinações sobre a capacidade constitucional para atuar no exterior são de responsabilidade da Suprema Corte. Esta instituição é responsável por interpretar o texto constitucional e delimitar a capacidade de atuação dos entes federativos. E, neste tema, o receio apresentado por Brutus no século XVIII de que o judiciário transferiria poderes ao governo nacional em diminuição dos poderes estatais se concretiza quando analisamos a interpretação do judiciário sobre este tema.

As críticas à nova proposta constitucional influenciaram decisivamente o processo de ratificação da constituição determinando mudanças importantes que buscaram resguardar a autonomia dos estados e também garantir os direitos individuais. Como destaca Williams (1966): “their opponents won amendments designed to protect the individual and secure his basic rights of speech, property, and defense” (Williams, 1966:162).

O próximo capítulo se dedicará ao estudo das alterações e emendas realizadas na Constituição por considerarmos que este processo possui elementos importantes para compreendermos a formação do federalismo norte-americano bem como o papel da Constituição no desenho institucional do país.

O estudo deste processo é importante não só para analisarmos como os diferentes interesses foram equalizados na formação deste sistema como também para compreender os impactos destes processos na história contemporânea dos Estados Unidos. Pois, como destaca Griffin (1996), um retorno à formação dos Estados Unidos e da Constituição norte-americana é fundamental para compreender o modelo deste federalismo e os impactos na dinâmica doméstica e internacional: “No student of constitutional law would deny that the Constitution has had a profound influence on the development of American Government. [...] The importance of the Constitution to American political development is not a self-evident proposition. The Constitution simply goes where the political system wants it to go” (Griffin, 1996:7). Antes de aprofundarmos nestas questões faz-se necessário apresentar algumas considerações sobre o federalismo norte-americano.

## *2.2 Considerações sobre o federalismo norte-americano*

O envio da nova proposta constitucional pelos estados na Convenção Constitucional da Filadélfia em 1787 inaugurou um novo momento da história do país. Isto porque, o debate sobre a manutenção dos Artigos da Confederação foi superado e em substituição, os estados passaram a debater sobre o papel destinado a eles e ao governo nacional no novo sistema de federação. Este período inaugura do federalismo moderno pelos Estados Unidos com o abandono do sistema de confederação e a ratificação da nova proposta constitucional (Anderson, 2009). Este formato foi posteriormente adotado como modelo por outros Estados, e “has been hailed as the greatest of American contributions to the art of government” (Morgan, 2008:1).

O sistema federalista corresponde a um mecanismo organizacional no qual a soberania é centralizada pelo governo nacional. A estrutura de Confederação na qual os estados são soberanos e independentes foi substituída por um novo modelo que estabeleceu mecanismos de distribuição de poder e responsabilidades entre as unidades subnacionais e nacionais por meio de um mecanismo de governança coletiva (Morgan, 2008). Kincaid (2011) define este arranjo como um modelo de governança que preserva a diversidade por meio de uma união constitucional de diferentes comunidades políticas “in a limited, but encompassing, political community (Kincaid and Tarr, 2005)” (Kincaid, 2011, xxii). No modelo de federação, a Constituição representa o elemento aglutinador deste processo e por meio dela são estabelecidas as razões para a União dos estados, os termos da mesma, os direitos individuais, as estruturas de governo, as funções entre os seus diferentes níveis e a alocação de poder entre as unidades constitutivas (Kincaid, 2011).

Elazar (1987) compara o sistema federativo a uma estrutura de poder não-centralizada, com uma divisão de poderes e de funções de forma que na Federação, seus membros podem governar de forma autônoma enquanto os membros e seus cidadãos participam juntos da governança através da autoridade estabelecida constitucionalmente entre cada um de seus membros. Assim, na federação o poder é constitucionalmente dividido e distribuído entre um governo geral (no caso o governo nacional) e os governos constitucionais (ou estados) que teriam responsabilidades ampliadas no âmbito regional e local.

Este tipo de sistema possui variações importantes quando se considera o equilíbrio estabelecido entre suas unidades constitutivas (estados e governo nacional) o qual determinará as características de um sistema harmônico, estável ou conflituoso. E serão as características deste

sistema que determinarão o grau de centralização de poder e autonomia entre as unidades (Anderson, 2009).

Ao considerarmos o estudo do federalismo norte-americano, duas principais teorias analisam os diferentes arranjos estabelecidos entre os estados e governo federal ao longo da história: o “Federalismo Dual” e o “Federalismo Cooperativo” (Zimmerman, 2001)<sup>10</sup>.

O primeiro arranjo de federação adotado no país foi o Federalismo Dual, expressão cunhada por Corwin (1950) também conhecida pelo termo “layer-cake” federalism, criada por Grodzins (1966) descrevendo um sistema no qual instituições e funções em cada nível de governo são consideradas separadamente. Neste modelo, o governo federal e os estados mantêm sua autonomia, sendo consideradas esferas de poder com igual importância. Edward Corwin (1950) define o Federalismo Dual como um sistema em que o governo nacional é apenas um dos poderes enumerados, sendo seus poderes limitados. Baseando-se na definição deste autor, Zimmerman (2001:18) apresenta seis principais postulados que explicam a natureza do sistema federativo dual:

- 1) O Congresso possui apenas os poderes enumerados e deve empregá-los para promover poucos efeitos;
- 2) No âmbito de suas respectivas esferas, o Congresso e os estados são soberanos e iguais;
- 3) O Congresso e os legislativos estaduais não podem anular um ato do outro ou empregar poderes coercitivos contra os planos de outro;
- 4) As mudanças na distribuição de poder entre as duas esferas de governo devem ser realizadas apenas por meio de emendas constitucionais;

---

<sup>10</sup> Há autores que subdividem os arranjos federativos nos Estados Unidos em outros modelos. Além do Federalismo Dual (ou “Layer-cake” Federalism) e do Federalismo Cooperativo (ou “Marble-cake” Federalism) há uma literatura que trabalha com a inclusão do *Coercive Federalism*. Este federalismo coercivo refere-se a situações nas quais o governo federal interfere em assuntos antes exclusivos dos governos estaduais. Kincaid (1996) destaca que este processo é identificado nos últimos sessenta anos. Para um aprofundamento deste modelo de federalismo ver: Wright (1988), Walker, (1989), Edwards e Lippucci (1998); Anderson (2009); Morgan (2008).

5) O relacionamento entre as esferas são mínimas uma vez que cada Congresso e cada legislativo estadual opera de forma autônoma, empregando seus respectivos poderes enumerados ou reservados;

6) O Congresso e o legislativo estadual, cada um, possui o poder tributar e contrair empréstimos.

Assim, neste modelo, as duas esferas de governo são soberanas e iguais, e o relacionamento entre os dois centros de poder são marcados mais pela tensão do que pela colaboração<sup>11</sup>.

O debate sobre este tipo de modelo de federação é identificado desde a formação dos Estados Unidos quando analisamos os artigos apresentados pelos Federalistas. Ao discutir a distribuição de poderes entre os estados e o governo federal Madison, no Artigo Federalista n.45 declara que: “os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são numerosos e indefinidos” (Madison, 1993: 320-321).

Também Hamilton, no Artigo Federalista n.32 apresenta elementos importantes para a teoria do *federalismo dual* ao afirmar que: “a total consolidação dos Estados numa plena soberania nacional implicaria uma total subordinação das partes; e todos os poderes que elas possam conservar ficariam inteiramente dependentes da vontade geral. Mas, como o plano da convenção visa apenas a uma união ou consolidação parcial, os governos estaduais conservariam claramente todos os direitos de soberania que tinham antes e que esse mesmo ato não delegue *exclusivamente* aos Estados Unidos”. E ainda ressalta que essa delegação exclusiva “ou antes essa alienação da soberania dos Estados, só existiria em três circunstâncias: aquelas em que a Constituição assegura expressamente um poder exclusivo à União e, em outro, proíbe os Estados de exercer um poder similar; e aquelas em que assegura à União um poder com o qual a posse de poder similar pelos Estados seria total e absolutamente contraditória e incompatível (Hamilton, 1993:240-241).

---

<sup>11</sup> “1. The national government is one of enumerated powers only; 2. Also the purposes which it may constitutionally promote are few; 3. Within their respective spheres the two centers of government are "sovereign" and hence "equal"; 4. The relation of the two centers with each other is one of tension rather than collaboration” (Corwin, 1950:4).

Na interpretação da literatura especializada, o modelo Dual foi característico da primeira fase do federalismo norte-americano, marcando desde o período Constitucional (1790) até o governo Roosevelt (1930) quando a preocupação em garantir a soberania estatal é mais marcante. Contudo, esta delimitação temporal não é consensual. Há diferentes interpretações sobre o fim deste modelo. Contrário à interpretação geral de que o Federalismo Dual chegou ao fim no governo Roosevelt em consequência das políticas envolvendo o New Deal e que levaram o governo federal a trabalhar de forma cooperativa com os estados, parte da literatura entende que o arranjo cooperativo foi anterior a este período. O federalismo cooperativo pode ser definido como um modelo no qual “the states have preserved their integrity not through a sharp separation of their political systems from the national system but within an intricate framework of cooperative relationships that preserve their structural integrity while trying all levels of government together functionally in the common task of serving the American people” (Elazar, 1966 apud Sager, 1995:34).

Para estes autores, o fim da competição por poder entre estados e governo federal foi anterior ao New Deal. Elazar (1959) argumenta que a cooperação significativa entre estados e governo federal esteve presente desde o início do século XIX, durante a Guerra Civil. Segundo Zimmerman, o trabalho de Elazar “demonstrated conclusively that relations between the national government and the states had been cooperative from the early decades of the nineteenth century to 1913, thereby revealing the inadequacy of the explanatory value of the theory of dual federalism” (Zimmerman, 2001:15).

Elazar (1959) busca uma hipótese alternativa de federalismo, ao afirmar que o relacionamento entre os estados e governo nacional se caracteriza essencialmente pela cooperação. Zimmerman corrobora com este argumento quando destaca que o estudo das relações interestaduais, demonstrou que “although competitive and conflictive at times, and state-local relations generally are cooperative in nature” (Zimmerman, 2001:16). Entretanto, o autor ressalta que esta posição não é consensual uma vez que, embora a teoria do federalismo cooperativo seja aceita amplamente como o arranjo estabelecido atualmente, há dúvidas de que esta teoria negue completamente a existência do Federalismo Dual. Isto porque, este modelo é identificado com maior clareza quando se observa o processo de formação do sistema norte-americano, a busca pela garantia da autonomia dos estados e o receio pelo fortalecimento do governo nacional. A manutenção do federalismo norte-americano dependeu fundamentalmente do equilíbrio

estabelecido pelos seus fundadores ao buscar flexibilizar alguns princípios, como observaremos nas discussões para a ratificação e aprovação da Constituição do país.

Historicamente, os Estados Unidos apresentam contestações de autoridade jurisdicional entre os diferentes níveis de governo. Esta característica se explica porque o modelo federalista adotado no país buscou equilibrar os interesses daqueles defensores da autonomia dos estados e os favoráveis à maior centralização do poder no governo nacional. Como ressalta Morgan (2008:1), “such disputes found expression in competing interpretations of the Constitution’s intent regarding the relative powers of the federal government and the states”. As críticas sobre a delegação de poderes aos diferentes níveis de governo marcaram o início da formação da União, sobretudo no debate relacionado à reforma da Confederação e a adoção de uma nova proposta constitucional.

Embora a interpretação do Federalismo Dual seja mais presente na primeira fase do federalismo norte-americano, é importante destacar que as discussões envolvendo a autonomia entre estados e o governo federal se mantêm na vida política norte-americana e devem ser entendidas como a essência do modelo federalista adotado no país.

A identificação desta situação de conflito entre os interesses estaduais e federais é característica tanto da política doméstica quanto da condução da política internacional norte-americana. O estudo das atividades internacionais dos estados realizado nesta pesquisa identificará este elemento da estrutura institucional norte-americana. Sager (1995) corrobora com este entendimento ao analisar o papel dos diferentes níveis de governo nas regulações e participação do comércio internacional<sup>12</sup>. Ao tratar das ações estaduais a autora argumenta suas ações são marcadas por um relacionamento intergovernamental ora conflituoso, ora cooperativo com o governo federal. Desta maneira, é possível afirmar que no campo da política internacional o relacionamento entre estados e governo federal nos Estados Unidos corresponde a estes dois modelos do federalismo: o federalismo dual e o federalismo cooperativo.

O próximo capítulo buscará discutir este modelo de federação ao analisar de que forma o novo texto constitucional pode contribuir para a compreensão deste sistema tendo em vista o papel e autonomia dos estados para atuarem na política internacional.

---

<sup>12</sup>Em seu trabalho a autora busca identificar os padrões de relacionamento entre estados e governo federal nos assuntos de política internacional tendo como foco o relacionamento marcado pelo conflito e cooperação entre estes atores nas negociações multilaterais para a constituição do NAFTA e na Rodada Uruguai do GATT (Sager, 1995).

### **CAPÍTULO III – A CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS E O DEBATE SOBRE A AUTONOMIA E OS PODERES ESTADUAIS NAS RELAÇÕES EXTERIORES**

O processo de ratificação da Constituição foi de 17 de setembro de 1787, data de envio da proposta pelo Congresso Constitucional a 21 de junho de 1788, quando o documento foi ratificado pelo mínimo de nove estados conforme determinação do Congresso e dos Artigos da Confederação. Este período foi marcado pelo debate sobre os impactos da nova proposta no relacionamento entre estados e governo federal e encerrou o período de formação do estado norte-americano, marcando a “final phase of a revolutionary crisis that had endured for more than a decade”. Como destaca Wootton (2003), “the Declaration of Independence had been approved on July 4, 1776, but the new state to which it gave rise came into existence only with the convening of the first Congress called under the new Constitution on March 4, 1789” (Wootton, 2003: xi-xii). Para Griffin (1996), “the adoption of the 1787 Constitution by the Federal Convention and its subsequent ratification by convention in the thirteen original states exemplified this new method of constitution making. It is important to emphasize that the 1787 Constitution had no modern precedent. No country had ever adopted a single-document constitution that had the status of supreme law” (Griffin, 1996:12).

Mas, como vimos, os debates sobre a proposta constitucional contavam com importantes oponentes. E, diante das críticas apresentadas pelos estados contrários à proposta e o acirrado debate instaurado entre os Federalistas e Antifederalistas, algumas alterações na proposta original foram realizadas de modo a buscar um arranjo que acomodasse os interesses daqueles favoráveis ao fortalecimento da União e dos que defendiam a garantia da autonomia dos estados.

Neste capítulo buscaremos analisar a Constituição norte-americana à luz do debate sobre a autonomia e os poderes destinados aos governos estaduais para a atuação na política internacional. Para isto, inicialmente será discutido o processo de consolidação do federalismo norte-americano com a ratificação da Constituição Federal buscando identificar o desenho

institucional adotado para depois analisar as interpretações da literatura especializada a respeito das possibilidades destinadas aos estados para a atividade internacional com a nova Constituição.

### *3.1 Considerações sobre a Constituição: as cláusulas constitucionais e os limites aos estados*

Inicialmente, na decisão da Convenção Constitucional, os estados deveriam decidir pela aprovação da nova proposta ou pela manutenção dos Artigos da Confederação. O início deste processo foi marcado pelas ratificações daqueles que identificavam muitas vantagens com a nova proposta. Assim, Delaware foi o primeiro estado a ratificar a Constituição (com 30 votos favoráveis e 0 contrários), em dezembro de 1787, seguido por Pensilvânia (com 46 votos favoráveis e 23 contrários), Nova Jersey (39 - 0), Georgia (26-0) e Connecticut (128-40) (National Archives and Records Administration). Apesar da sinalização positiva destes estados, o processo de negociação para a aprovação da nova Constituição enfrentava dificuldades. Logo após as ratificações destes estados foram publicados posicionamentos contrários à proposta, marcando o debate entre os federalistas e antifederalistas: “Federalist friends of the proposed constitution squared off against its Antifederalist foes” (Ball, 2003). Com o acirramento do debate, a possibilidade de não se conseguir a aprovação da ratificação pelo mínimo acordado ganhava mais força e, como resultado disto, observou-se uma alteração nos termos do debate com a possibilidade de se discutir a inclusão de emendas constitucionais. Como destaca Siemers (2004:196), foi neste context que “Federalists thereupon skillfully switched the terms of debate away from the all-or-nothing proposition”.

O primeiro caso aconteceu em fevereiro de 1788, quando Massachussetts se tornou o primeiro estado a recomendar emendas à nova proposta constitucional no momento da ratificação (187 votos favoráveis – 168 contrários). A alternativa em estabelecer recomendações específicas para a nova proposta buscava conciliar os interesses antifederalistas sem que o estado reprovasse a Constituição, processo este que acabou por ser adotado nos outros estados. Como destaca Siemers,

“without these amendments, winning over enough Anti-federalists to achieve nine ratifications was a doubtful proposition. The recommended changes also forestalled the possibility that a second Constitutional Convention would meet and scrap the work of the first. Because alterations were recommended, rather than legally binding, the Constitution would not have to be altered prior to implementation, nor exactly as any particular state wished” (Siemers, 2004:196)

O documento entregue por Massachusetts recomendava que “certain amendments & alterations in the said Constitution would remove the fears & quiet the apprehensions of many of the good people of this Commonwealth & more effectually guard against an undue administration of the Federal Government, The Convention do therefore recommend that the following alterations & provisions be introduced into the said Constitution” (Ratification of the Constitution by the State of Massachusetts, 1788). Ao todo nove propostas de emendas foram apresentadas pelo estado. Destas, quatro procuravam enfrentar os problemas elencados pelos antifederalistas e recomendavam que:

1. Era necessário declarar explicitamente que todos os poderes não expressamente delegados pela Constituição seriam reservados aos Estados e exercidos por eles;
2. Haverá um representante para cada trinta mil pessoas de acordo com o censo mencionado na constituição até que o numero total de Representantes chegue a duzentos;
3. O Congresso não exercerá os poderes conferidos pela seção 4 do Artigo I da Constituição com exceção aos casos em que os estados negligenciarem ou recusarem a fazer os regulamentos mencionados na seção ou adotarem regulações subversivas aos direitos do povo de uma representação livre e igualitária no Congresso. Na proposta original a seção 4 do artigo I determinava que: “A época, os locais e os processos de realizar eleições para Senadores e Representantes serão estabelecidos, em cada Estado, pela respectiva Assembléia; mas o Congresso poderá,

a qualquer tempo, fixar ou alterar, por meio de lei, tais normas, salvo quanto ao local de eleição dos Senadores” (United States Constitution, 1787); e,

4. Diferentemente da proposta constitucional que dá ao Congresso o poder de coletar impostos (seção 8, artigo I<sup>13</sup>), a emenda previa que esta instituição teria o poder de coletar impostos, o Congresso não poderia determinar diretamente o pagamento de impostos. Se houvesse recursos insuficientes a instituição deveria realizar uma requisição aos Estados para que estes avaliassem as taxas e pagassem a proporção devida acompanhando o censo fixado na Constituição; e, se os Estados se negassem a transferir estes recursos o Congresso estaria autorizado a cobrar a proporção devida acrescida de uma taxa de juros de seis por cento ao ano a partir da data de pagamento prevista na requisição.

Em abril e maio os estados de Maryland (63- 111) e Carolina do Sul (149 – 73) ratificaram a Constituição. Em junho deste mesmo ano, acompanhando a prática iniciada por Massachusetts, o estado de New Hampshire (57 – 47) apresentou, junto ao documento de ratificação, doze propostas de emendas constitucionais (Ratification of the Constitution by the State of New Hampshire; June 21, 1788). Buscando limitar os poderes da União as recomendações propunham:

1. Que fosse declarado explicitamente que os poderes não expressamente delegados pela Constituição são reservados aos estados e exercidos por eles;

2. A seção 8 do artigo I da Constituição determinava que o “Congresso teria o poder de lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos, pagar dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar dos Estados Unidos” (Constituição dos Estados Unidos, 1787). E também acrescentava que todos os direitos, impostos e títulos serão uniformes em todos os Estados. A proposta de New Hampshire determinava que o Congresso não teria o poder direto de arrecadar taxas. A arrecadação seria autorizada apenas quando os recursos fossem insuficientes. Nesta situação o Congresso poderia

---

<sup>13</sup> “Congress shall have Power to lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States” (United States Constitution, 1787).

requisitar aos estados o pagamento de impostos e tarifas proporcionalmente ao número da população daquele estado: “when the money arising from Impost, Excise and their other resources are insufficient for the Public Exigencies; nor then, until Congress shall have first made a Requisition upon the States, to Assess, Levy, & pay their respective proportions, of such requisitions agreeably to the Census fixed in the said Constitution in such way & manner as the Legislature of the State shall think best and in such Case if any State shall neglect, then Congress may Assess & Levy such States proportion together with the Interest thereon at the rate of six per Cent per Annum from the Time of payment prescribed in such requisition;

3. Que nenhum exército permanente deve ser mantido em tempo de paz exceto com a autorização de  $\frac{3}{4}$  dos membros do Congresso;

4. Que o Congresso não deverá desarmar seus cidadãos, com exceção aos casos de rebelião” (Ratification of the Constitution by the State of New Hampshire; June 21, 1788)

Com a decisão de New Hampshire pela aprovação da proposta constitucional alcançou-se o mínimo de nove estados (dois terços da maioria), assim, o documento foi reconhecido como Constituição Federal. Faz-se necessário destacar que a adoção de recomendações acompanhadas da decisão pela ratificação foi uma medida utilizada por seis estados. A aprovação e ratificação da nova proposta estavam condicionadas a este elemento. Sem estas recomendações a Constituição Federal não teria sido aprovada.

Para Siemers (2004) este foi o motivo da vitória dos federalistas. A aprovação da proposta foi possível porque a oposição se viu dividida quando alguns estados contrários à Constituição flexibilizaram sua posição ao aprovarem a ratificação com estas recomendações. Apesar disto, o autor ressalta que apesar da inclusão destas recomendações “the Federalists were able to effect ratification with minimal concessions and without relying heavily on procedural shortcuts or political shenanigans; at the end of the process even the Antifederalists realized that the Federalists won the day” (Siemers, 2004:196).

A legitimidade da nova Constituição ganhou mais força quando três dias após a ratificação de New Hampshire, o estado da Virgínia - o maior, mais rico e mais influente, ratificou a proposta (Siemers, 2004). No mês seguinte o estado de Nova Iorque, arena dos

principais debates entre os federalistas e antifederalistas, acabou por ratificar a proposta. A posição do estado foi motivada tanto pela ratificação da Virgínia quanto pelo receio em ficar isolado no cenário político nacional:

“On the third of July, while the convention was still engaged in considering the constitution, and noting the propositions of amendments, the decisive news of the unconditional ratification of the constitution by Virginia broke on its members; and from that moment it was certain that they would not venture to stand alone against the judgment of every state in New England except Rhode Island, and every other state except North Carolina” (Bancroft, 1882:344)

Nos debates que antecederam a decisão de Nova Iorque, foi discutida a possibilidade de ratificar a Constituição de forma condicional. Ela seria aceita se fossem incluídas emendas prévias à proposta. No início de julho Lansing (um dos delegados que representou o estado na convenção constitucional) apresentou a proposta de uma *Bill of Rights* que contou com o apoio dos demais (Yates e Hamilton). Outras recomendações foram feitas por Lansing e envolveram emendas relacionadas à utilização de armas em tempo de paz, arrecadação de tarifas diretas pelo Congresso, o poder militar, e recomendações sobre as eleições no Congresso. Estas recomendações foram apresentadas como condição para a ratificação (Bancroft, 1882). Em reuniões posteriores, Melancthon Smith, então membro do Congresso Continental e da Convenção do estado de Nova Iorque, defendia que o estado “reserving the right to recede from it if the desired amendments should not be accepted” (Bancroft, 1882:347). Hamilton foi contrário à proposta de Smith ao declarar na Convenção estadual que a proposta da Convenção Constitucional não delimitava uma ratificação condicional e que, portanto o estado não poderia estabelecer uma reserva de direitos para a aceitação da proposta:

"My opinion is, that a reservation of a right to withdraw, if amendments be not decided on under the form of the constitution within a certain time, is a *conditional* ratification; that it does not make New York a member of the new union, and, consequently, that she could not be received on that plan. The constitution requires an adoption *in toto* and *forever*. It has been so

adopted by the other states. An adoption for a limited time would be as defective as an adoption of some of the articles only. In short, any *condition* whatever must vitiate the ratification. The idea of reserving a right to withdraw was started at Richmond, and considered as a conditional ratification, which was itself abandoned as worse than a rejection" (Hamilton's Works apud Bancroft, 1882:346)

Acompanhando a posição de Massachusetts, o estado de Nova Iorque decidiu pela retirada das condições para a ratificação da proposta ao confiar que as recomendações de emendas à proposta seriam aceitas. A moção de Lansing para o estabelecimento de condições à ratificação foi rejeitada pelo comitê que aprovou a decisão por 31 votos favoráveis e 25. Posteriormente, em 26 de julho, o estado de Nova Iorque ratificou a proposta constitucional (30 – 27). Logo após a decisão, “New York invited the governors of the several states in the union to take immediate and effectual measures for calling a second federal convention to amend the constitution” (Bancroft, 1882:247). Ao solicitar a próxima Convenção federal, o governador do estado, George Clinton, declarava: “We are unanimous, in thinking this measure very conducive to national harmony and good government”. A posição de Nova Iorque demonstrou que, apesar da vitória dos federalistas, a construção de um governo nacional forte dependeria da discussão de emendas constitucionais que pudessem cimentar melhor os laços entre os estados que até o momento eram contrários à adoção da Constituição.

A decisão de Nova Iorque gerou repercussões na Carolina do Norte que passou a discutir a nova proposta. Contudo, em agosto de 1788 o estado decidiu pela não-ratificação da Constituição e apresentou emendas à proposta. Rhode Island seguiu caminho semelhante ao rejeitar a proposta em março de 1788. Em setembro deste mesmo ano foram convocadas as eleições federais com a vitória de George Washington, que assumiu a presidência em abril de 1789. Mesmo com a Constituição validada e um novo presidente, os dois estados ainda não haviam ratificado a proposta. Com isto, identificou-se um isolamento destes estados: “the two states that remained outside of the Union were isolated and without prestige. Both sides realized that it was only a matter of time before they joined too” (Siemers, 2004:197). Apesar da decisão pelo isolamento daqueles contrários à nova constituição, algumas concessões foram feitas para que todos os estados aderissem à União.

No dia 25 de setembro de 1789, o Congresso aprovou doze emendas que foram enviadas aos estados pelo Presidente Washington em outubro de 1789. As cláusulas buscavam contemplar as reivindicações voltadas para a garantia dos direitos individuais e fundamentais, a proteção dos cidadãos e criavam mecanismos que limitassem uma possível tirania do governo nacional, cuja ausência foi alvo de críticas pelos antifederalistas. James Madison teve um importante papel neste processo ao redigir o draft das emendas.

Logo após o envio das emendas aos estados pelo presidente, o estado da Carolina do Norte realizou uma segunda convenção que ratificou a proposta constitucional (194 votos contrários – 177 votos favoráveis). Em maio de 1790 Rhode Island realizou uma convenção para tratar do tema. O relatório publicado no *National Archives*, ressalta que a realização de uma Convenção Constitucional naquele estado aconteceu porque governo “faced with threatened treatment as a foreign government, it ratified the Constitution by the narrowest margin (two votes) on May 29, 1790 (National Archives and Records Administration General Records of the U.S. Government Record Group 11). Neste momento, decidiu-se pela ratificação da proposta (34 votos favoráveis – 32 contrários) com a apresentação de 21 recomendações de emendas à constituição. Dentre estas recomendações, algumas buscavam limitar o poder do governo federal e garantir a autonomia dos estados:

1. “Os Estados Unidos devem garantir a soberania de cada Estado, sua independência e liberdade, e que os Estados possuem jurisdição e direitos sobre os todos os poderes que não estão expressamente delegados aos Estados Unidos na Constituição;

2. Nenhuma emenda à Constituição dos Estados Unidos deve ser adotada, produzir efeitos ou tornar-se parte da Constituição depois de 1793, sem o consentimento de onze estados;

3. Em casos de impostos diretos, o Congresso deve primeiro fazer requisições sobre os vários estados para que estes paguem de forma proporcional e da forma que os legislativos estaduais julgarem melhor. Caso algum estado se negue a efetuar o pagamento, o congresso pode avaliar a cobrança proporcional deste estado acrescidos de juros a taxas de 6% ao ano.

4. O congresso não deve estabelecer impostos diretos sem antes contar com o consentimento de  $\frac{3}{4}$  dos legislativos de cada estado da União;

5. Os exércitos permanentes em tempos de paz são perigosos para a liberdade e não devem ser mantidos, exceto em casos de necessidades. A proposta também reforçava que os militares – em qualquer situação, devem estar sob estrita subordinação ao poder civil;

6. O Congresso não deve declarar guerra, sem a aprovação de  $\frac{2}{3}$  dos senadores e dos deputados das duas casas” (Ratification of the Constitution by the State of Rhode Island, 1790)

Em dezembro de 1791  $\frac{3}{4}$  dos estados aprovaram dez das doze emendas enviadas pela presidência para a ratificação e que ficaram conhecidas como Bill of Rights. Em seu preâmbulo o documento reforça que as emendas foram adotadas respondendo às solicitações estaduais:

“The Conventions of a number of the States, having at the time of their adopting the Constitution, expressed a desire, in order to prevent misconstruction or abuse of its powers, that further declaratory and restrictive clauses should be added: And as extending the ground of public confidence in the Government, will best ensure the beneficent ends of its institution” (Bill of Rights, 1789)

As emendas ratificadas pelos estados determinavam que:

“O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos;

Sendo necessária à segurança de um Estado livre a existência de uma milícia bem organizada, o direito do povo de possuir e usar armas não poderá ser impedido.

Nenhum soldado poderá, em tempo de paz, instalar-se em um imóvel sem autorização do proprietário, nem em tempo de guerra, senão na forma a ser prescrita em lei;

O direito do povo à inviolabilidade de suas pessoas, casas, papéis e haveres contra busca e apreensão arbitrárias não poderá ser infringido; e nenhum mandado será expedido a não ser mediante indícios de culpabilidade confirmados por juramento ou declaração, e particularmente com a descrição do local da busca e a indicação das pessoas ou coisas a serem apreendidas;

Ninguém será detido para responder por crime capital, ou outro crime infamante, salvo por denúncia ou acusação perante um Grande Júri, exceto em se tratando de casos que, em tempo de guerra ou de perigo público, ocorram nas forças de terra ou mar, ou na milícia, durante serviço ativo; ninguém poderá pelo mesmo crime ser duas vezes ameaçado em sua vida ou saúde; nem ser obrigado em qualquer processo criminal a servir de testemunha contra si mesmo; nem ser privado da vida, liberdade, ou bens, sem processo legal; nem a propriedade privada poderá ser expropriada para uso público, sem justa indenização;

Em todos os processos criminais, o acusado terá direito a um julgamento rápido e público, por um júri imparcial do Estado e distrito onde o crime houver sido cometido, distrito esse que será previamente estabelecido por lei, e de ser informado sobre a natureza e a causa da acusação; de ser acareado com as testemunhas de acusação; de fazer comparecer por meios legais testemunhas da defesa, e de ser defendido por um advogado.

Nos processos de direito consuetudinário, quando o valor da causa exceder vinte dólares, será garantido o direito de julgamento por júri, cuja decisão não poderá ser revista por qualquer tribunal dos Estados Unidos senão de acordo com as regras do direito costumeiro.

Não poderão ser exigidas fianças exageradas, nem impostas multas excessivas ou penas cruéis ou incomuns;

A enumeração de certos direitos na Constituição não poderá ser interpretada como negando ou coibindo outros direitos inerentes ao povo;

Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo” (Constituição dos Estados Unidos da América, 1787)

Além das cláusulas que buscavam garantir a liberdade individual e os direitos dos cidadãos, algumas medidas adotadas buscaram também garantir a autonomia dos estados e a limitação das atividades do Congresso, como por exemplo, a primeira emenda que buscou limitar a capacidade de atuação do Congresso.

Quando se analisa o debate sobre a distribuição de poderes entre estados e governo federal a décima emenda teve um papel fundamental ao buscar garantir poderes reservados aos estados. A preocupação de que um governo centralizado retiraria poderes dos estados foi um tema presente desde as reuniões anteriores à Convenção da Filadélfia e se manteve no cerne das reivindicações daqueles contrários à proposta constitucional. Assim, a adoção da décima emenda buscou garantir a manutenção dos direitos dos estados ao determinar que os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição nem por ela negados aos estados são reservados a estes últimos ou ao povo.

Para Perdergast et al (2001:199) “the tenth amendment was designed to ease the public’s fear by assuring them that once the federal government was firmly in place, it would not try to expand its powers beyond those given to it by the Constitution”. A inclusão desta emenda constitucional abriu um espaço para diferentes interpretações sobre a distribuição de poder entre estados e governo nacional uma vez que a referida emenda não lista especificamente os poderes pertencentes aos estados e governo federal. Como questionam Perdergast et al (2001:198): “where did one government’s powers end and the other’s begin? The Constitution only hints at the answer”.

Nestes três capítulos objetivou-se compreender a fundação do sistema norte-americano e suas especificidades buscando identificar elementos que contribuam para a análise das implicações deste desenho nas ações adotadas pelos estados na política internacional. Ao considerarmos esta questão, o próximo item deste capítulo discutirá quais os poderes são destinados aos estados para este tipo de atividade.

As distintas interpretações sobre o papel dos estados e do governo federal estão relacionadas ao próprio desenho constitucional norte-americano, que como vimos estabeleceu um sistema federalista que segue um modelo dual, no qual os governos federal e estaduais

exercem poderes de governo. Este é um debate em aberto nos Estados Unidos e deve ser entendido de forma ampla, considerando-se o federalismo norte-americano desde sua formação.

Antes de discutirmos o debate sobre a capacidade dos estados atuarem na temática das relações exteriores, apresentaremos as principais cláusulas constitucionais que enumeram os poderes do governo federal nesta área e que interferem nas discussões sobre a atuação dos estados nas relações exteriores.

### ***3.2 Os poderes destinados ao governo nacional na Constituição Federal em temas de política exterior***

A seção 8 do Artigo I da Constituição Federal traz contribuições importantes no debate sobre os poderes da União e dos Estados ao estabelecer os poderes expressos ou enumerados ao Congresso. Assim, é função do Congresso:

- Lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos, pagar dividas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos;
- Regular o comércio com as nações estrangeiras, entre os diversos estados, e com as tribos indígenas;
- Cunhar moeda e regular o seu valor, bem como o das moedas estrangeiras, e estabelecer o padrão de pesos e medidas;
- Declarar guerra, expedir cartas de corso, e estabelecer regras para apresamentos em terra e no mar e;
- Elaborar todas as leis necessárias e apropriadas ao exercício dos poderes acima especificados e dos demais que a presente Constituição confere ao Governo dos Estados Unidos, ou aos seus Departamentos e funcionários (Constituição dos Estados Unidos, 1787. Grifo nosso)

Uma cláusula importante neste primeiro artigo da Constituição que merece destaque é aquela que trata da regulação do comércio, conhecida como “Dormant Commerce Clause”. A cláusula dá ao Congresso o poder “to regulate commerce with foreign nations and among the

several states” (art. I, § 8, cl. 3, United States Constitution, 1787). Esta medida determinou limitações importantes na atuação dos estados e foi motivo críticas pelos Antifederalistas que afirmavam que esta inclusão na proposta constitucional excedia as competências da Convenção constitucional ao determinar uma nova função ao Congresso que não estava presente no modelo da Confederação.

Nos Artigos da Confederação, a regulação do comércio era uma atividade realizada pelos estados. Madison saiu em defesa desta cláusula ao destacar que apesar do poder do governo federal para regular o comércio e a tributação ser algo novo, “a regulamentação do comércio é um poder novo; mas parece ser um acréscimo a que poucos objetam e que não desperta temores”. E ainda destacou que “a mudança relacionada à tributação pode ser considerada a mais relevante; mesmo assim, o atual Congresso tem plena autoridade para requisitar dos Estados o fornecimento de quantias ilimitadas de dinheiro para a defesa comum e o bem geral, ao passo que o futuro Congresso terá de requisitá-las dos cidadãos individuais; e estes não estarão mais obrigados do que o estavam os próprios Estados a pagar as cotas que lhes forem respectivamente impostas” (Madison, nº45, 1993: 325).

Inicialmente, na proposta constitucional, esta atribuição do Congresso não ganhava tanto destaque, pois o comércio exterior não tinha o grau de relevância que se tem hoje. A percepção deste poder se aprofundou em grande medida com o crescimento da importância do tema para a política externa do país:

“From the beginning, the foreign trade of the United States was near the core of its foreign policy, and the power to regulate commerce with foreign nations gave Congress a major voice in it. As intervening years brought radical growth and enhanced importance to the international trade of the United States, they brought enhanced importance and radical growth to the Commerce Power of Congress, but in the history of constitutional jurisprudence power to regulate foreign commerce was, in the main, the incidental beneficiary of the explosion of the power to regulate interstate commerce” (Henkin, 2002:65)

Atualmente, o Congresso tem um papel importante e sem precedentes nesta temática e este poder tem se tornado mais amplo lidando com “every aspect of intercourse among the states of the United States and of an interdependent interstate economy” (Henkin, 2002:65). Esta

atuação tem abarcado setores como “trade and finance, transportation and communication, labor and management, crime and punishment, manners and morals, even in respects that might have seemed remote from ‘commerce’ and from ‘interstate’ considerations” (idem).

Embora se reconheça que a *Dormant Commerce Clause* conceda autoridade ao Congresso, as interpretações sobre os limites estabelecidos por esta medida aos poderes dos estados são distintas. Parte da literatura defende que a cláusula dá capacidade exclusiva ao Congresso para regular o comércio, limitando o alcance dos poderes estabelecidos aos estados pela décima emenda, ao determinar que os poderes não enumerados na Constituição são reservados aos estados: “the ‘dormant’ Commerce Clause refers to the prohibition, implied in the Commerce Clause, against states passing legislation that discriminates against or excessively burdens interstate commerce” (Cornell Legal Information Institute). Outros defendem que a cláusula dá ao Congresso e aos estados poderes concorrentes para regular em questões envolvendo o comércio. De acordo com esta perspectiva, a regulação do estado no tema só é invalidada quando há preempção de lei federal sobre a estadual (Linder, 2013). Posição semelhante à de Lindler (2013) é apresentada por Henkin (2002) quando este argumenta que o Congresso ao poder regular o comércio internacional acaba por influenciar e atuar em alguma medida nas questões de comércio interestatal quando estas afetam o comércio exterior. Isto se explica pela interdependência entre a economia internacional e o comércio local, pois, “many local activities impinge on foreign commerce effective”. Assim, há espaço para “‘police power’ regulation in foreign commerce and of local matters that affect foreign commerce and intercourse” (Henkin, 2002:66). Apesar disto, o autor destaca que esta concepção mais ampla sobre o poder de regular o comércio tem sido aplicada em poucas ocasiões pelo Congresso, “but there is no reason in principle (or in politics) why it could not do so” (Henkin, 2002: 66).

Ao interpretar a cláusula de comércio, a Suprema Corte corrobora com o entendimento de que o Congresso tem poder para regular o comércio interestatal, sobretudo quando o tema reflete questões de comércio internacional. Tal interpretação é apresentada na decisão *Gibbons v. Ogden* (1824) sobre a aprovação de uma lei do estado de Nova Iorque que concedia a Robert Fulton e Livingston o monopólio no tráfico de barcos a vapor na Baía de Hudson. O questionamento da lei foi feito por Aaron Ogden que tinha uma licença do estado para navegar entre as cidades de Nova Iorque e a costa de Nova Jersey e questionou a decisão na Suprema Corte (Supreme Court Decree in *Gibbons v. Ogden*, 1824). Na decisão da Suprema Corte o Juiz Marshall, chefe da Corte,

argumentou que o objetivo original da Constituição foi conceder ao Congresso o poder para regular o comércio e que as leis federais têm precedência sobre as estaduais. Com esta decisão, o entendimento foi que “Congress may regulate inside the United States under the Foreign Commerce Clause”, pois “in regulating commerce with foreign nations, the power of Congress does not stop at the jurisdictional lines of the Several States. It would be a very useless power, if it could not pass those lines”. Assim, “Congress’s power over foreign commerce follows that commerce into the states” (Colangelo, 2010:961). Como resultado disto, e acompanhando a interpretação discutida por Henkin (2002) a Suprema Corte entende que o Congresso tem capacidade de regular o comércio interestatal, principalmente quando se tratam de questões envolvendo o comércio exterior.

A razão para o maior peso das questões envolvendo comércio exterior se explica pela preocupação da instituição em manter a unidade dos Estados Unidos em questões comerciais com terceiros Estados. “The overriding concern that the federal government speak with one voice when regulating foreign commerce has led to an overriding power to preempt and crowd out state law over foreign commerce” (Colangelo, 2010: 962).

Por meio desta decisão, a Corte entendeu que o princípio dual estabelecido pelo sistema federalista nos Estados Unidos não se aplica à autoridade do Congresso na regulação do comércio. Contudo, a Corte também reconheceu os poderes concorrentes dos estados, quando argumentou que no sistema federal do país os estados podem estabelecer relações de comércio no exterior.

Ainda no primeiro artigo da Constituição merece destaque a seção 8, cláusula 18 que concede poder ao Congresso para “to make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or any Department or Officer thereof” (United States Constitution, 1787).

Não há consenso na literatura constitucional sobre as origens desta cláusula. Lawson et al (2010:2) destacam que “those who look to the clause's drafting history for clues about its origins have generally been disappointed, complaining that 'the accounts of the 1787 Constitutional Convention are silent on the meaning of the necessary and proper power'. Além das dificuldades para identificar o debate que deu início à cláusula, Barnett (2003) destaca que a mesma foi adicionada à Constituição pelo *Committee of Detail* sem discussão prévia pela Convenção Constitucional ou pela Convenção Final que adotou a proposta constitucional em 1787. A única

referência histórica seria uma proposta anterior apresentada por Gunning Bedford e que havia sido rejeitada pelo Comitê:

"The proposal was that Congress have the power "to legislate in all cases for the general interests of the Union, and also in those to which the States are separately incompetent, or in which the harmony of the United States may be interrupted by the exercise of individual Legislation. In other words, the Convention had before it an almost completely open-ended grant of power to Congress and rejected it, without discussion, in favor of the enumeration of particular powers and the ancillary Necessary and Proper Clause" (Barnett, 2003:185)

Para Barnett (2003) a principal razão pela qual a cláusula não recebeu atenção na Convenção tornou-se clara com os debates para a ratificação. Por entender a natureza dúbia da medida e identificar os perigos de uma interpretação ampla e sem definições dos poderes do governo nacional, os antifederalistas cunharam a medida pejorativamente com o termo "the Sweeping Clause". Os oponentes da cláusula apontavam que ela estabelecia poderes ilimitados e indefinidos ao governo nacional: "In the New York Convention, for example, John Williams contended that it 'is perhaps utterly impossible fully to define this power'. For this reason, '[w]hatever they judge necessary for the proper administration of the powers lodged in them, they may execute without any check or impediment' (Barnett, 2003:185). Brutus, um dos principais antifederalistas, acreditava que a cláusula seria "a Trojan horse that would catch Americans unawares and steadily steal their liberties and livelihoods, reducing them to a state of utter servility" (Brutus I apud Ball, 2003:xxvii).

Os Federalistas contestavam as críticas e buscavam defender a cláusula, hoje conhecida como "Necessary and Proper Clause" (Lawson et al, 2010: p.1-2). Para os Federalistas, "the Constitution repeatedly denied the charge that Congress had discretion in defining the scope of its own powers". E afirmavam que "the Necessary and Proper Clause was not an additional freestanding grant of power, but merely made explicit what was already implicit in the grant of each enumerated power" (Lawson et al, 2010: 1-2).

Há implicações da interpretação da *Necessary and Proper Clause* quando tratamos de outros poderes enumerados na Constituição, como a aplicação da Cláusula do Comércio. Para Barnett (2003) a maior extensão dos poderes do Congresso na regulação do Comércio está

intimamente relacionada à interpretação da Suprema Corte sobre esta cláusula. De acordo com o autor, “the expansive post-New Deal reading of congressional power owes as much to the Supreme Court's interpretation of the Necessary and Proper Clause as it does to the Supreme Court's expansive reading of the Commerce Clause” (Barnett, 2003:184). Assim, a própria justificativa para a ampliação dos poderes do Congresso nas questões envolvendo o comércio interestatal se deve a interpretações dos poderes garantidos pelo artigo I, seção 18 da Constituição Federal:

“[The] New Deal Court's own constitutional justification for its radical expansion of the scope of federal power over commerce was that the congressional measures in question were valid exercises of the power granted by the Necessary and Proper Clause and were not direct exercises of the power to regulate commerce among the several states. That is, the Court did not simply and directly enlarge the scope of the Commerce Clause itself, as is often believed. Rather, it upheld various federal enactments as necessary and proper means to achieve the legitimate objective of regulating interstate commerce” (Gardbaum, 1996:807-808 apud Barnett 2003:184)

Assim, o estudo sobre as implicações da cláusula consideram os impactos desta medida em outros poderes do legislativo federal. Há poucos trabalhos sobre a Constituição que focam exclusivamente no debate da *Necessary and Proper Clause* (Levy, 2006) e estes trabalhos tratam dos debates sobre a interpretação da cláusula tendo como referência os argumentos apresentados por Alexander Hamilton e Thomas Jefferson envolvendo a decisão da Suprema Corte que buscou definir o significado e alcance desta cláusula na decisão *McCulloch v. Maryland*, em 1819.

Apesar de defenderem a cláusula nos debates para a ratificação Hamilton e Madison tinham posições opostas sobre a extensão da mesma quando se discutia a sua aplicação: Hamilton tratava de uma interpretação mais ampla ao entender que o Congresso estava autorizado a exercer outros poderes que estavam implícitos enquanto Jefferson se preocupava com uma interpretação extensa da cláusula e com o desequilíbrio que esta interpretação trazia para os outros *branches* do governo. Para ele, a palavra “necessary” era uma restrição à aplicação da cláusula entendendo que ela deveria ser aplicada apenas quando fosse essencial para

regular os poderes previstos pelo Congresso nas outras seções do artigo I da Constituição. Estas distintas interpretações ganharam concretude quando Hamilton, na condição de Secretário do Tesouro, utilizou esta cláusula para defender a criação do primeiro banco federal do país:

In his capacity as Secretary of the Treasury, Hamilton developed and promoted in Congress an aggressive plan to address the national debt and secure financial stability. The centerpiece of Hamilton's plan was the incorporation and capitalization of a Bank of the United States. Madison, as a member of the House of Representatives, vigourously opposed the bank bill, and argued in a speech delivered on the floor that the incorporation of a bank was beyond the scope of federal power" (Levy, 2006:20)

Além de Madison, os secretários de Estado, Jefferson e Edmund Randolph discordavam da constitucionalidade da medida. “Madison, Randolph and Jefferson argued that the incorporation of a national bank was neither among the enumerated powers nor “necessary and proper” to one of those powers” (Levy, 2006:20). Apesar destas posições contrárias, o entendimento de Hamilton prevaleceu e o presidente Washington aprovou lei estabelecendo criação do banco, sendo que esta lei expiraria em 1811. Posteriormente, em 1815, Madison (então presidente) adotou leis semelhantes que mantinham a decisão do banco nacional. Entretanto, em 1819 o estado de Maryland recorreu à Suprema Corte questionando a capacidade constitucional do governo federal de estabelecer um banco nacional.

O pano de fundo para esta controvérsia foi o momento difícil enfrentado pela administração federal com denúncias de práticas fraudulentas do banco federal em meio a uma recessão econômica (Levy, 2006). À época o estado de Maryland havia imposto tarifas a todos os bancos do estado e questionava na Suprema Corte duas questões: 1) se a criação de um banco era constitucionalmente compatível com a função do governo federal e 2) se este banco estaria imune às tarifação estadual. O argumento de Maryland era de que na condição de estado soberano ele teria autoridade para regular os negócios e taxar as instituições dentro de suas fronteiras. O estado também argumentava que nenhuma autoridade para um banco federal estabelecer estatutos para regular os bancos estaduais estava prevista na constituição e que, portanto, o banco dos Estados Unidos era inconstitucional.

Em sua decisão a Corte foi favorável ao governo federal por entender que embora a Constituição não dê explicitamente a permissão para se criar um banco federal, o governo nacional tem poderes implícitos para fazê-lo através da “Necessary and Proper Clause”. Na decisão o Juiz Marshall recusou os argumentos do estado de Maryland sobre a soberania dos estados reafirmando a supremacia da Constituição Federal sobre a estadual.

A Corte também enfatizou a importância da Cláusula da Supremacia nacional ao argumentar que “the Government of the Union, though limited in its powers, is supreme within its sphere of action” (*McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 216, 1819). Na decisão, o Juiz também rejeitou o argumento de Maryland de que a Constituição não permite explicitamente a criação de um Banco nacional. Na opinião de Marshall, é preciso compreender que a Constituição foi apresentada com idéias básicas e que devem ser compreendidas por meio de uma interpretação ampla. Ainda segundo o juiz, a cláusula Necessary and proper dá capacidade ao Congresso para executar estes poderes. “Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the constitution, are constitutional” (*McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 216, 1819).

A decisão da Suprema corte acompanhou a interpretação ampla de Hamilton sobre os poderes do governo federal e influenciou não apenas as discussões sobre a constitucionalidade do banco federal como cimentou a trajetória de uma interpretação mais ampla dos poderes do governo federal pela Constituição o que contribuiu para a expansão do poder da União justificando este entendimento por meio de uma interpretação ampla da Necessary and Proper Clause. Esta cláusula é referenciada também na jurisprudência moderna da Suprema Corte e tem tido um papel central nos debates sobre o federalismo que incluem disputas importantes sobre a habilidade do Congresso para regular as atividades intra-estatais não-econômicas, para controlar as ações dos legislativos estaduais e do executivo e para revogar a imunidade soberana do estado (Lawson et al, 2010).

Outra cláusula que merece destaque quando se discute a limitação da capacidade de atuação de estados é a chamada *Supremacy* clause, presente no artigo VI da Constituição, cláusula 2 que determina:

“This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding” (Article VI, Paragraph 2, United States Constitution, 1787)

Ao estabelecer que a Constituição, as leis complementares e todos os tratados celebrados e a serem celebrados sob a autoridade dos Estados Unidos constituem a lei suprema do país, a cláusula reforça a importância do governo federal e fortalece a aplicação da preempção quando são identificados conflitos entre lei federal e estadual. Uma consequência importante desta cláusula diz respeito à precedência das leis federais e a aplicação da preempção sobre as legislações estaduais. Desta forma, nos casos de conflito entre os legislativos estaduais e federais, a lei estadual perde seu efeito uma vez que a lei federal tem precedência sobre as leis estaduais e até mesmo sobre as constituições dos estados:

The supremacy of federal law can do more than supersede inconsistent state law, often it ‘preempts’ or precludes even state regulations that is not inconsistent with the federal regulations. Congress can direct the states to desist even when Congress is not regulating in the matter or when its regulation is not inconsistent with what the states wish to do. The Courts will interpret federal legislation to determine whether Congress intended to preempt state regulation. In numerous instances, the Supreme Court has found that a federal regulation barred even identical, consistent, or supplementary state regulations because the federal government ‘occupied the field’ (Henkin, 2002:156-7).

Como podemos observar, as cláusulas constitucionais geram implicações importantes na regulação dos poderes do governo federal e na limitação da atuação dos estados. Apesar das interpretações distintas sobre a extensão destas cláusulas à atividade estatal apresentadas pela literatura, a Suprema Corte ao tratar destes temas, acompanhou uma interpretação mais abrangente da capacidade do governo federal, restringindo a atuação dos estados nos temas tratados. E por ser ela a instituição que tem o poder de definir a constitucionalidade ou

inconstitucionalidade das leis, as decisões e as interpretações desta instituição sobre o papel do governo federal e estadual são fundamentais.

Na interpretação de Henkin (2002) a compreensão ampla das cláusulas constitucionais pela Suprema Corte concede ao governo federal os chamados “direitos derivativos” (Henkin, 2002). Isto significa que além dos poderes federais mencionados na Constituição, o governo nacional tem poderes implícitos aos poderes delegados. Como consequência, o governo aumenta suas competências gerando um cenário de incertezas sobre as atribuições de poder a cada ente federativo nos Estados Unidos, sobretudo quando se trata de assuntos de política exterior, uma vez que as competências do governo federal não estão enumeradas explicitamente na Constituição. Este tem sido motivo de críticas sobre a teoria constitucional nos Estados Unidos (Henkin, 2002).

Tendo em vista as considerações já realizadas sobre os limites estabelecidos aos estados através da concessão de poder ao governo federal, o próximo item fará uma análise aprofundada sobre os poderes enumerados aos estados na Constituição e as diferentes interpretações a respeito do grau de autonomia exercido por eles para atuar em temas de política internacional.

### ***3.3 O debate constitucional sobre a autonomia dos estados em questões internacionais***

As interpretações sobre os limites para a atuação internacional de estados no caso norte-americano são distintas e estão relacionadas às diferentes interpretações sobre os poderes do governo federal e estadual na condução das relações exteriores. As causas para estas interpretações diversas são encontradas quando analisamos o tratamento dado pelo tema na Constituição. Ao analisar o tratamento dado pela Constituição à política exterior, Henkin (2002:13) argumenta que “the Constitution seems a strange, laconic document: although it explicitly lodges important foreign affairs powers in one branch or another of the federal government, and explicit denies important foreign affairs to the states, many powers of government are not mentioned” (Henkin, 2002:13). Assim, para o autor, Constituição “does not declare the United States a single sovereign nation, expressly or even by indisputable implication” (idem). Este cenário gera incertezas a respeito das possibilidades e limites à ação

internacional dos estados dada a dificuldade para “specify precisely either the outer limits on federal powers or the full extent of state powers because the US Constitution is vague about most of these matters and because it contains no concurrent list of federal and state powers” (Kincaid, 1999:112).

A discussão sobre a constitucionalidade das atividades internacionais realizadas pelos estados é um tema importante e recorrente tanto na literatura quanto nas discussões realizadas na Suprema Corte e no Congresso que buscam definir melhor estes limites. Por meio do mapeamento do debate e das diferentes linhas de interpretação deste tema, nosso objetivo será compreender qual é a autonomia dos estados para atuar em temas de política exterior.

É necessário ter em mente que este debate é um reflexo do desenho constitucional e institucional estabelecido no federalismo dos Estados Unidos que desde a sua fundação foi definido em meio aos debates sobre a garantia de autonomia dos estados e a busca pela ampliação dos poderes do governo federal. Como vimos, estes dois objetivos foram considerados pelos *Founders* e pelos delegados da Convenção Constitucional. A cristalização deste processo se deu por meio da construção e ratificação da nova Constituição dos Estados Unidos, consolidando um modelo federalista que buscou conciliar as demandas dos estados e da União, estabelecendo um desenho institucional no qual, os estados e governo federal possuem poderes concorrentes em determinados temas, como o tema das relações exteriores. Sobre a necessidade de aprofundar este debate, Blase destaca: “the full implications of internationally-active subnational governments for U.S. foreign policy and constitutional law remain to be seen and will no doubt be further developed by other scholars” (Blase, 2003:36).

Ao analisar as discussões sobre a condução das relações exteriores, são identificadas duas principais correntes. Parte da literatura que trabalha o tema entende que as relações exteriores são de domínio exclusivo do governo federal. Para Blase (2003:36), “for the most part, U.S. state and local governments have been thought to have no legal authority, capability, or even interest in foreign affairs”. Nesta linha, os estados não possuem autonomia clara para atuar passando por restrições na constituição no que se refere ao estabelecimento de tratados, acordos e ações no exterior. Denning e MacCall (2000) acompanham esta interpretação e destacam que a Constituição designou a Washington a competência para conduzir a política internacional. No entendimento dos autores o poder do governo federal no tema está claro e definido pelos artigos I

e II da Constituição que dão primazia ao Congresso e ao presidente na condução dos assuntos externos e militares.

Outra linha de interpretação acerca do tema questiona a supremacia do Estado para atuação nas relações internacionais, identificando no texto constitucional mecanismos que contribuem para uma interpretação menos rígida sobre este processo. Ao discutir esta segunda corrente de interpretação, Kline destaca que “there has been scholarly debate over this issue in the past, and some analysts have asserted that, regardless of perceived constitution difficulties, a functional basis exists for active state involvement in this area” (Kline, 1983:16). Assim, há possibilidades para a atuação internacional dos estados previstas no próprio texto constitucional. Frank (1998) destaca que esta literatura possui uma interpretação liberal da Constituição que difere da primeira corrente ao defender que no texto constitucional não há mecanismos que proíbem totalmente a atividade dos estados e governos locais na arena das relações exteriores. “Indeed, the Founding Fathers only wanted to limit, not eliminate, state and local activity in foreign affairs. For instance, when James Madison defined the national government’s role in foreign policy he stated that the federal government should ‘regulate intercourse with foreign nations’ – not wield exclusive control over it” (Frank, 1998:11). Ainda resgatando o momento de construção da Constituição norte-americana o autor afirma que “the small number of limitations on state power enumerated in the Constitution (a total of 4) were kept narrow exactly because the Framers expected states and municipalities to be involved in foreign affairs to some degree” (idem). Para esta linha interpretativa, a falta de limites claros e as brechas constitucionais questionam aqueles que defendem a supremacia do governo federal na condução das relações internacionais.

Ao analisar a definição de competência de cada ente federativo na Constituição, Palumbo (1960) relembra o choque entre aqueles que defendiam um governo federal forte e os proponentes da igualdade de poder aos estados: “the ardent Federalists, Hamilton, John Jay and Gouverneur Morris, all argued in favor of strong executive control of the foreign relations power, and particularly in favor of exclusive national control” (Palumbo, 1960:9). Para o autor, os argumentos utilizados e os exemplos de interferência estatal na execução de tratados da federação foram suficientes e justificaram a definição explícita dos limites aos estados na Constituição defendidos pelos federalistas. Como resultado, foram estabelecidos os artigos I, seção 10 da Constituição que estabelecem as restrições para a atividade estadual: “No State shall

enter into any Treaty, Alliance, or Confederation”. E ainda, “No State shall, without the consent of Congress, lay any Duty of Tonnage, keep Troops, or Ships of War in time of Peace, enter into any Agreement or Compact with another State, or with a Foreign Power, or engage in war, unless actually invaded, or in such imminent danger as will not admit or delay” (Art. 1, Sec. 10, clause 3. United States Constitution, 1787).

Também foram negados aos estados o poder, sem o consentimento do Congresso “lay any Duty of Tonnage, keep Troops, or Ships of War in time of Peace, enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power, or engage in War, unless actually invaded, or in such imminent Danger as will not admit of delay” (Art I, sec 10, cl3. United States Constitution, 1787). O controle e a definição das atividades internacionais dos entes federativos estão sob responsabilidade do governo federal através da regulação do Congresso. Assim, “the Constitution grants Congress the power to regulate foreign trade; courts have long inferred from that grant limitations on a state's power to discriminate in this area” (Denning; MacCall, 2000, s/n).

A literatura que defende a supremacia do governo federal para atividades internacionais ressalta que a limitação da atuação internacional dos estados se deu também por meio das interpretações da Suprema Corte quando esta reafirmou a centralização das relações exteriores no governo federal. A Supremacy Clause é utilizada de forma recorrente para tratar desta posição. Nos debates sobre a proposta constitucional os federalistas e antifederalistas divergiam sobre a extensão desta cláusula na limitação do poder estadual. Os primeiros entendiam a medida como um recurso do poder nacional enquanto para os antifederalistas seria um meio de proteger os interesses dos estados. Naquele período, “neither school has been entirely wrong, although it is certain that the framers could not have foreseen how this provision was to be treated by the Supreme Court in the future” (Palumbo, 1960:10). Contudo, a história demonstrou que a supremacia do poder federal prevaleceu e isto se deve às interpretações da Corte sobre esta cláusula:

“[...] the Supreme Court, under the leadership of Mr. Chief Justice John Marshall, proceeded to interpret the supremacy clause of the Constitution in respect to the treaty-making power in accordance with the Hamiltonian notion of national supremacy”. Com exceção do período que se estende de

1837 à Guerra Civil, quando algumas decisões foram em defesa dos estados contra os tratados federais, “the Supreme Court has advanced the doctrine of national supremacy in the conduct of foreign relations” (Palumbo, 1960:11).

Apesar destas limitações e da regulação das atividades por parte do Congresso, o debate sobre a competência dos estados para participar das relações exteriores continua em aberto fundamentando as interpretações tidas como “liberais”, conforme definição de Frank (1998). Kincaid (1999) defende esta linha de interpretação e argumenta que “although many of the framers of the US Constitution of 1787 [...] advocated the creation of a strong union government, the prevailing political ideas and practices of their era required extensive concessions to the 13 states”. No entendimento do autor, a Constituição delega poderes claros de competência internacional ao governo federal, mas não nega aos estados a competência internacional para este tipo de atividade (Kincaid, 1999).

Como podemos observar algumas restrições aos estados quanto à atividade internacional estão claras e não geram divergências na interpretação. Outros temas, porém geram controvérsias e questionamentos. Ao analisar a estrutura do federalismo norte-americano e a condução das relações exteriores Kline afirma que “the Constitution is clear that it is the national government that is the charge of foreign affairs” (Kline, 1983:15). Mas, “there has been scholarly debate over this issue in the past, and some analysts have asserted that, regardless of perceived constitutional difficulties, a functional basis exists for active state involvement in this area [foreign affairs]” (Kline, 1983:16). Para o autor, ao longo da estrutura federativa nos Estados Unidos importantes mudanças funcionais ocorreram. Kline (1983) destaca a expansão de poderes delegados à União, sobretudo em decorrência das decisões da Suprema Corte favoráveis ao governo federal. Entretanto, ele recorda que “it has not been all a zero-sum game, however, with the national government always emerging victorious. States still have jurisdiction authority over vital matters involving both persons and property”. Esta característica que evidencia atividades nacionais e estaduais mescladas é para o autor resultado do modelo federalista contemporâneo que substituiu em alguma medida o modelo Dual para o modelo com funções do governo estruturadas no sistema “marble-cake”, ou federalismo cooperativo (Kline, 1983:15).

Um importante elemento que contribui para o acirramento deste debate é a interpretação dos autores sobre a natureza, objetivos e impactos da Décima Emenda. Como observamos, a construção desta emenda foi reflexo das discussões entre os que apoiavam a centralização do poder do Estado e aqueles que temiam a perda de autonomia dos governos estaduais e há divergências de interpretação quando se discute se a emenda limitaria o poder do governo federal, aumentando a autonomia dos estados para a atividade internacional.

Para os defensores da supremacia do governo nacional em questões internacionais “the Tenth Amendment in no way restricts that Power (federal government); it is one of the powers expressly delegated to the national government by the Constitution and consequently no tone of the powers reserved to the States” (Palumbo, 1960:27-28). Contudo, autores como Ramsey (2000) destacam que “where a foreign affairs power was not denied to the states by the text of the Articles, the states thought they possessed the power (and frequently exercised it) even where its exercise by the states seemed unwise. This pattern was repeated with respect to the impost, navigation acts, and other restraints of international trade, embargoes and enforcement of the law of nations and of treaties-in short, the major foreign affairs powers unmentioned by the Articles”. Desta maneira, “Lacking clear evidence of such a background understanding there seems no justification for reading the Tenth Amendment not to apply to foreign affairs” (Ramsey, 2000:436-437). Para Blase (2003) a décima emenda abre possibilidades para atuação internacional estadual quando estas atividades contribuem para o cumprimento das responsabilidades constitucionais dos estados relacionadas à promoção do crescimento econômico e a manutenção da segurança pública. Segundo a autora, “the states are constitutionally authorized to regulate citizens in such a way as to protect their health, welfare, and morals” (Blase, 2003:36). Em consequência disto, a emenda favorece em alguma medida a atuação dos estados no âmbito internacional quando estes passam a buscar o cumprimento destas responsabilidades no cenário internacional (Blase, 2003).

Outro argumento utilizado pelos autores que defendem a competência estadual para atividades internacionais trata da possibilidade destinada aos estados pela Constituição de elaborar acordos compactos em assuntos de política exterior o que, para Henkin, abre a possibilidade aos estados de desenvolverem acordos internacionais (Henkin, 2002). Como é possível observar no artigo I, seção 10, parágrafo 3 da Constituição: “No State shall, **without the Consent of Congress**, lay any duty of Tonnage, keep Troops, or Ships of War in time of

Peace, enter into any **Agreement or Compact** with another State, or with a foreign Power, or engage in War, unless actually invaded, or in such imminent Danger as will not admit of delay” (United States Constitution, 1787, Grifo nosso). Considerando esta possibilidade expressa no próprio texto constitucional alguns questionamentos merecem destaque: Quais são os termos para o estabelecimento de acordos compactos pelos estados? Qual é a natureza destes acordos? De que forma tais acordos seriam regulados pelo Congresso? E quais possibilidades são apresentadas aos estados por meio deste tipo de mecanismo de inserção no cenário internacional? Mesmo com a falta de clareza sobre as implicações deste tipo de acordo, ele é previsto constituição e abre espaços para o estabelecimento de acordos internacionais pelos estados.

Posição diferente sobre esta cláusula é apresentada por Palumbo (1960). Segundo o autor, esta medida representa mais uma limitação ao poder do estado porque a cláusula representa “a denial to any State of the right to make even a contract of lesser importance than a treaty without the consent of Congress (Palumbo, 1960:19). Ao analisar o momento da Convenção Constitucional e a data de seu estabelecimento o autor destaca que o significado das palavras “agreement or compact” dizem respeito ao estabelecimento de acordos menores de natureza temporária. Assim, mesmo em casos de acordos limitados os estados precisariam da autorização do Congresso o que acarreta mais em uma limitação do que possibilidade para o poder estadual. Concluindo, “practice and usage in regard to agreement or compact, then, leads to the conclusion that they contain no significant grant of Power to the states in the conduct of foreign relations” (Palumbo, 1960:20). Este entendimento reforçaria então que a elaboração de tratados é uma prerrogativa do governo federal.

Apesar de defender as limitações dos estados no estabelecimento de acordos compactos pelos estados, Palumbo pondera e concorda que há muitos “gaps” na Constituição quando tratamos do poder para a condução das relações exteriores e reconhece que, “american foreign relations are conducted in other ways than by treaty, and the Constitution does not contain any explicit provision regarding many of these matters” (Palumbo, 1960:20).

Assim, as brechas encontradas na Constituição intensificam o debate sobre quais são os limites concretos para a atuação dos estados. Embora conceda personalidade internacional ao governo federal na condução de assuntos exteriores, o texto constitucional não priva os estados de todas as competências internacionais e não nega o acesso à formulação de política exterior (Kincaid, 1999). Como destaca o autor, “while the US Constitution establishes the international

personality of the United States and grants the federal government sufficient powers to conduct the nation's foreign affairs, to allow the United States to speak with one voice internationally, and to engage in war, the Constitution does not deprive the states or, indirectly, local governments of all international competence or deny them access to foreign policy making (Kincaid, 1999:115).

Para Henkin, a Constituição “does not declare the United States a single sovereign nation, expressly or even by indisputable implication”. Reforçando o debate, o autor ainda enfatiza que embora a Constituição “explicitly lodges important foreign affairs powers in one branch or another of the federal government, and explicit denies important foreign affairs to the states, many powers of government are not mentioned” (Henkin, 2002:13). Sobre esta questão, Kincaid argumenta que “it is difficult to specify precisely either the outer limits on federal powers or the full extent of state powers because the US Constitution is vague about most of these matters and because it contains no concurrent list of federal and state powers” (Kincaid, 1999:112).

Ao analisar os aspectos da doutrina constitucional que tratam da competência para a atuação nas relações internacionais Palumbo (1960) enumera três principais proposições a respeito do tema que limitam a atuação dos estados: “First, the concept of dual federalism is not applicable to the area of foreign relations (the states are non-existent in this area); second, that private rights offer no restriction on the power of the federal government in this sphere; third, the Constitution does not limit the federal government in this sphere”.

Apesar destas limitações, o autor rejeita a interpretação de que os estados não teriam nenhuma força prática ou política na condução das relações exteriores. Para ele, “since the structure of American government is basically a federal structure of government, the states have and more than a little to say regarding the extent and scope of the Federal Government's foreign relations Power. [...] While the Constitution places the location of the foreign relations power largely in the hands of the Federal Government, it also hinders the effective carrying out of that power by dispersing among the several levels of government authority to regulate the various subject-matter of government. Because the states have jurisdiction over many subjects of importance to foreign relations, they have effectively limited the scope of the Federal Government's power, and, consequently, played a significant role in the foreign relations of the United States” (Palumbo: 1960:30-31). Desta forma, o próprio modelo federalista norte-

americano contribui para a flexibilização da supremacia nacional quando se trata da condução das relações exteriores.

Considerando estes aspectos, esta pesquisa pauta-se na hipótese de que os governos estaduais norte-americanos possuem relativo grau de autonomia para desenvolver atividades no cenário internacional. Assim, quando se trata das relações exteriores e da competência dos entes federativos para este tipo de atuação, é possível afirmar que o modelo constitucional favorece certo grau de autonomia aos estados que se explica pelo desenho institucional norte-americano consolidado pela Constituição; pelo debate que reafirma os direitos dos estados e pelo questionamento a respeito dos chamados poderes “implícitos” ao governo federal que não estão claros na Constituição e que serão determinados pelas decisões da Suprema Corte quando esta for solicitada a interpretar determinada atividade estadual.

É neste contexto de base constitucional incerta que os estados atuam internacionalmente. Em sua maioria, as ações estaduais estão voltadas para a promoção comercial e para a captação de investimentos. Este tipo de atividade tem sido vista de forma positiva pelo governo federal: “In fact, in the 1990s, sympathy for local authority and interests, favoring state rather than federal regulation, penetrated also into matters relating to foreign affairs” (Henkin, 2002:150). Entretanto, o relacionamento e a percepção diante das ações internacionais estaduais não se resumem apenas a este cenário harmônico.

Algumas atividades realizadas pelos estados geram constrangimentos e, em alguns casos, conflitos diretos com o governo federal. Ao analisar este cenário Fry afirma que “from time to time, policy positions or actions taken by state and local governments clearly have been at variance with Washington’s foreign policy priorities, and these discrepancies have the potential to damage both the conduct of foreign policy and international reputation of the United States” (Fry, 1998:96). Tais processos demonstram que as “brechas” existentes na Constituição contribuem para o desenvolvimento ações de governos subnacionais podem gerar tensões com a política externa do governo federal.

A ausência de determinações claras na Constituição possibilita a adoção de posições por parte dos estados que não coincidem com a postura adotada pelo governo federal. E este tipo de posicionamento “undoubtedly complicates Washington’s efforts to speak with one voice on important international economic issues” (Fry, 2007:43). Mesmo reconhecendo a necessidade desta unificação em termos de política exterior, a análise da Constituição americana abre espaço

para distintas interpretações sobre o tema, favorecendo o desenvolvimento de ações internacionais por parte dos estados. Entretanto, é consensual entre os autores a preocupação de que certas atividades prejudiquem a unidade do Estado, quando a ação dos governos estaduais interfere nos assuntos de política externa.

O próximo capítulo buscará compreender este debate ao analisar as atividades internacionais desenvolvidas pelos estados priorizando aquelas em que se identificaram conflitos com o governo federal por tratarem de assuntos de política externa. A análise destas atividades será fundamental para compreendermos qual tem sido o comportamento das instituições norte-americanas (Congresso e da Suprema Corte) diante destes processos.

## **CAPÍTULO IV: A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS AMERICANOS**

### ***4.1 O envolvimento dos estados na política internacional***

As atividades internacionais desenvolvidas pelos estados não representavam um número expressivo até a metade do século XX (Frank, 1998; Kincaid, 1984; Kline, 1983). Observamos uma intensificação deste processo sobretudo ao final da década de 1970 em um novo cenário internacional cujas modificações alteraram a dinâmica interna, favorecendo o interesse destes governos em adquirir maior envolvimento nas relações internacionais. A natureza e as formas da atuação no âmbito internacional se modificam a partir da intensificação dos processos de globalização e de interdependência, que contribuíram para a busca de realização de seus interesses no exterior<sup>14</sup>. Como destaca Kline, “global interdependence thus provided both a motivation and a method for state-government actors to become involved in international economic issues” (Kline, 1983:2).

O cenário que favoreceu o crescimento destas atividades está relacionado às alterações econômicas e políticas marcadas pelo maior grau de interdependência entre os Estados. Para Palumbo (1960:31), “the essential reason for this participation by the states resides in the fact that a rigidly valid separation between ‘domestic’ and ‘foreign’ relations is not possible”.

Duas importantes motivações devem ser destacadas quando avaliamos as atividades dos estados no exterior: a econômica e a política. No campo econômico, devemos considerar que o cenário de interdependência favoreceu a participação internacional destes atores. A flexibilização das fronteiras nacionais e a intensificação do processo de globalização são elementos que contribuem para a compreensão da atividade internacional dos governos estaduais, pois, como ressalta Michelmann, “constituent units in many federal countries have become more engaged in international activities because the exercise of their constitutional responsibilities has been

---

<sup>14</sup> Michelmann afirma que “constituent units in many federal countries have become more engaged in international activities because the exercise of their constitutional responsibilities has been increasingly affected by globalization” (Michelmann, 2007:3).

increasingly affected by globalization” (Michelmann, 2007:3). As principais atividades desenvolvidas pelos estados e governos locais estão vinculadas a questões econômicas, uma vez que “the material well-being of the American people has become inextricably intertwined with the ebbs and flow in what has become a complex and interdependent global economy” (Fry, 1998:30). Como será observado mais adiante, o maior interesse destes atores no exterior se deu no final do século XX e acompanhou a intensificação dos fluxos de comércio e investimentos internacionais.

Contudo, uma motivação importante para as atividades estaduais é anterior a esse processo de crescimento dos fluxos de comércio e investimentos. A redução das contribuições federais aos estados no final década de 1960 foi um fator determinante para a busca de novas oportunidades de recursos e de investimentos.

Antes dos anos 1960, a interpretação corrente era a de que o governo federal deveria expandir o seu papel, enfatizando o que os autores denominam de “cooperative federalism” que se caracteriza pela parceria entre os diferentes níveis do governo para o alcance de serviços públicos efetivos à população (Grant, 2003). Os proponentes deste modelo de federalismo “argued that in the nature of the relationship the role of the federal government is to supplement, stimulate and assist the states, not to preempt their functions and act as a superior partner” (Grant, 2003:261). Durante os anos 1960, particularmente como resultado da atuação do presidente Johnson, houve um reconhecimento oficial da existência do federalismo cooperativo e, nesse período, observa-se um aumento da ajuda federal aos estados.

Entretanto, a partir de 1969, no governo Nixon, há uma reação a tal tipo de política com a adoção de medidas que buscaram reduzir os gastos e despesas do governo federal. Nesse período, Nixon sinaliza a necessidade de se transferir competências aos governos subnacionais. Como destaca Grant, Nixon “looked forward to a decade of decentralisation when Power would be shifted away from the center and handed back to the state and local governments (Grant, 2003:264). Entendia-se que os estados e os governos locais sabem lidar com seus problemas de forma mais eficiente que a burocracia federal e que a atuação destes atores não deveria se limitar a políticas de ajuda por parte do governo federal. Em 1975, as contribuições federais declinaram para pouco menos de três quartos do montante total, em comparação com os dados de 1966 (Grant, 2003). Como resultado desse processo, observou-se um aumento na procura por receitas adicionais por estes atores no cenário internacional. Para Fry (1990), esta redução da ajuda

federal aos estados estava vinculada a um debate mais amplo a respeito das interpretações sobre o federalismo no país.

A drástica redução da ajuda federal aos atores subnacionais ocorre durante o governo Reagan que criticava a concentração de poder no governo federal por entender que a interferência de Washington nos estados e governos locais era não só indesejável como também ineficiente. Neste governo, as medidas adotadas buscaram transferências de responsabilidades na administração de programas. Em 1980, houve uma redução dos fundos com o corte de programas e a redução dos gastos governamentais. Vale destacar que a primeira redução na ajuda federal desde 1946 ocorreu neste governo. Essa redução representou um corte de U\$ 9.1 bilhões de dólares da ajuda federal, entre 1981 e 1982, aos governos subnacionais.

Além da redução da ajuda federal que se intensificou em 1988, observou-se também uma queda no número da burocracia federal, sendo a primeira redução entre funcionários do governo federal, estadual e local desde a Primeira Guerra Mundial. Para Grant, “the problem of the federal budget deficit in the 1980s meant not only a reduction in federal aid to state and local governments but a reluctance at the national level to initiate programs that would lead to greater federal expenditure on activities that could be considered to be basically state or local matters” (Grant, 2003:267).

Este processo permanece nas décadas posteriores, como ressalta Frank (1998): “due to rising federal deficits in the 1980s and a philosophical shift at the national level (termed New Federalism under the Reagan and Bush administrations) fewer funds now reach state and local governments than before”. Ainda segundo o autor, esta política de descentralização do âmbito federal para o nível estadual continuou após a década de 1990, “pushed between 1994 and 1996 largely by the Republican Congress and their ‘Contract With America’” (Frank, 1998:16).

Como resultado destas medidas federais, os estados passaram a buscar no cenário internacional a atração de investimentos, a promoção comercial e, conseqüentemente, o aumento de sua arrecadação fiscal. Como ressaltam Conlan e Sager, “trade and investment policies are the natural focal points of state activities to promote their local economies, and they are the areas of most concerted state activity” (Conlan, Sager, 2001:19). Buscando a maior participação no mercado internacional, a realização de missões e a criação de escritórios de representação no exterior se tornaram medidas comuns nos estados. Estas atividades receberam apoio do governo federal que estimulava a descentralização de funções e a maior autonomia financeira estadual.

Assim, no caso norte-americano, a principal motivação para a ação dos estados no exterior foi econômica e deveu-se, sobretudo, à escassez de recursos federais (Kincaid, 1999; Mcmillan, 2008; Conlan & Sager, 2001). Ao tratar do tema Hocking destaca que:

“No caso dos Estados Unidos, o ‘novo federalismo’ de Reagan reafirmou o papel dos estados, reforçando a escassez gerada externamente com a própria escassez gerada internamente, exigindo respostas políticas em nível estadual. Afora a necessidade de estabelecer bases em mercados estrangeiros e de atrair investimentos externos, exigia-se que os governos estaduais respondessem aos problemas causados pela escassez e pelo preço do petróleo e, em outra área, pela ausência de uma política federal para lidar com o crescente número de refugiados do sudeste asiático” (Hocking, 2004:85).

No plano político, foram os processos de descentralização de poder por parte dos Estados que favoreceram a transferência de certas funções para os níveis subnacionais. Palumbo reforça este argumento ao afirmar que a participação dos estados e sua jurisdição em assuntos que repercutem no cenário internacional fizeram com que estes atores fossem participantes significativos na condução da política externa (Palumbo, 1960:31).

Para concretizar os interesses políticos no exterior e aumentar sua influência no plano interno, os estados criaram instituições que articulavam esse processo, como a National Governments Association (NGA), criada em 1908, e o Council of State Governments (CSG), fundado em 1933. Para Bueno (2010), o papel da NGA tem sido significativo no ativismo internacional dos estados, pois, por meio de encontros anuais e fórum de debates, temas importantes da agenda internacional dos Estados Unidos são discutidos. Segundo o autor, a pauta da organização tem lidado com importantes temas de dimensão internacional, tais como: segurança e defesa (durante a II Guerra Mundial e Guerra Fria), choques do petróleo (nos anos 1970), meio ambiente, educação, novas tecnologias e economia internacional (Bueno, 2010).

Além destas atividades, a NGA organiza também missões internacionais dos governadores. Já o CSG tem como objetivo fortalecer a participação dos estados na condução da política externa nacional. No Comitê Internacional do CSG, o foco é fortalecer a capacidade competitiva dos estados que possuem um total de 200 escritórios de exportação (Council of State

Governments, 2012). As reuniões estabelecidas por essa instituição buscam estabelecer estratégias e planejamento para a atividade internacional dos estados em temas que lhes são caros, tais como: o impacto da crise econômica global nos estados norte-americanos, as possibilidades de expansão do comércio exterior e de investimentos, além de temas como educação e setores chave, tais como segurança, imigração e política externa. Conforme definido pela CSG, “the committee promotes dialogue on important trends to identify best practices among state international programs” (Council of State Governments, 2012).

Ao considerar as atividades desenvolvidas pelos estados, Palumbo (1960:31-32) apresenta quatro principais formas de participação dos estados na condução das relações exteriores: 1) a aprovação de leis estaduais ou ações administrativas estaduais com vistas a afetar diretamente uma nação estrangeira ou os assuntos de política externa; 2) a aprovação de leis estaduais ou ações estaduais administrativas com impactos nas relações exteriores; 3) por iniciativas estaduais que buscam influenciar os interesses dos estados na legislação nacional em assuntos que afetam as relações exteriores; e 4) por ações autorizadas pelo Executivo federal em assuntos de interesse ou de jurisdição dos próprios estados que causam impactos importantes nas relações exteriores. As primeiras duas formas de atuação são implementadas diretamente pelos estados, enquanto as últimas representam mecanismos indiretos de participação internacional através das quais os estados buscam, por meio da pressão doméstica, influenciar a condução da política externa nacional.

Kline (1983), ao tratar das ações estaduais no campo da política externa, apresenta três caminhos de envolvimento estadual: 1) desafiando os poderes do governo nacional para a elaboração dos tratados; 2) impedindo o cumprimento dos acordos internacionais assinados pelo governo; e 3) impulsionando posições de autointeresse para os decisores políticos nacionais (*urging self-interest positions onto national policy-makers*). O primeiro tipo de atividade foi marcante no início do federalismo norte-americano, mas perdeu força com as decisões favoráveis ao governo nacional nos casos envolvendo a celebração de tratados. As últimas duas funções, “modified by evolutionary developments and refined by the forces of modern global interdependence, have emerged as the policy formulation and implementation channels of influence that serve state-government actors today” (Kline, 1983:16).

Considerando a literatura especializada discutidos acima, apresentaremos ao longo deste capítulo um panorama geral das ações implementadas pelos estados tendo em vista três

mecanismos principais de inserção internacional. O objetivo deste capítulo não será esgotar o tema, mas apresentar as principais modalidades de atuação procurando identificar a reação do governo nacional sobre estas atividades. Desse modo, as formas de inserção dos governos estaduais norte-americanos são três e envolvem: 1) a promoção do comércio exterior e investimentos; 2) a atuação dos legislativos estaduais em temas de política internacional; e, 3) as ações estaduais que buscam influenciar a condução da política externa nacional. As duas formas de atuação representam as ações diretas realizadas pelos estados, enquanto a última busca influenciar a condução da política externa nacional por meio da pressão doméstica ou da participação nas negociações regionais e multilaterais junto ao governo nacional.

#### *4.1.1 A participação dos estados visando a promoção do comércio e investimentos*

Este tipo de atividade é identificado desde meados do século XIX quando os estados, buscando melhorias internas no país que favorecem a infraestrutura necessária ao desenvolvimento, realizavam empréstimos e financiamentos no exterior para a construção de canais e estradas (Goodrich, 1960). Esta participação autônoma desempenhada pelos governos subnacionais norte-americanos na provisão de redes de transporte e desenvolvimento econômico e social afetou profundamente o futuro dos governos como investidores públicos (Sbragia, 1996). Os governos subnacionais tiveram nesse período um papel fundamental no desenvolvimento econômico e de infraestrutura do país mais do que o próprio governo federal que, nesse momento, participava de tal processo através da concessão de terras públicas para a construção de empresas ferroviárias. Para Sbragia (1996:19), diferente da Grã-Bretanha, “local authorities, American state and local governments did not come on the scene after development had occurred. On the contrary, their viability and long-term health as governments depended on how well they accomplished the task of economic development”.

O sistema de financiamento envolvia os governos estaduais, emprestadores externos e investidores domésticos, sendo os britânicos os principais financiadores externos, pois possuíam, àquela época, uma economia mais forte. Sobre a participação da Grã-Bretanha no financiamento para o desenvolvimento nos Estados Unidos, Sbragia (1996: 20-21) destaca que:

“Britain’s role as a capital-exporting country and the American need for foreign capital intersected in such a way that state governments took on an economic role far removed from the role that would have been prescribed by laissez-faire. State governments were the initiators, the activists, the borrowers of money necessary for investment. State governments became crucial actors in economic development at least partially because they alone were able to borrow money in the London markets for the building of canals and railroads. Such building was either carried on by states themselves in the form of public enterprise or carried out by private entrepreneurs who were, however, dependent upon the state’s borrowing in their behalf” (Sbragia, 1996:20-21)

No início do século, o sistema de financiamento aos estados também crescia devido às facilidades para a aquisição dos fundos. Essas dívidas alcançaram valores que ultrapassavam qualquer empréstimo já realizado pelo governo federal que, em contraste com as políticas estaduais, havia liquidado as dívidas federais em 1836. O valor dos empréstimos subiu de \$12 milhões em 1820, para \$26.5 em 1830. Já em 1839, os valores dos débitos estaduais ultrapassavam os \$170 milhões e aumentava ao longo do tempo. Em janeiro de 1843, o valor dos empréstimos girava em torno de \$231 milhões e estavam relacionados ao financiamento para bancos, construção de canais e ferrovias (Sbragia, 1996). A situação começa a alcançar o desequilíbrio quando a resistência pública com o aumento das tarifas e as denúncias sobre vendas ilegais dos títulos dos estados geraram um clima de desconfiança que se agravaram com a depressão de 1839. Nesse momento, tornaram-se evidentes as dificuldades dos estados para o pagamento de suas dívidas. A Guerra Civil agravou o cenário e os governos estaduais não honraram seus compromissos com os investidores externos (McGrane, 1935). A inadimplência se aprofundava nos estados do Sul que, no final do século XIX, deviam aproximadamente U\$100 milhões.

A partir de então, o governo federal passou a desempenhar mais funções no investimento de capitais e a aplicar ajuda aos governos estaduais que passaram a serem vistos como incapazes de administrar esse tipo de compromisso. Assim, “after 1850, the federal government became much more active generally in assisting railways, primarily through the granting of federal lands” (Sbragia, 1996:39). Quanto aos investidores externos, a expectativa de que o governo

federal assumiria os débitos estaduais não se concretizou: “when the federal government showed no inclination to do so (assume that states’ debts), investors refused to lend to the federal government, hoping thereby to pressure into action. Consequently, the American federal government was closed out of the European money markets in 1842, although its own credit-worthiness was impeccable” (Sbragia, 1996:39-40). O resultado direto deste processo foi um maior controle do governo federal e a criação de regras mais rígidas pelo Congresso e Suprema Corte para o estabelecimento de empréstimos realizados pelos estados e governos locais. A reforma desse sistema em 1980 transferiu para o Congresso a competência para controlar este mercado.

A partir da década de 1970, a presença de escritórios estaduais no exterior passou a representar um instrumento importante para observar o papel dos estados no âmbito internacional. Em 1970, havia três escritórios estaduais no exterior. Entre 1981 e 1982, houve um aumento de 40 para 66 escritórios (Blase, 2003:93-94). De 1986 à 1987, 42 novos escritórios foram abertos pelos governos estaduais, chegando, em 1987, a um total de 108 escritórios (Kincaid, 1984; Frank, 1998).

Ao analisar este tipo de atividade estadual, Sager (1995) argumenta que as operações estaduais envolvendo o estabelecimento de escritórios de comércio no exterior representam a área mais proeminente de atuação. Ao analisar as atividades estaduais na área do comércio internacional, a autora ressalta que “primary international activities of state governments to date have focused on economic development. All states that are active in the international trade arena attempt to provide a range of services to their clients” (Sager, 1995:67).

O crescimento dos escritórios estaduais na partir da década de 1980 refletiu a política de redução do orçamento federal aos estados que, como vimos, passaram a buscar no cenário internacional mecanismos que contribuíssem para o desenvolvimento econômico de suas regiões por meio da atração de investimentos externos (IED) e do comércio. Outro elemento importante que deve ser considerado é a percepção positiva deste modelo de inserção internacional por parte do governo federal. Em documento apresentado em 2008, o Departamento de Comércio dos Estados Unidos enfatizou a relevância deste tipo de atividade internacional:

“The United States is unique within the global investment community with regard to the number, scope, and lead role that states play in attracting foreign direct investment. Individual states compete (often against each other) for investments on a global scale by employing highly skilled investment officials and, in some cases, by maintaining field offices in major financial centers worldwide. Furthermore, there are many regional and local economic development agencies that also work to attract and facilitate international investment. **These agencies play an important role in investment promotion and highlight the comparative advantage of their regions and localities**” (US Department of Commerce, 2008:7) (*Grifo nosso*).

Tendo em vista a diversidade e a dimensão da economia norte-americana, a promoção de investimentos por agências subnacionais é considerada como principal ferramenta que oferece serviços personalizados que atendessem aos investidores internacionais. Ainda segundo o relatório, estas agências “can efficiently allocate human and financial resources toward achieving investment goals. This decentralized system has successfully operated for decades and has yielded billions of dollars in international investment throughout the United States” (US Department of Commerce, 2008:8).

Os estados também receberam apoio do Departamento de Estado para o desenvolvimento dessas iniciativas de inserção internacional. Como analisa Blase (2003:94), “the federal government reorganized to better support overseas trade; on 2 January 1980, the export support division of the U.S. Department of State was transferred into the Department of Commerce, creating the International Trade Administration (ITA), in response to highly-charged international trade competition”.

No período de 1990 a 1992, observa-se uma redução dos escritórios de 163 para 137 (Frank, 1998). Os escritórios desativados estavam localizados na região do Pacífico e da Europa Ocidental, especificamente Japão, Taiwan e Bélgica. Isto não significa, contudo, uma queda no número de escritórios estaduais. Nesse mesmo período, observa-se o estabelecimento de 50 novos escritórios, sendo 18 deles no México. Em 1994, foi identificado um total de 162 escritórios estaduais em 25 países diferentes, observando um aumento de 18% se comparado ao número de escritórios em 1992. Com esse processo, o México passa a ser o segundo principal destino de escritórios estaduais, com 25 escritórios, ficando atrás apenas do Japão, que contava com 32 (NASDA, 1995:10 apud Frank, 1998:101-102). Os países com maior número de

representações estaduais em 1996 eram: Japão (32), México (25), Taiwan (19), Alemanha (15), Coréia (12), Canadá (9), Hong Kong (8), Bélgica (7), Inglaterra (6) e China (5) (Stuart, 1996 apud Frank 1998). Em 1999, Kincaid destaca que: “the US states have approximately 18 offices in foreign countries; all states have at least one ‘sister-state’ relationship abroad, and more than 1,100 municipalities have come 1,1775 ‘sister cities’ in 123 nations” (Kincaid, 1999:11)<sup>15</sup>.

O crescimento do número de escritórios estaduais no México se justifica porque, com o processo de regionalização marcado pelo estabelecimento do acordo de livre-comércio com o México (NAFTA), os estados americanos aumentaram seu interesse nesta região. Além do México, o Canadá também é outro membro do NAFTA que ganha uma posição destacada no interesse dos governos estaduais em estabelecer escritórios, cujo principal objetivo é intensificar o comércio de suas regiões com estes Estados.

Em 2002, os estados operavam 243 escritórios em 30 países diferentes (Fry, 2007). Uma pesquisa realizada pelo State International Development Organizations (SIDO), em 2008, demonstrou que o número de escritórios era de 245, em 34 países, sendo que apenas dois anos antes, em 2006, o número era de 230 escritórios em 30 países (SIDO, 2008). A participação da China no cenário econômico internacional impactou diretamente no grau de interesse dos governos estaduais por este país. Nesse período, a China superou o Japão no número de escritórios estaduais, totalizando 43 escritórios. Segundo o relatório da SIDO, os estados individuais chegam a possuir dois, três ou quatro escritórios em importantes cidades como Beijing, Shangai, Guangzhou, e Hong Kong. O crescimento dos escritórios no país se explica pelo seu baixo custo operacional por meio do estabelecimento de escritórios compartilhados como, por exemplo, o *Eastern Trade Council Office*, que representa dez estados da região nordeste dos Estados Unidos (SIDO, 2008).

Além dos escritórios internacionais, os estados, através de seus governadores, também estabelecem missões de comércio, tendo como finalidade o crescimento do comércio e dos investimentos. Pesquisa realizada no período de 2002 a 2009 apresenta como principal motivação para as missões internacionais a promoção das exportações e atração de

---

<sup>15</sup> Sobre os gastos dos estados com as relações internacionais, Conlan et al (2004) destacam que “According to recent reports, state governments operated 240 trade offices in over 30 different countries and spent approximately \$190 million on international activities in 2002 (not including incentives for foreign investment), compared to just \$20 million in 1982”. A explicação para tal crescimento pode ser apresentada pelo crescente engajamento dos estados norte-americanos com seus parceiros comerciais do México e Canadá (Conlan et al 2004:184).

investimentos, seguidos pelo estabelecimento de relações políticas, promoção ao turismo, educação, meio ambiente e intercâmbio cultural (Bueno, 2010).

De acordo com a National Association of State Development Agencies (NASDA), entre 1980 e 1985, os estados realizaram mais de 300 missões, feiras de comércio e outras atividades. Já entre o período de 1985 a 1992, o número de missões chegou a 125, sendo os estados da Califórnia, Flórida e Kentucky os responsáveis por 29% do total das missões (Frank, 1998).

A intensificação deste processo pode ser identificada na pesquisa realizada no período de 2007 a 2008 que destaca a Ásia como o principal destino das missões internacionais dos governadores, sobretudo o leste e sudeste asiático (Bueno, 2010). A China, ganha um espaço significativo, correspondendo ao país mais visitado pelos governadores, seguido pelo Japão. O México, apesar do destaque, fica atrás do Brasil e do Chile. Na década de 1990, com o estabelecimento do NAFTA, México e Canadá foram preocupação e prioridade para os estados americanos e, nesse período, observamos um crescimento dos escritórios estaduais em tais países.

A América Latina não configura como uma das principais áreas de interesse dos estados americanos. Em 2009 “a América do Sul foi mencionada como uma entre as duas regiões prioritárias por apenas 12% dos estados participantes da pesquisa” (Bueno, 2010:237). Apesar disto, neste período foram realizadas missões internacionais de governadores a dois países da região: Brasil e Chile. A aproximação dos estados como esses países pode ser vinculada à preocupação dos estados americanos com o fortalecimento do Mercosul e a perda de influência e trocas comerciais com o Chile, tradicional parceiros dos Estados Unidos.

Embora não seja área prioritária para os estados norte-americanos, a América Latina aparece como região estratégica em posicionamentos do Council of State Governments (CSG) e da National Governments Association (NGA). Em conferência realizada em 2001, o CSG apresenta dezesseis registros de atuação internacional dos estados americanos na região. No documento, são destacadas as iniciativas desenvolvidas pelos estados no tocante à realização de acordos comerciais com os países da América Latina e Caribe tendo em vista o alto índice de comércio entre os estados norte-americanos e a região:

“The SLC states have focused intensely on expanding their economic potential via international trade and, in this connection, exports to Latin America have materialized as a critical force. [...] In fact, in 2000, according to the U.S. Department of Commerce, almost **36 percent of total exports (from the SLC states, over one-third) were transported to Latin America**, a more than overwhelming confirmation of the region is importance as an export market. Further solidifying these expanding SLC state export links to Latin America is the growing Hispanic population throughout the region, a trend replicated in most parts of the United States, and certified by the 2000 Census data” (Latin America and Southern Legislative Conference States, 2001:3-4)

A aproximação dos estados americanos com essa região e também com a China destaca outra estratégia de inserção internacional dos estados norte-americanos: intensificar os vínculos com os estados com os mercados emergentes. Ao comparar os dados de uma pesquisa realizada entre 2007 e 2008 com uma pesquisa realizada entre 2000 e 2001, Bueno enfatiza que “os resultados da comparação evidenciam ainda mais claramente a tendência de aumento da importância dos países emergentes na paradiplomacia estadual dos Estados Unidos” (Bueno, 2010:123). Identifica-se, nesse processo, uma “tendência descendente da preferência dos governadores por visitas a parceiros tradicionais dos EUA (Alemanha, Japão e México), quanto ascendente da preferência por liderarem missões aos países emergentes presentes na lista (China, Brasil e Chile)” (Bueno, 2010:213-214). A China ganha destaque ao receber mais que o dobro do total de missões oficiais realizadas pelos estados no período de 2000-2001, seguido pelo Chile e Brasil (Bueno, 2010).

Mesmo com o crescimento destas atividades a partir dos anos 1980, Fry (2007) destaca as dificuldades para a estruturação desses processos ao afirmar que a maior parte dos programas estaduais visando à promoção do comércio e aos investimentos desses governos faliram ou enfrentaram dificuldades estruturais de planejamento. Ao analisar essa questão, o autor ainda destaca que as ações internacionais dos estados norte-americanos se caracterizam por ações esporádicas e sem continuidade, o que dificulta o desenvolvimento de estratégias definidas por parte destes atores (Fry, 2007).

#### *4.1.2 Ações estaduais e a busca por influência na condução política externa nacional*

Os estados também atuam por meio da articulação junto ao governo nacional, buscando a defesa de seus interesses. Kline (1983) analisa este tipo de atividade indireta dos estados para buscar influenciar as relações exteriores e destaca que esta forma de atuação “arises when states positions and views are taken into consideration by the national government and thereby influence the formulation of policy or even the content of international agreements or treaties” (Kline, 1983:19). Este tipo de envolvimento internacional é observado nos estados ainda na metade do século XVIII:

“A number of treaties concluded by the United States with other countries in the mid-1800 contained insertions limiting their application if inconsistent with state laws, especially in the area of real-estate rights. These limitations were attributed to the political influence exerted by the strong states-rights sentiment at that time” (Stoke, 1931:179-180).

Apesar de afirmar que essas ações foram contingentes e em períodos peculiares na história, especialmente reconhecendo a expansão do poder do governo nacional, Kline destaca que “these historical cases instead should be used to gain an awareness of the general parameters of pertinent federal structures and interactions, as well as an alertness to their possible application in present-day circumstances” (Kline, 1983:20).

Em 1908 e 1933, foram criadas duas organizações interestaduais com este propósito: a National Governors’ Association (NGA) e o Council of State Governments (CSG). Para Kline, “the last two decades have thus brought not only an explosion of national-government programs but concomitant with, and in part caused by this activity, has come an expansion of the states’ presence in Washington, both individual and collective. While not directly a major causal factor in this early development, the growing importance of international economic issues later began to interact with these changed institutional structures across a surprisingly wide range of activity” (Kline, 1983:49).

Ao discutir a influência dos estados na condução da política externa nacional, Palumbo (1960) destaca que envolvimento dos estados na condução da política externa norte-americana é amplo e trata de temas como assuntos econômicos, assuntos de fronteira, grupos

minoritários, negociações de tratados e defesa nacional. Contudo, para o autor, a principal área de influência estadual são as questões envolvendo assuntos econômicos e a política comercial norte-americana. A este respeito o autor argumenta que “the states have had extensive influence in American tariff policy, either by direct action of the States in passing laws which effect foreign trade, or by the influence of state interests in the national Congress” (Palumbo, 1960:290). Como podemos observar, o autor também destaca a participação direta dos estados no comércio exterior com a aplicação de leis estaduais. O próximo tópico buscará analisar esta categoria de atividade internacional.

Ao tratar da influência dos estados na condução da política externa nacional Sager (1995) tem posicionamento semelhante ao entendimento de Palumbo. Para a autora, a principal atividade dos governos estaduais no cenário internacional tem sido o estabelecimento de escritórios de comércio no exterior. Apesar disto, a autora destaca que os governos estaduais também buscam influenciar a condução da política externa ao buscar participar mais diretamente das negociações envolvendo o estabelecimento de acordos multilaterais de comércio. Nesse caso, a autora cita a participação dos estados nas negociações envolvendo a rodada Uruguai do GATT e também no estabelecimento do Acordo de livre-comércio do NAFTA (Sager, 1995).

#### 4.1.3 A atividade internacional dos legislativos estaduais

Para além das iniciativas voltadas para influenciar a política externa do governo nacional no plano doméstico por meio de *lobby* junto ao Congresso e o governo, os estados têm buscado atuar de forma autônoma. Este tipo de atividade é desenvolvida por meio da atuação dos legislativos estaduais.

Estudo realizado por Conlan et al (2004) para o *Council of State Governments*, demonstra o aumento no envolvimento dos legislativos estaduais em questões de política internacional no período de 1991 a 2002. Segundo a pesquisa, foram introduzidas, entre 2001 e 2002, 886 leis e resoluções com implicações internacionais nos estados. Destas 883 leis, 306 foram aprovadas. Os dados abaixo mostram o crescimento das legislações com temas internacionais no período de 1991 a 2002:

**Tabela 6: O crescimento das legislações internacionais, 1991-2002**

1991 - 1992		1995-1996		2001-2002	
Introduzidas	Aprovadas	Introduzidas	Aprovadas	Introduzidas	Aprovadas
343	72	402	83	886	306

Fonte: (Conlan et al, 2004:189)

É possível observar um crescimento 105% no envio de legislações deste caráter e na sua aprovação entre 1995-1996 e 2001-2002. Os principais temas nas legislações estaduais nesse período foram a promoção ao comércio, os assuntos de fronteira, a imigração, a defesa, o meio ambiente e o anti-terrorismo.

O tema da imigração ganha destaque nas discussões dos legislativos estaduais. Levantamento apresentado pela *National Conference of State Legislature*, no período de 2005 a 2011, destaca o crescimento deste tipo de legislação pelos estados:

**Tabela 7: Legislações estaduais relacionadas à imigração (2005-2011)**

Year	Introduced	Passed Legislatures	Vetoed	Enacted	Resolutions	Total Laws & Resolutions
2005	300	45	6	39	0	39
2006	570	90	6	84	12	96
2007	1,562	252	12	240	50	290
2008	1,305	209	3	206	64	270
2009	1,500*	373	20	222	131	353
2010	1,400*	356	10	208	138	346
2011	1,607	318	15	197	109	306

\* 2009-2010 estimates

(Fonte: National Conference of State Legislatures)

Como podemos observar o número de legislações estaduais enviadas sobre imigração cresceu de 300, em 2005, para 1.607, em 2011, enquanto o número de leis promulgadas subiu de 39, para 197. Os projetos de lei introduzidas em 2011, que tratavam sobre imigrantes e refugiados nos 50 estados e em Porto Rico, corresponderam a um aumento significativo se

comparados com os dados do ano anterior, quando 46 estados introduziram aproximadamente 1.400 leis e resoluções sobre imigração, embora o número total de aprovações de leis e resoluções em 2011 tenha sido inferior. Uma explicação para o aumento das legislações sobre o tema neste período foi a aplicação da lei promulgada pelo Arizona em 2010. Após a implementação da lei neste estado, outros cinco legislativos estaduais promulgaram leis similares no ano seguinte: Alabama, Georgia, Indiana, Carolina do Sul e Utah (National Conference of State Legislature, 2011).

Ao destacar a participação dos estados no tema, Sharon Tomiko (co-chair da NCSL Task Force on Immigration and the States) destacou: “States are at the forefront of managing immigration policy, recognizing the contributions of immigrants to our society and economy” e enfatizou a necessidade do governo federal trabalhar em parceria com os estados para reformar a política de imigração “as well as to support fair and effective enforcement” (National Conference of State Legislature, 2011 s/n). No relatório de 2012, no período de janeiro a junho, o número de leis promulgadas foi de 114 nos 41 estados tendo sido adotadas 92 resoluções sobre o tema (National Conference of State Legislatures, 2012). Outro relatório desse mesmo ano, relativo ao período de janeiro a março, destaca a introdução de 865 leis e resoluções sobre imigrantes e refugiados nos 45 legislativos estaduais e no distrito de Columbia. Isso representa uma queda 44%, se comparado ao mesmo período em 2011 quando foram introduzidas 1.538 leis (National Conference of State Legislatures, 2012).

O tema sobre o terrorismo recebeu destaque dos legislativos estaduais principalmente entre 2001 e 2002, tendo em vista o contexto do pós-11 de setembro e a preocupação governamental com relação a esta problemática. Outro assunto que ganhou destaque é o debate sobre meio ambiente e aquecimento global. Como ressaltam os autores, “by 2002, approximately one-third of all states had adopted policies through legislation or executive order to reduce emissions of greenhouse gases” (Conlan et al, 2001:191).

Além da atividade dos legislativos estaduais em temas de imigração, a análise do banco de dados disponível pela *National Conference of State Legislatures* de 2009 a 2013 demonstram que alguns temas indicados por pesquisa anterior de Conlan et al (2001) continuaram como prioridades para os estados, sendo o principal deles a promoção ao comércio através de acordos de comércio e de aproximações bilaterais.

Foram promulgadas, a partir de 2009, leis que solicitavam a atuação dos representantes estaduais no Congresso para a aprovação de acordos de livre comércio. Em 2009, o estado da Califórnia aprovou um memorando que requeria ao governador o entendimento entre o governo estadual e Israel para avançar nas áreas de desenvolvimento tecnológico, negócios, energia e indústria. Neste mesmo ano, o estado de Connecticut apresentava lei visando intensificar a promoção de comércio do estado com países africanos. O estado de Iowa também aprovou neste período solicitação para que o governo nacional firmasse acordo de comércio com China e Taiwan. Este mesmo estado, também por meio de legislação estadual e buscando aprofundar a inserção do estado na economia internacional, criou, em 2009, o *International Trade and Globalization Advisory Council*. Já o estado de Indiana aprovou lei que solicitava e apoiava o estabelecimento de acordo de comércio dos Estados Unidos com a China. Já o estado de Michigan aprovou legislação solicitando a renegociação do acordo de livre comércio entre México, Estados Unidos e Canadá (NAFTA). No ano seguinte, o estado aprovou lei que tratava do mesmo tema. Em 2011, também identificamos a promulgação de leis reforçando a necessidade de se firmar acordos de comércio com a Coreia do Sul nos estados da Califórnia, Florida e Hawaii. Nesse mesmo ano, o estado da Flórida apresentou lei que apoiava o estabelecimento de acordos com Colômbia, Panamá e Coreia do Sul sendo que, em 2009, o estado havia aprovado lei que solicitava apoio dos parlamentares no Congresso para o avanço destas negociações.

Além das iniciativas direcionadas para a promoção de acordos de livre-comércio, os estados buscaram fortalecer os laços bilaterais de comércio com outros países. Exemplos disto foram o estabelecimento de lei estadual de Illinois em 2009 que tratava do relacionamento do estado com Taiwan, da lei estadual de Kansas que tratava do fortalecimento das relações entre o estado com Taiwan e China e da lei apresentada por Iowa que tratava do relacionamento sister-state com a China em 2011. Também nesse período, os estados apresentaram solicitações às suas delegações no Congresso e ao presidente visando a retomada das relações entre Estados Unidos e Cuba com o cancelamento das restrições ao comércio e investimentos. Dentre os estados que apresentavam legislação tratando do assunto temos: Texas (2009), Arkansas (com aprovação de duas leis sobre o tema em 2011), Califórnia (2010) e Nova Jersey (2011).

A reação do governo nacional sobre este tipo de atividade é variável uma vez que conflitos entre estas esferas não são frequentes. Como destacam Conlan et al (2004), “such cases

of conflict and close intergovernmental interaction appear to be the exception rather than the rule” (Conlan, Dudley, Clark, 2004:197). Como consequência, o envolvimento federal neste tipo de atividade é baixo. Como demonstram os dados analisados pelos autores, “federal officials generally do not testify on international issues before state legislative committees. Eighty-nine percent of survey respondents indicated that this rarely occurs” (Conlan; Dudley; Clark, 2004: 197). Grande parte das ações dos legislativos coincide com os interesses do governo nacional. Contudo, “at times some of these subnational governments have decided to take matters into their own hands and have attempted to punish foreign governments for what they consider to be offensive acts” (Fry, 1998:5).

Entretanto, algumas atividades não coincidem com os interesses do governo nacional. No século XIX, foram identificadas iniciativas estaduais que buscavam regular as questões de imigração e que geraram constrangimentos para o governo federal. Para Frank (1998), a temática da imigração foi adicionada aos interesses estaduais em temas de política porque “many states established immigration bureaus for the purpose of attracting foreign nationals to their states” (Frank, 1998:19). Em 1823, a Carolina do Sul aprovou uma lei para regular as questões de imigração e tráfico de escravos. A lei exigia a apreensão temporária de qualquer negro livre que chegasse aos portos do estado, vindo de qualquer outro estado ou de países estrangeiros. Esta medida foi aplicada também por outros estados sulistas e gerou constrangimentos à Grã-Bretanha que procurava garantir os direitos de todos os seus marinheiros por meio das convenções comerciais assinadas com os Estados Unidos. A controvérsia se manteve sem que o governo federal conseguisse solucionar o caso nem mesmo por corte federal, fazendo com que a Grã-Bretanha estabelecesse consulados nos estados sulistas para negociar diretamente com eles a situação de seus marinheiros, o que reforça o argumento de Kline (1983) sobre a relevância deste caso. Para o autor, o caso da Carolina do Sul foi um dos mais importantes exemplos da influência dos estados nas relações exteriores.

O caso mais recente e emblemático envolvendo a temática da imigração é a lei de imigração estabelecida pelo estado do Arizona (Lei SB1070). Essa legislação, promulgada pela governadora republicana Jan Brewer, em 23 de abril de 2010, no estado do Arizona, criminaliza a imigração ilegal, transformando em crime estadual o indivíduo não documentado. Dentre as cláusulas mais polêmicas da lei estão as que exigem que os policiais chequem o status de imigração de um indivíduo enquanto executa outras leis; os imigrantes carreguem consigo seus

documentos e a cláusula que torna ilegal aos trabalhadores indocumentados a demanda por emprego em locais públicos.

A legislação gerou constrangimentos ao governo nacional porque se posicionava contrariamente à política do governo Obama, que buscava realizar uma reforma integral no sistema de imigração norte-americano. Na data de sua promulgação, o presidente criticou severamente a medida, afirmando que a lei do Arizona “reathened to undermine basic notions of fairness that we cherish as Americans, as well as the trust between police and our communities that is so crucial to keeping us safe” (New York Times, 23 de abril 2010). Somado a isso, a promulgação da lei abria também precedentes para “reciprocal and retaliatory treatment of U.S. citizens abroad”, comprometendo, assim, “the ability of U.S. citizens to travel, conduct business, and live abroad” (Fitz e Butterfield, 2012:5).

Essa lei recebeu fortes críticas por grupos da sociedade civil organizada e pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Em 6 de julho de 2010, o Departamento de Justiça tentou bloquear a sua implementação na Corte Distrital e, em 28 desse mesmo mês, a Corte Distrital entendeu que quatro provisões específicas da lei do Arizona (seções 2(B), 3, 5(C), e 6)<sup>16</sup> eram de competência exclusiva do governo federal. O estado do Arizona entrou com apelação na Corte de Apelação, mas esta lhe foi negada em 6 de abril de 2011. Ainda em 10 de agosto desse mesmo ano, o estado entrou com uma petição de revisão na Suprema Corte, que foi aceita em dezembro. No dia 09 de maio de 2011, a governadora do estado, Jan Brewer, apresentou um comunicado oficial afirmando que levaria a lei à Suprema Corte dos Estados Unidos. Na declaração, a governadora afirmou que “we need to get this issue up to the Supreme Court to get the injunction lifted as quickly as possible so that we can move forward in order to keep the safety and the welfare of the people of Arizona and of America safe”. E ainda, “the American people have clearly sided with Arizona on the righteousness of Senate Bill 1070, and I believe the Supreme Court will as well” (AZ Capital Times, 2011).

O caso foi decidido em 25 de abril de 2012, pela Suprema Corte, e manteve algumas dúvidas quanto aos limites dos estados na temática. Na decisão, foram invalidadas três

---

<sup>16</sup> A seção 2(B) da lei exige que seja verificado o status migratório de toda pessoa parada, presa, ou retida por agentes oficiais desde que haja “suspeita razoável” de que ela estaria no país ilegalmente. A seção 3 transforma em crime não portar o documento de registro do estrangeiro (*alien registration document*) e a seção 5(C) criminaliza o trabalho sem autorização. Por fim, a seção 6 permite a prisão, sem mandato, se um agente oficial tiver uma “causa provável” para acreditar que uma pessoa tenha cometido um crime que a qualifica para remoção do país (Fitz e Butterfield, 2012:1) .

disposições da lei (as seções três, cinco e seis da SB1070), provocando forte debate sobre os direitos dos estados e do governo federal. Foram também anuladas pela Suprema Corte as cláusulas que convertiam em criminosos os imigrantes ilegais que conseguissem ou solicitassem empregos; aquelas que autorizavam a prisão sem decisão judicial para crimes passíveis de deportação e ainda as que obrigavam os imigrantes a se registrarem no Governo Federal. Além disso, as seções três, cinco e seis da SB1070 foram anuladas<sup>17</sup>.

Contudo, a vitória do governo federal foi parcial, uma vez que alguns artigos da lei foram suprimidos, tendo sido declarados inconstitucionais, enquanto outros se mantiveram. Exemplo disso é a sessão sobre imigrantes indocumentados (2B), considerada constitucional pela Corte. Em tal medida, estabelece-se a verificação de documentação de uma pessoa suspeita de ser imigrante ilegal. É importante ressaltar que ela é uma medida sem precedentes e que teve grande oposição da parte do governo Obama. Além disso, representantes da sociedade civil, contrários à lei, afirmam que esta medida pode gerar discriminação racial.

A decisão da Suprema Corte provocou, assim, posições divergentes, uma vez que ela poderá influenciar as políticas migratórias de outros estados americanos, possibilitando o estabelecimento de leis similares para a polícia local. Aliás, esse processo já pode ser identificado, pois, no ano de 2011, os estados do Alabama, Geórgia, Indiana, South Carolina e Utah adotaram medidas similares àsquelas do Arizona (National Immigration Law Center). No estado do Alabama, por exemplo, a lei HB56 contém mecanismos que estabelecem a verificação do status dos estudantes imigrantes nas escolas do estado (Southern California Public Radio, 25 de junho 2012)<sup>18</sup>.

Na percepção de alguns legisladores, a decisão da Suprema Corte fortaleceu o papel dos estados de legislarem sobre essa temática. Para o representante da Pennsylvania, Daryl Metcalfe, fundador da State Legislators for Legal Immigration, “the decision reaffirms our position that we do have a place in this debate” (USA Today, 25 de junho de 2012). As percepções sobre a decisão da Suprema Corte no caso do Arizona permanecem indefinidas. Para o senador Steve Gallardo, “the Supreme Court has really sent us a mixed message” (USA Today, 25 de junho de 2012). Ao analisar esse mesmo caso, Carcaño resalta que a decisão da Suprema Corte sobre os

---

<sup>17</sup> Para mais informações sobre a lei, consultar em: <http://www.supremecourt.gov/opinions/11pdf/11-182b5e1.pdf>

<sup>18</sup> Esta medida foi temporariamente bloqueada por uma Corte Federal.

limites da atuação dos estados é, de fato, contraditória. Para ela, “giving law enforcement officers serving within states this authority continues to enmesh state and federal enforcement of immigration policy” (The Washington Post, 26 de junho de 2012). Segundo Carcaño, com a decisão da Corte, algumas questões devem ser analisadas de forma a responder o seguinte questionamento: “Is immigration policy and its implementation a federal not a state matter, or not?” (The Washington Post, 26 de junho de 2012). Na sua opinião, “the contradiction is, for us, not a simple ruling of law in the abstract or in the yet unknown. It is already critical to life in our state” (idem). Dessa maneira, a posição adotada pela Corte mantém em aberto o debate, “providing little clarity on how far states can go to police their borders and solidifying the topic as a key election-year issue” (USA Today, 25 de junho de 2012).

As questões contemporâneas relativas ao meio ambiente e ao aquecimento global também geram tensões com a política externa do governo nacional. Em 2001, os estados norte-americanos do Arizona, Califórnia, Novo México, Oregon, Washington, Utah e Montana se propuseram a adotar medidas de redução de gases efeito-estufa pela adesão ao projeto “*Western Climate Initiative (WCI)*”, criado em 2007 (Eatmon JR, 2009). Adotando um posicionamento distinto do governo federal, 21 leis e resoluções sobre a redução de gases efeito-estufa foram adotadas pelas legislações estaduais, sendo que um terço dos estados elaborou políticas voltadas ao tema a partir de 2002 (Conlan et al, 2004).

Todavia, há casos mais complexos e que exigem uma reflexão mais ampla sobre questões que envolvem a unidade da política externa norte-americana. A decisão de penalizar um governo no cenário internacional por boicote é uma ação que se caracteriza fundamentalmente como uma atividade destinada ao governo nacional. Mas, como veremos, os estados também têm utilizado este instrumento de atuação exterior com a aplicação de sanções econômicas internacionais.

Ao analisar essa questão, Kline (1983:18) destaca: “another type of troublesome state action that has occurred in the past concerns the various buy-American policies that limit state and local purchases to US goods, thereby restricting foreign imports and impacting on national foreign-policy positions”. Com o desenvolvimento de atividades dessa natureza, “states can sometimes seriously embarrass the national government when their actions violate foreign-policy requirements and may even cause other nations to take retaliatory measures” (Kline, 1982:18).

Por meio da aplicação de sanções econômicas, os estados geram mais do que constrangimentos ao governo, causando problemas no âmbito multilateral ao adotarem posições divergentes daquelas implementadas pelo governo nacional.

Parte-se, aqui, do pressuposto de que todas as sanções econômicas estaduais, diferentemente das outras legislações estaduais tratadas até o momento, possuem potencial de conflito com governo nacional. Isso se deve ao fato de tratarem de temas que, no entendimento do governo federal, não seriam de competência estadual. Ao analisar o crescente envolvimento dos estados no cenário internacional por meio desse tipo de atividade, Sager (1995:95) destaca o caráter unilateral destas medidas que são adotadas “without the blessing of the federal government”.

Por considerar a relevância deste tipo de atividade e suas implicações para o debate sobre a política exterior norte-americana e a compreensão do relacionamento entre estados e governo federal na política internacional, o foco desta pesquisa será a análise da aplicação das sanções econômicas estaduais. No próximo tópico, analisaremos as principais características destas sanções, o histórico desse processo e a evolução desse tipo de atividade estadual no período de 1977, data inicial das sanções estaduais, a 2012.

#### **4.2 As sanções econômicas estaduais**

O envolvimento dos governos locais e estaduais por meio da aplicação de sanções econômicas tem seu início no final da década de 1970 e estão relacionadas ao movimento *anti-apartheid*<sup>19</sup> tendo sido desenhadas “to put pressure not only on companies doing business in South Africa but also on the U.S. federal government, at a time when the administration opposed further sanctions against the apartheid regime” (Lyman, 2002:88). Nesse período, “over 150 states, counties, and municipalities placed sanctions on US and foreign businesses operation in

---

<sup>19</sup> Fry (2009) cita outras sanções aplicadas antes daquelas relacionadas ao *apartheid* e que tiveram a Nigéria, Indonésia, Cuba e Irlanda do Norte como alvos. Contudo, o levantamento empírico realizado nesta pesquisa identificou como primeira sanção estadual aquela realizada pelo estado de Wisconsin contra a África do Sul em 1977. Por não encontrarmos outra referência ou mesmo indicações específicas sobre a data e os estados que implementaram as sanções citadas por Fry, consideramos nessa análise os dados identificados pelo levantamento empírico.

pre-Mandela South Africa, long before Congress passed a national set of restrictions directed at the pro-apartheid government in Pretoria” (Fry, 1998:5).

Tal tipo de atividade, conforme o entendimento da *U.S. International Trade Commission*, corresponde ao grupo das sanções econômicas unilaterais (*Unilateral Economic Sanctions*). São consideradas sanções econômicas unilaterais pela Comissão “any unilateral restriction or condition on economic activity with respect to a foreign country or foreign entity that is imposed by the United States for reasons of foreign policy or national security” (U.S. International Trade Commission, 1998:1). Outros termos também são utilizados pela literatura para se referir a este tipo de sanção. São eles: “embargos econômicos” (Carter, 1987; Gove, 1981; Hufbauer, Schott, Elliot, 1990) “boicotes econômicos” (Carter, 1987; Hufbauer, Schott, Elliot, 1990) e “blacklisting” (Fitzgerald, 1998; Askari et al, 2003).

No caso dos governos estaduais e locais as sanções econômicas são conduzidas de duas formas: 1) por medidas de compras seletivas ou leis contratuais que proíbem agências estaduais de estabelecerem contratos ou negócios de compra de produtos ou serviços com empresas que fazem negócios com o país-alvo da sanção; ou 2) pela aplicação de leis seletivas de investimentos proibindo agências estaduais de investir fundos públicos nessas companhias. Uma variação dessa última prática é o estabelecimento de leis de desinvestimento, que exigem o desinvestimento dos fundos de pensão estadual nas companhias que fazem negócios ou que sejam do país-alvo (Grimmett, 2011). Ao buscar regular as sanções estaduais e locais através de leis federais em 2007 e 2010<sup>20</sup>, o Congresso reafirmou a definição acima ao considerar como sanções estaduais e locais a aplicação de medidas de desinvestimento ou a proibição de investimentos ao país-alvo:

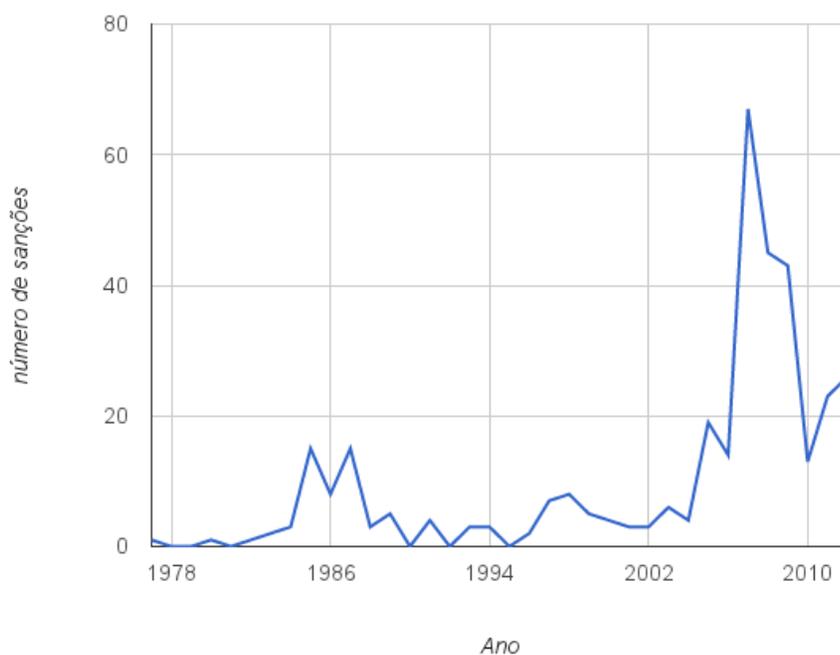
“Notwithstanding any other provision of law, a State or local government may adopt and enforce measures that meet the requirements of subsection (d) to divest the assets of the State or local government from, or prohibit investment of the assets of the State or local government in, any person that the State or local government determines, using credible information available to the public, engages in investment activities in Iran described in subsection (c) (*Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010* e *Sudan Accountability and Divestment Act of 2007*).

---

<sup>20</sup>As leis correspondem ao *Sudan Accountability And Divestment Act Of 2007* e ao *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, And Divestment Act Of 2010* e serão analisadas posteriormente no capítulo destinado ao estudo das regulações apresentadas pelo Congresso.

No período de 1977 a 2012 foram identificadas um total de 356 propostas de sanções estaduais pelos estados norte-americanos<sup>21</sup>. O gráfico abaixo demonstra uma primeira onda de crescimento destas medidas a partir do final da década de 1980 com outro pico de crescimento no período de 2005 a 2010:

**Figura 1: Evolução das Sanções estaduais (1977-2012)**



Fonte: elaborado pela autora

Até o final da década de 1980, as sanções estaduais estiveram relacionadas ao movimento *anti-apartheid*. Por isto, nesse período, as sanções aplicadas tiveram como alvos a África do Sul

<sup>21</sup> As informações completas deste levantamento estão disponíveis no Anexo XXX. A realização desta pesquisa considerou os bancos de dados disponíveis em cada *state legislature* tanto na House quanto no Senado. Também foram realizadas pesquisa os relatórios disponíveis na *National Conference of State Legislatures* e no *Congressional Research Service*.

e a Namíbia, que possuíam um sistema de segregação racial. Considerando o período e o tema destas sanções, foram aplicadas 64 sanções estaduais relacionadas ao tema da segregação racial no período de 1977 a 1994, quando se observa o encerramento desta prática nestes países. Dessas sanções, todas elas tiveram como alvo a África do Sul, sendo que a Namíbia foi incluída como país-alvo em apenas 22 dessas medidas:

**Tabela 8: Sanções econômicas estaduais (1977-1994)**

<b>1977</b>	1	<b>1986</b>	8	<b>1994</b>	3
<b>1980</b>	1	<b>1987</b>	15		
<b>1982</b>	1	<b>1988</b>	3		
<b>1983</b>	2	<b>1989</b>	5		
<b>1984</b>	3	<b>1991</b>	4		
<b>1985</b>	15	<b>1993</b>	3		
			<b>Total: 64</b>		

Fonte: elaborado pela autora

O envolvimento contra o *apartheid* por meio da aplicação de sanções econômicas pelos estados norte-americanos foi significativo e contou com a participação de mais da metade dos estados. Ao todo, vinte e oito estados e o território de Virgin Islands estiveram envolvidos no movimento *anti-apartheid* com a aplicação de sanções. Para Lyman (2002), esse envolvimento foi bem-sucedido não apenas pelo alto envolvimento dos estados, mas pelos seus resultados. O autor ainda destaca que a aplicação de sanções estaduais contribuiu para pressionar o governo federal a aprovar sanções contra a África do Sul. Como resultado disto nos anos 1980, mais de 100 governos locais e estaduais decretaram sanções contra esse país antes da aprovação desse tipo de medida pelo governo federal (Lyman, 2002).

Ao analisarmos o debate no Congresso sobre este tema, identificamos que a aprovação de uma lei federal propondo sanções à África do Sul aconteceu depois da implementação das sanções estaduais. O tema aparece nos debates da *House of Representatives* a partir de 1975, com a apresentação de resoluções sobre a questão. Em 1978 a casa apresentou o primeiro projeto de lei propondo sanções à África do Sul (H.R.12157). O objetivo desse projeto de lei era proibir por meio de emenda a realização de transações financeiras do *Export-Import Bank of the United*

*States*<sup>22</sup> com a África do Sul. A proposta, no entanto, não foi aprovada pelo Senado, o que inviabilizou sua aprovação com lei federal. Posteriormente, a partir de 1984, foram apresentados outros 14 projetos de lei pelo Senado e House of Representatives propondo sanções à África do Sul até início de abril de 1985. Mas, somente em agosto de 1985 o projeto de lei *International Security and Development Cooperation Act of 1985* (S.960) apresentado no Senado por Richard G. Lugar (Republicano) e que aplicava sanções à África do Sul, tornou-se lei federal (P.L. 99-83). A legislação proibia a utilização dos fundos de assistência federal “for education or training programs that are conducted by or through organizations in South Africa that are financed or controlled by South Africa's government” e “permits such funds to be used only in programs which reflect the objective of the majority of South Africans to end apartheid” (S.960, Public Law 99-83, 1985). Até janeiro de 1985, nosso levantamento empírico demonstrou que os estados norte-americanos haviam proposto oito sanções estaduais ao regime do *apartheid* sendo que, em 1985, foram apresentadas 15 sanções econômicas. Tais dados corroboram a afirmação de que: “that sanctions campaign is considered to have been largely successful in not only raising the spirits and negotiating power of South Africa's liberation movement, but also finally moving Congress to enact sanctions at the federal level over President Reagan's veto” (Lyman, 2002:88).

Ainda sobre o movimento dos estados contra o regime do *apartheid*, identificamos que o estado da Pennsylvania foi o mais ativo ao apresentar um total de 34 propostas de sanções econômicas seguido por Washington (9), South Carolina (5) e Connecticut (4). Rhode Island e Vermont apresentaram três propostas. Arkansas, Califórnia e Massachusetts apresentaram duas propostas de sanções e os demais estados (Colorado, Illinois, Iowa, Kansas, Louisiana, Maine, Maryland, Michigan, Minnestota, Missouri, Nebraska, New Jersey, North Carolina, North Dakota, Oklahoma, Oregon, Tennessee, Virgin Islands, West Virginia e Wisconsin) aplicaram, cada um deles, uma lei estadual visando sanções à África do Sul. Vale destacar que a Namíbia também foi alvo de sanções juntamente com a África do Sul em algumas dessas legislações estaduais:

---

<sup>22</sup> O Banco foi criado por meio da aprovação da lei *Export-Import Bank Act of 1945* (Public Law 79-173). O ato determina que: “the objects and purposes of the Bank shall be to aid in financing and to facilitate exports of goods and services, imports, and the exchange of commodities and services between the United States or any of its territories or insular possessions and any foreign country or the agencies or nationals of any such country, and in so doing to contribute to the employment of United States workers” (Export-Import Bank Act of 1945, Section 2, 1945).

**Tabela 9: Sanções estaduais por estado / país alvo (1977-1994)**

<b>Ano</b>	<b>Governo estadual</b>	<b>País-alvo</b>	<b>País-alvo 2</b>
1977	Wisconsin	África do Sul	
1980	Michigan	África do Sul	
1982	Connecticut	África do Sul	
1983	Massachusetts	África do Sul	
1983	Virgin Islands*	África do Sul	
1984	Maine	África do Sul	
1984	Maryland	África do Sul	
1984	Nebraska	África do Sul	
1985	South Carolina	África do Sul	
1985	South Carolina	África do Sul	
1985	South Carolina	África do Sul	
1985	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
1985	Pennsylvania	África do Sul	
1985	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
1985	Vermont	África do Sul	Namíbia
1985	Colorado	África do Sul	
1985	Iowa	África do Sul	
1985	Kansas	África do Sul	
1985	Louisiana	África do Sul	
1985	Minnesota	África do Sul	
1985	New Jersey	África do Sul	
1985	North Dakota	África do Sul	
1985	Rhode Island	África do Sul	
1986	South Carolina	África do Sul	
1986	South Carolina	África do Sul	
1986	Washington	África do Sul	
1986	Washington	África do Sul	Namíbia
1986	Vermont	África do Sul	
1986	California	África do Sul	
1986	Oklahoma	África do Sul	
1986	West Virginia	África do Sul	
1987	Arkansas	África do Sul	
1987	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
1987	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
1987	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
1987	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
1987	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
1987	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
1987	Washington	África do Sul	
1987	Washington	África do Sul	
1987	Washington	África do Sul	
1987	Washington	África do Sul	Namíbia
1987	Illinois	África do Sul	
1987	Missouri	África do Sul	

<b>1987</b>	Oregon	África do Sul	
<b>1987</b>	Tennessee	África do Sul	
<b>1988</b>	Washington	África do Sul	
<b>1988</b>	Washington	África do Sul	Namíbia
<b>1988</b>	Washington	África do Sul	Namíbia
<b>1989</b>	Connecticut	África do Sul	Namíbia
<b>1989</b>	North Carolina	África do Sul	
<b>1989</b>	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
<b>1989</b>	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
<b>1989</b>	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
<b>1991</b>	Connecticut	África do Sul	
<b>1991</b>	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
<b>1991</b>	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
<b>1991</b>	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
<b>1993</b>	Connecticut	África do Sul	
<b>1993</b>	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
<b>1993</b>	Pennsylvania	África do Sul	Namíbia
<b>1994</b>	Arkansas	África do Sul	
<b>1994</b>	California	África do Sul	
<b>1994</b>	Vermont	África do Sul	

Fonte: elaborado pela autora  
\*Território norte-americano

Com o fim do regime de segregação racial na África do Sul por meio da aprovação da nova Constituição democrática no país em 1993, as sanções estaduais foram aplicadas em outros países-alvo. Os dados da tabela abaixo demonstram que os principais países-alvo de sanções estaduais, a partir de 2000, foram o Irã e o Sudão, que receberam o total de 96 e 79 sanções, respectivamente. Ainda que o tema dos direitos humanos tenha se mantido na agenda dos estados, uma vez que a aplicação de sanções contra o Sudão tinha como finalidade punir o governo pelas violações desses direitos, observamos que, a partir deste período, as sanções econômicas passam a ser direcionadas a países considerados patrocinadores do terrorismo ou denunciados pelo desenvolvimento de armas de destruição em massa (ADM) — como o caso do Sudão. Tais países ganharam mais espaço na agenda dos estados e tornaram-se os principais alvos das sanções.

Tabela 10: Sanções estaduais por alvos (1977-2012)

	1977- 1980	1981- 1990	1991- 2000	2001- 2012	Total
África do Sul	2	35	7	0	44
África do Sul e Namíbia	0	17	5	0	22
Burma	0	0	7	3	10
Coréia do Norte	0	0	0	5	5
Cuba	0	0	0	8	8
Estados considerados terroristas ou patrocinadores	0	0	0	49	49
Indonésia	0	0	1	0	1
Instituições Privadas	0	0	10	18	28
Irã	0	0	0	96	96
Irlanda do Norte	0	0	1	0	1
Liga Árabe	0	0	4	0	4
Síria	0	0	0	6	6
Sudão	0	0	0	79	79
Estados praticantes de genocídio e/ou apartheid	0	0	0	2	2
Timor Leste	0	0	1	0	1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>52</b>	<b>36</b>	<b>266</b>	<b>356</b>

Fonte: Elaborado pela autora

Ao somarmos as sanções envolvendo a temática do terrorismo e desenvolvimento de ADM de 2001 a 2012, identificamos o total de 150 sanções. Nesse período, foram alvos de sanções econômicas motivadas pelas denúncias de apoio ao terrorismo e desenvolvimento de armas nucleares: a Coréia do Norte (5 sanções), o Irã (96 sanções) e os países considerados terroristas ou patrocinadores do terrorismo (64 sanções). Esta última categoria de legislações diz respeito às propostas que não citaram um país-alvo específico. Elas estabeleceram medidas de desinvestimentos por parte de fundos estaduais contra companhias localizadas em qualquer país considerado patrocinador ou terrorista pelo *United States Department of State*.

Considerando-se os casos de sanções motivadas por violações aos direitos humanos, foram identificados um total de 116 sanções neste mesmo período. Foram alvos: Burma (3), Cuba (8), Instituições privadas (18), Síria (6), Sudão (79) e “Estados praticantes de *apartheid* e/ou genocídio” (2). Foram incluídos na categoria “instituições privadas” as sanções econômicas aplicadas de 1997 a 2007 que determinavam a prática do desinvestimento ou a realização de

operações financeiras com instituições privadas (bancos e seguradoras) que não possuíam acordos de reparação com vítimas do Holocausto Nazista. Os estados que aplicaram este tipo de medida foram a Califórnia, Nova Iorque, Rhode Island, Texas e Pensilvânia como demonstra a tabela abaixo:

*Tabela 11: Sanção estadual contra Instituições Privadas*

<b>Ano</b>	<b>Bill</b>	<b>Governo estadual</b>
<b>1997</b>	ACR 43	California
<b>1997</b>	HB 6572	Rhode Island
<b>1998</b>	AB 1715	California
<b>1998</b>	SB 1397	California
<b>1999</b>	AB 600	California
<b>1999</b>	S04214	New York
<b>2000</b>	AB 1728	California
<b>2000</b>	SB 1915	California
<b>2000</b>	SB 2199	California
<b>2000</b>	S06656	New York
<b>2001</b>	S01268	New York
<b>2001</b>	HB 845	Texas
<b>2002</b>	SB 14	Texas
<b>2003</b>	A04793	New York
<b>2003</b>	S02644	New York
<b>2003</b>	HR 263	Pennsylvania
<b>2003</b>	SB 1061	Texas
<b>2004</b>	A10194A	New York
<b>2004</b>	A10195	New York
<b>2004</b>	A10196	New York
<b>2005</b>	A01911	New York
<b>2005</b>	A01912	New York
<b>2005</b>	A02326	New York
<b>2005</b>	S02477	New York
<b>2005</b>	S02478	New York
<b>2005</b>	S02479	New York
<b>2006</b>	HB 7750	Rhode Island
<b>2007</b>	SB 0543	Rhode Island

Fonte: elaborado pela autora

A categoria apresentada abaixo na tabela sobre “Estados praticantes de apartheid e/ou genocídio” se referem a dois projetos de lei apresentados pelo estado de Tennessee, em 2008 (HB4046 e SB3737), e que não possuem alvos específicos e não estão relacionados à prática ou

apoio ao terrorismo. Estas medidas buscam a aplicação de sanções econômicas a países envolvidos com a prática do genocídio ou *apartheid* conforme apresentado no texto da lei:

“[...] the board of trustees of the Tennessee consolidated retirement system shall divest all current financial interests in: 1) Countries practicing apartheid or genocide against their citizens; and 2) Companies doing business with countries practicing apartheid or genocide against their citizens” (Senate Bill 3737 / House Bill 4046. An Act to amend Tennessee Code Annotated, 2008).

Os outros casos de sanções também relacionadas ao tema dos direitos humanos e aplicadas no período de 1991 a 2000 foram as legislações estaduais determinando sanções econômicas contra a Indonésia, Timor Leste e a Irlanda do Norte.

A Indonésia e o Timor Leste tornaram-se alvo de legislações estaduais do estado de Rhode Island em 1997 (HB6721 e SB 0984). As legislações previam políticas de desinvestimentos de fundos estatais no Timor Leste e Indonésia como resultado das hostilidades contra o povo português e estão relacionadas à crise política enfrentada pela região decorrente da ocupação do Timor Leste pela Indonésia. A Irlanda do Norte foi alvo de projeto de lei do estado da Califórnia em 1998 (SB105) que destacava as preocupações do governo estadual sobre as denúncias de discriminação religiosa e étnica contra uma minoria de funcionários de muitas empresas que realizavam negócios na Irlanda do Norte e determinava a investigação e aplicação de sanções a estas empresas (Senate Bill 105, 1998).

A categoria descrita na tabela como “Liga Árabe” refere-se às sanções do estado da Califórnia nos anos de 1996 e 1998 que previa o boicote aos países membros da Liga árabe que aplicam boicote a Israel desde 1948. Estas legislações apresentadas pelo estado da Califórnia não trataram, portanto, de um único país-alvo, mas referia-se a um grupo de 22 países do Oriente Médio e da África, bem como entidades que mantêm um boicote oficial à empresas israelenses desde a fundação do Estado de Israel em 1948. São membros da Liga árabe a Algeria, Bahrein, Comores, Djibouti, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Oman, Palestina, Qatar, Arábia Saudita, Somália, Sudão, Síria, Tunísia, Emirados Árabes Unidos e Yemen (Weiss, 2013).

Ao observarmos o gráfico e a tabela abaixo sobre as sanções aplicadas por cada estado é possível realizar algumas considerações. Os governos estaduais mais ativos neste tipo de atividade internacional são os estados de Michigan (44), Pensilvânia (27), Califórnia (23), Nova Iorque (21) e Geórgia (19). As ações aplicadas por Michigan estão em sua maioria relacionadas a sanções envolvendo estados terroristas ou patrocinadores (39). O ativismo do estado da Pensilvânia está concentrado no período de 1985 a 1993, quando o estado esteve envolvido com a aplicação de sanções contra o *apartheid* na África do Sul e na Namíbia. No total foram apresentadas 17 legislações sobre o tema. Posteriormente, o foco do estado teve como alvos o Irã, o Sudão e os Estados terroristas ou patrocinadores. No entanto, após o envolvimento no caso do movimento *anti-apartheid*, observamos uma redução neste tipo de atividade, com um total de 10 sanções aplicadas a partir de 2003. No caso do estado da Califórnia, o ativismo está relacionado às políticas de apoio a Israel. As legislações restritivas apresentadas pelo estado envolvem instituições privadas que não estabeleciam acordos de reparação ou cooperação com vítimas do Holocausto Nazista (total de 6 sanções). Também identificamos sanções destinadas à Liga árabe (4 sanções). Também foram aplicadas sanções contra o Sudão, o Irã e uma sanção contra Burma e outra contra a Irlanda do Norte. O ativismo de Nova Iorque também está relacionado, de alguma forma, ao apoio a Israel. Isto porque das 21 sanções aplicadas 14 envolveram propostas de legislações voltadas para políticas de boicotes a instituições privadas contrárias às compensações das vítimas do Holocausto Nazista. As outras sete propostas de sanções aplicadas a partir de 2007 tiveram como destino o Irã. No caso do estado da Geórgia, o maior ativismo esteve relacionado ao tema dos direitos humanos. O maior número de propostas de sanções teve como alvo o Sudão, inclusive no período mais recente, de 2005 a 2009 (total 12 sanções). Mais recentemente, a partir de 2005, foram propostas sanções contra o Irã, que também tiveram como alvo a Síria e a Coréia do Norte.

*Tabela 12: Sanções por estado (1977-2012)*

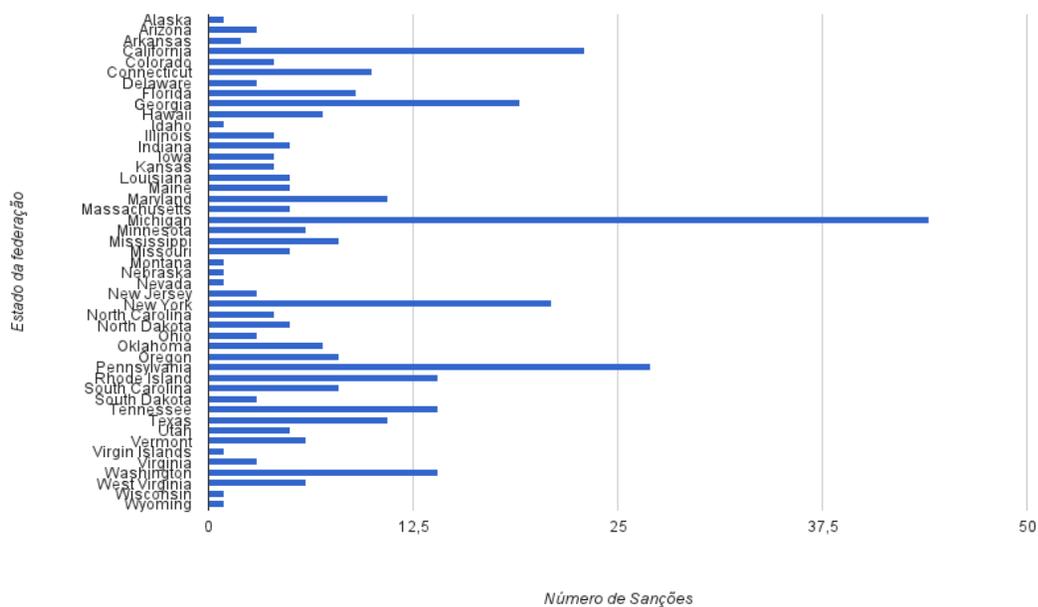
<b>Alaska</b>	1	<b>Maine</b>	5	<b>Oregon</b>	8
<b>Arizona</b>	3	<b>Maryland</b>	11	<b>Pennsylvania</b>	27
<b>Arkansas</b>	2	<b>Massachusetts</b>	5	<b>Rhode Island</b>	14
<b>Califórnia</b>	23	<b>Michigan</b>	44	<b>South Carolina</b>	8
<b>Colorado</b>	4	<b>Minnesota</b>	6	<b>South Dakota</b>	3
<b>Connecticut</b>	10	<b>Mississippi</b>	8	<b>Tennessee</b>	14
<b>Delaware</b>	3	<b>Missouri</b>	5	<b>Texas</b>	11

<b>Florida</b>	9	<b>Montana</b>	1	<b>Utah</b>	5
<b>Georgia</b>	19	<b>Nebraska</b>	1	<b>Vermont</b>	6
<b>Hawaii</b>	7	<b>Nevada</b>	1	<b>Virgin Islands*</b>	1
<b>Idaho</b>	1	<b>New Jersey</b>	3	<b>Virginia</b>	3
<b>Illinois</b>	4	<b>New York</b>	21	<b>Washington</b>	14
<b>Indiana</b>	5	<b>North Carolina</b>	4	<b>West Virginia</b>	6
<b>Iowa</b>	4	<b>North Dakota</b>	5	<b>Wisconsin</b>	1
<b>Kansas</b>	4	<b>Ohio</b>	3	<b>Wyoming</b>	1
<b>Louisiana</b>	5	<b>Oklahoma</b>	7		
<b>Total</b>					356

Fonte: elaborado pela autora

\*Território

*Figura 2: Sanções por estado (1977-2012)*



Fonte: elaborado pela autora

Ao analisarmos os dados envolvendo o peso econômico de cada estado, percebemos que este critério não é determinante para o envolvimento dos governos estaduais na aplicação de

sanções internacionais. O estado de Michigan, por exemplo, é o mais ativo em número de propostas de lei visando à aplicação de medidas restritivas ao comércio, mas ele está em 13º no ranking de estados com maior Produto Nacional Bruto (PNB), conforme dados apresentados na tabela abaixo:

*Tabela 13: Peso econômico dos estados e as sanções*

<b>Ranking PNB</b>	<b>Estado/Territórios</b>	<b>PNB*</b>	<b>Sanções</b>
1	California	1.672.473	23
2	Texas	1.116.268	11
3	New York	1.013.251	21
4	Florida	650.291	9
5	Illinois.	571.228	4
6	Pennsylvania	493.530	27
7	New Jersey	431.409	3
8	Ohio	413.991	3
9	North Carolina	380.693	4
10	Virginia	377.466	3
11	Georgia	358.843	19
12	Massachusetts	340.159	5
13	Michigan	329.812	44
14	Washington	307.685	14
15	Maryland	264.321	11
16	Indiana	241.927	5
17	Minnesota	240.418	6
18	Colorado	230.976	4
19	Tennessee	227.360	14
20	Arizona	221.016	3
21	Wisconsin	219.080	1
22	Missouri	216.681	5
23	Louisiana	200.944	5
24	Connecticut	197.613	10
25	Oregon	174.165	8
26	Alabama	153.839	0
27	South Carolina	143.407	8
28	Kentucky	141.977	0
29	Oklahoma	132.917	7
30	Iowa	124.011	4
31	Kansas	113.324	4

<b>32</b>	Nevada	109.610	1
<b>33</b>	Utah	105.199	5
<b>34</b>	Arkansas	92.075	2
<b>35</b>	District of Columbia	89.968	0
<b>36</b>	Mississippi	85.363	8
<b>37</b>	Nebraska	80.638	1
<b>38</b>	New Mexico	70.785	0
<b>39</b>	Hawaii	59.673	7
<b>40</b>	Delaware	55.496	3
<b>41</b>	New Hampshire	55.242	0
<b>42</b>	West Virginia	53.575	6
<b>43</b>	Idaho	50.734	1
<b>44</b>	Maine	45.564	5
<b>45</b>	Alaska	43.472	1
<b>46</b>	Rhode Island	43.153	14
<b>47</b>	South Dakota	34.371	3
<b>48</b>	Wyoming	32.004	1
<b>49</b>	Montana	31.918	1
<b>50</b>	North Dakota	31.618	5
<b>51</b>	Vermont	23.341	6
<b>52</b>	Virgin Islands	x	1
	Total	12.804.906	356

\* Fonte: BEA U.S. Bureau of Economic Analysis, 2010

Ao cruzarmos os dados sobre os partidos políticos e a apresentação de leis envolvendo sanções estaduais, verificamos uma proximidade muito grande entre Democratas e Republicanos. No período analisado, de 1977 a 2012, os deputados e senadores vinculados ao partido democrata apresentaram o total de 155 projetos de leis envolvendo sanções econômicas, enquanto os Republicanos apresentaram o total de 135 sanções.

**Tabela 14: Sanções Estaduais e partidos políticos**

<b>Democratas</b>	<b>155</b>
<b>Republicanos</b>	<b>135</b>
<b>Indeterminado</b>	<b>5</b>
<b>s/d</b>	<b>61</b>
<b>Total</b>	<b>356</b>

Fonte: elaborado pela autora

Mesmo quando consideramos as sanções estaduais tendo em vista os alvos e, por consequência, a motivação envolvida, as variáveis não são determinantes. No caso das denúncias envolvendo o *apartheid* nos anos 1980, há uma diferença significativa. Os Democratas dominaram o total das propostas de sanções a África do Sul (total de 35 sanções contra oito dos Republicanos). Contudo, isto não significa que os Democratas se envolvem mais na aplicação de sanções econômicas quando se trata das violações aos direitos humanos. Isto porque quando consideramos as denúncias e sanções envolvendo o Sudão, as propostas dos Republicanos superam a dos Democratas. Foram 47 a 25 propostas de sanções, respectivamente. Quando tratamos das motivações envolvendo o desenvolvimento de ADM, ambos os partidos apresentaram propostas de sanções no Senado ou na *House of Representatives*. Como demonstrado na tabela abaixo, houve um total de 38 propostas elaboradas pelos Democratas, contra 35 pelos Republicanos. E, no caso das sanções destinadas aos apoiadores do terrorismo ou a países considerados terroristas, os números de propostas apresentadas pelos Democratas superaram a dos Republicanos. Sendo assim, a variável político-partidária também não é determinante para um maior envolvimento internacional dos legislativos estaduais norte-americanos.

*Tabela 15: Sanções estaduais por Alvo e Partido Político*

	Democratas	Republicanos	Ind	s/d	Total
África do Sul	35	8	0	24	67
Burma	6	2	1	1	10
Coréia do Norte	0	0	0	5	5
Cuba	2	6	0	0	8
Estados considerados terroristas ou patrocinadores	43	21	0	0	64
Indonésia	0	1	0	0	1
Instituições Privadas	4	9	0	0	13
Irã	38	35	4	18	95
Irlanda do Norte	0	1	0	0	1
Liga Árabe	0	4	0	0	4
Síria	0	0	0	6	6
Sudão	25	47	0	7	79
Temático	2	0	0	0	2
Timor Leste	0	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>155</b>	<b>135</b>	<b>5</b>	<b>61</b>	<b>356</b>

Fonte: elaborado pela autora

Uma ressalva que deve ser destacada está relacionada à dificuldade na avaliação dos impactos econômicos deste tipo de legislação estadual. A ausência de um banco de dados com estas sanções, os diferentes termos utilizados por este tipo de prática e o fato da grande maioria das sanções estaduais não focarem em um setor econômico específico dificultam uma avaliação confiável sobre seus impactos econômicos. Esta não é uma dificuldade específica das sanções unilaterais implementadas pelos governos subnacionais. A dificuldade no estudo dos impactos econômicos das sanções econômicas unilaterais é reconhecida pela literatura até mesmo nos casos envolvendo sanções aplicadas pelo governo nacional, principalmente quanto às dificuldades relacionadas às estimativas de custos no próprio país que aplica a sanção (Hufbauer; Schott; Elliot, 1990).

As sanções econômicas não geram custos apenas para os países-alvos, uma vez que as práticas de sanções estabelecem restrições de comércio e investimentos que também afetam

empresas norte-americanas e/ou empresas multinacionais localizadas no país. Como veremos, este é o principal motivo de críticas e contestações de das associações de empresas que são afetadas por este tipo de medida. E é também o principal motivo de críticas do governo nacional sobre este tipo de prática. A legislação estadual de Massachusetts, por exemplo, enfrentou posições contrárias da *National Foreign Trade Council*, de agências do governo nacional como o Departamento de Estado, do Tesouro, da *U.S. Chamber* e também de outras organizações domésticas que participaram como parte interessada no momento da avaliação sobre a constitucionalidade da lei estadual. Dentre as agências representantes das empresas tivemos: a *National Association of Manufacturers* e a *American Insurance Association* (Brief of *Amici Curiae* NFTC v. Natsios, 1999). Na decisão envolvendo a lei Massachusetts, a *National Association of Manufactures* apresentou um relatório apresentando os possíveis impactos das sanções aplicadas por estados ou municípios. O objetivo era demonstrar como a aplicação destas medidas é ineficiente para o alcance de objetivos de política externa, além de prejudicial à economia nacional. Algumas informações desse relatório contribuem para uma estimativa dos impactos das sanções econômicas estaduais. Segundo o relatório, “it would be a mistake to underestimate the magnitude of the economic impact that sanctions have on the international business community. These procurement restrictions are far more than mere symbolic statements or rhetorical flourishes. They directly affect billions of dollars a year in business with state and local governments around the country” (Brief of *Amici Curiae* NFTC v. Natsios, 1999).

O documento destaca que apesar das estatísticas sobre os gastos governamentais individuais não estarem disponíveis, a escala ou a ordem de magnitude deste mercado é clara. Segundo dados apresentados pela *National Foreign Trade Council*, mais de 30% das despesas dos cinquenta estados norte-americanos ou aproximadamente U\$270 bilhões, em 1995, “went to non-wage payments for current operations — a large proportion of which can be assumed to have reached the private sector through government contracting. Similarly, local governments’ non-wage current operations expenditures totaled \$284 billion in that same year”. Ainda de acordo com esse relatório, a aplicação de sanções estaduais e locais obrigam as empresas americanas e multinacionais a escolherem entre contratos e oportunidades com o governo local e estadual nos Estados Unidos ou a manterem o comércio com o país-alvo da sanção: “They may participate freely in the world market, where nearly \$6 trillion in trade and investment changes hands each year, or they may curtail those activities in order to remain eligible for state and local

procurement opportunities in the United States. The countries that have already been targeted by proposed or enacted sub-federal sanctions alone do at least \$785 billion annually in trade in goods and services, while, on the other hand, the U.S. state and local procurement market also involves hundreds of billions of dollars in sales. Because of the Massachusetts Burma Law and other similar measures, companies must choose between them. The discriminatory impact on foreign commerce is manifest” (Brief of *Amici Curiae* NFTC v. Natsios, 1999).

O quadro apresentado abaixo elenca os possíveis efeitos das sanções econômicas unilaterais aplicadas pelos governos estaduais tendo em vista o tipo de sanção e o setor afetado:

**Tabela 16: Potenciais efeitos das sanções econômicas unilaterais aplicadas pelos estados**

<b>Setor afetado</b>	<b>Medidas adotadas pelas sanções</b>	<b>Possíveis impactos na economia norte-americana</b>
<b>Comércio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas de restrição de exportação e importação de produtos, serviços e tecnologias;</li> <li>- Proibição de negócios das empresas ou agências estaduais com indivíduos ou empresas que mantêm relacionamento comercial com o país-alvo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução dos suprimentos domésticos ou aumento dos preços</li> <li>- Redução no acesso a produtos estrangeiros para indústrias norte-americanas e consumidores</li> <li>- Redução dos postos de trabalho relacionados aos setores afetados, incluindo a produção de equipamentos militares e com a exportação e perfuração de petróleo</li> </ul>
<b>Assistência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proibição de empréstimos e operações de negócios no país-alvo</li> <li>- Proibição de envio de equipamentos militares ou tecnologia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menos investimento fora do país</li> </ul>
<b>Investimentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proibição de transações bancárias e financeiras</li> <li>- Proibição de investimentos de fundos controlados pelos estados</li> <li>- Aplicação de políticas de desinvestimentos de fundos públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução nas oportunidades de investimento</li> <li>- Aumento no custo seguro e das taxas de juros para exportadores e investidores norte-americanos</li> </ul>
<b>Instituições financeiras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proibição de empréstimos ou realização de outras operações financeiras com empresas relacionadas ao país-alvo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução das oportunidades de investimento e comércio;</li> <li>- Recrudescimento das relações comerciais de longo prazo com países estrangeiros</li> </ul>

Fonte: tabela elaborada com base nos dados compilados da *U.S. International Trade Commission*

Mesmo reconhecendo as limitações e dificuldades para uma avaliação dos impactos econômicos das sanções estaduais, é possível observar com maior clareza que tais medidas geram impactos significativos também no próprio estado que aplica a sanção. As preocupações

do governo nacional sobre este tipo de atividade tornam-se mais concretas quando observamos os impactos desse tipo de medida em empresas e instituições financeiras multinacionais sediadas nos estados e que prejudicam o relacionamento do governo com parceiros comerciais tradicionais.

Esta observação fortalece o entendimento de que os impactos políticos deste tipo de prática são maiores e, por isto, a atividade dos governos estaduais através de sanções econômicas é vista com preocupação e criticado não apenas pelas empresas sediadas nos Estados Unidos, como também pelo governo federal. O documento assinado pelo presidente Clinton em 1997 e enviado à Circuit Court destaca as preocupações do governo federal a respeito destas ações estaduais, sobretudo quanto aos seus impactos para a condução da política externa nacional. O texto afirma que “the Massachusetts Burma Act operates against foreign companies as well as U.S. companies, which has antagonized U.S. allies and complicated the development of a multilateral strategy toward Burma”. Ele ainda destaca que a legislação “undermines the United States' ability to ‘speak with one voice’” (Clinton, The White House. Brief For the U.S. as Amicus Curiae Supporting Affirmance, No. 99-474, 1997). Assim, a atuação dos estados por meio de sanções econômicas adquire um caráter conflituoso ao afetar empresas sediadas na região, prejudicando também o relacionamento dos Estados Unidos com outros parceiros comerciais.

Ao analisar este tipo de atividade, Trachy (2011:2) destaca que “because of the foreign reach of such sanctions, sub-national divestment and procurement laws may conflict or interfere with the United States' foreign policy, imposing substantial burdens on United States-based companies and the United States' economy”. Nos próximos capítulos, buscaremos analisar como as instituições norte-americanas têm reagido e qual tem sido o comportamento adotado tendo em vista ações desse tipo por parte dos governos estaduais. Para isto, analisaremos a postura adotada pelo legislativo na prevenção de possíveis tensões entre as ações estaduais e o governo nacional, bem como o comportamento do Judiciário na definição da autonomia do executivo nacional e estadual para este tipo de atuação internacional.



## **CAPÍTULO V - O POSICIONAMENTO DA SUPREMA CORTE SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS**

### ***5.1 As decisões da Suprema Corte sobre ações envolvendo a participação internacional dos estados***

No período em que os estados norte-americanos estavam organizados sobre o modelo de Confederação, não havia separação dos poderes Executivo e Legislativo e as principais funções de governo estavam nas mãos de um legislativo unicameral, o Congresso. Como analisado no capítulo II, as Convenções de Annapolis e posteriormente da Filadélfia em 1787 discutiram a reformulação dos Artigos da Confederação e a necessidade de se separar os poderes e estabelecer um poder judiciário.

Durante a Convenção Constitucional da Filadélfia foram elaborados os Planos Virgínia e Nova Jersey objetivando a separação dos poderes. Os planos se diferenciavam no que diz respeito ao judiciário. Enquanto o Plano Virgínia propunha a constituição de uma Suprema Corte e tribunais federais inferiores, o Plano de Nova Jersey previa a criação de um único tribunal federal superior. No entendimento dos autores do Plano de Nova Jersey, não havia a necessidade de se estabelecer tribunais federais inferiores, pois “alegavam que os tribunais estaduais poderiam julgar todas as causas em primeira instância e que o direito de recurso à Suprema Corte seria suficiente para proteger direitos nacionais e proporcionar julgamentos uniformes em todo o país” (Clack, 2006:20). A proposta constitucional adotada no *Great Compromise* procurou equalizar as duas propostas ao estabelecer uma Suprema Corte enquanto a constituição dos tribunais inferiores ficaria a cargo do Congresso: “The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish” (Article III, Section 1, United States Constitution 1787).

A definição sobre o papel dos tribunais federais e estaduais foi decidida em 1789, durante a reunião do *Continental Congress*. Nessa reunião, foi estabelecido pelo Congresso o *The Judiciary Act of 1789* (Walker; Epstein, 1993), que criou um sistema composto por: a Suprema

Corte (com um *chief justice* e cinco juizes associados); três *circuit courts* (com dois membros da Suprema Corte e um juiz distrital do estado, no qual a Corte distrital está localizada) e as treze *district courts* (cada uma com seu próprio juiz distrital). Os *circuit Courts* representam as cortes federais dos estados que são divididos em três circuitos: o circuito leste, central e o do sul divididos da seguinte forma: “the eastern circuit shall consist of the districts of New Hampshire, Massachusetts, Connecticut and New York; that the middle circuit shall consist of the districts of New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland and Virginia; and that the southern circuit shall consist of the districts of South Carolina and Georgia” (*The Judiciary Act of 1789, Section 4*). Sobre o funcionamento desses tribunais, o texto destaca que “there shall be held annually in each district of said circuits, two courts, which shall be called Circuit Courts, and shall consist of any two justices of the Supreme Court, and the district judge of such districts, any two of whom shall constitute a quorum” (*idem*).

Uma das mais importantes seções estabelecidas no ato trata da jurisdição dos três níveis das cortes federais e dá à Suprema Corte o poder para revisar as decisões das Supremas Cortes Estaduais (Marcus, 1992:4) evitando o receio dos legisladores que “temia[m] que os litigantes de outros estados e outros países fossem tratados de maneira injusta” (Clack, 2006:22). A decisão reforça o Artigo III, seção I, da Constituição Federal que determina: “the judicial power of the United States, shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish” (Article III, Section I, United States Constitution 1787). Entre as funções da Suprema Corte, o Ato de 1789 destaca que:

the Supreme Court shall have exclusive jurisdiction of all controversies of a civil nature, where a state is a party, except between a state and its citizens; and except also between a state and citizens of other states, or aliens, in which latter case it shall have original but not exclusive jurisdiction. And shall have exclusively all such jurisdiction of suits or proceedings against ambassadors, or other public ministers, or their domestics, or domestic servants, as a court of law can have or exercise consistently with the law of nations; and original, but not exclusive jurisdiction of all suits brought by ambassadors, or other public ministers, or in which a consul, or vice consul, shall be a party. And the trial of issues in fact in the Supreme Court, in all actions at law against citizens of the United States, shall be by jury. The Supreme Court shall also have appellate jurisdiction from the circuit courts and courts of the several states, in the cases herein after specially provided for; and shall have

power to issue writs of prohibition to the district courts, when proceeding as courts of admiralty and maritime jurisdiction, and writs of *mandamus*, in cases warranted by the principles and usages of law, to any courts appointed, or persons holding office, under the authority of the United States (*The Judiciary Act of 1789, Section 3*)

A definição do papel da Suprema Corte é enumerado também na Constituição que reforça a supremacia de suas decisões ao afirmar que “the judicial power shall extend to all cases in law and equity arising under this constitution, the laws of the United States, and treaties made, or which shall be made, under their authority, &c.” (Article III, Section II, United States Constitution 1787). Ao analisar a aprovação do Ato na Primeira reunião do Congresso, Walker e Epstein (1993:7) destacam que “the 1789 Judiciary Act was something of a victory for those in favor of a strong federal judicial system”.

Embora não esteja explícito no texto constitucional, entende-se que uma função importante da Suprema Corte é interpretar a constitucionalidade das leis estaduais e federais. O artigo terceiro da Constituição Federal é utilizado como referência para o poder judiciário da Corte e a essa capacidade<sup>23</sup>. e este papel da Corte recebeu fortes críticas dos antifederalistas.

Também a primeira cláusula da segunda seção do artigo oitavo da Constituição autoriza o Judiciário a interpretá-la, sem se limitar estritamente ao que está escrito no texto constitucional. Ao indicar que essa interpretação deve ser feita acordo com o espírito e a intenção de seus fundadores, dá-se à Suprema Corte a capacidade de apresentar direitos derivativos que não estejam previstos claramente no texto constitucional. Como discutido no Capítulo 2, esse entendimento foi fortemente criticado pelos antifederalistas que temiam as consequências do excesso de poder do Judiciário e as possíveis ameaças desse poder à autonomia dos estados. Em contrapartida, os Federalistas, em especial Hamilton, reforçavam essa capacidade do Judiciário de controlar a constitucionalidade das leis e interpretá-las segundo o espírito da Constituição,

---

<sup>23</sup> O artigo III, seção II determina que: “The judicial power shall extend to all cases, in law and equity, arising under this Constitution, the laws of the United States, and treaties made, or which shall be made, under their authority;--to all cases affecting ambassadors, other public ministers and consuls;--to all cases of admiralty and maritime jurisdiction;--to controversies to which the United States shall be a party;--to controversies between two or more states;--between a state and citizens of another state;--between citizens of different states;--between citizens of the same state claiming lands under grants of different states, and between a state, or the citizens thereof, and foreign states, citizens or subjects” (Article III, Section 2, United States Constitution, 1787).

fortalecendo o entendimento dessa prerrogativa judicial. A concretização deste processo se deu, como discutido no capítulo 2, com a decisão da Suprema Corte, sob a presidência de John Marshall, que no caso *Marbury vs Madison* (1803) determinou ao Judiciário a competência para o exame da constitucionalidade das leis estaduais e federais (Walker; Epstein, 1993). Na decisão, ficou determinado que “the Constitution vests the whole judicial power of the United States in one Supreme Court” e que “this power is expressly extended to all cases arising under the laws of the United States; and consequently, in some form, may be exercised over the present case, because the right claimed is given by a law of the United States” (*Marbury v. Madison*, Marshall, C. J. Opinion of the Court, 5 U.S. 137).

Importante destacar que o poder e o status da Suprema Corte foram fortemente desenvolvidos sob a presidência de Marshall que, no período em que chefiou a Corte (1801-1835), defendeu a centralização do governo e o fortalecimento das funções da instituição. Nas palavras de Schwartz (1993:33), “Marshall it was who give to the Constitution the impress of his own mind, and the form of our constitutional law is still what it is because he shaped it. [...] It was under Marshall’s leadership that the Supreme Court transmuted the federal structure created by the Founders into a nation strong enough to withstand even the shock of civil war”. Ao tratar ainda da atuação de Marshall no fortalecimento da nova república, Schwartz destaca que “it was Marshall who established the role of the Supreme Court as the authoritative expounder of the Constitution, and it was he who exercised this role to lay the legal foundations of a strong nation, endowed with all the authority needed to enable it to govern effectively” (Schwartz, 1993:34-35).

A primeira decisão mais marcante da Suprema Corte foi o caso *Marbury v. Madison* (1803) durante a chefia de Marshall. A decisão representou para Clack (2006) a primeira incursão da Corte na formulação de políticas. Isto porque por meio dessa decisão o Juiz Marshall usou seus poderes para envolver a Corte no processo de formulação de políticas ao reafirmar a capacidade da Corte de declarar inconstitucionalidade de um ato do Congresso. Como argumenta Schwartz, a decisão representou “the great case in American constitutional law because it was the first case to establish the Supreme Court’s power to review constitutionality” (Schwartz, 1993:41). Corroborando o entendimento de Clack (2006) sobre o papel da Corte na formulação de políticas, Walker & Epstein (1993:24) argumentam que “though the Court is a legal body, it is a political institution as well”. A atuação da Corte como uma instituição política se dá em dois

níveis: “on the first dimension, we note several points of interaction between the Court and other governmental units and actors. The most obvious one is that the justices continue to exert their power to strike down laws and other government actions found to be in violation of the federal Constitution” (idem)

O caso envolvia disputas políticas envolvendo o presidente eleito Thomas Jefferson e a definição de cargos estabelecida pelo seu antecessor, John Adams. O novo presidente ordenou ao secretário de estado James Madison que não entregasse os cargos definidos por Adams e um dos prejudicados, Marbury, recorreu à Suprema Corte para obrigar o secretário a entregar suas comissões solicitando o cumprimento da seção 13 da Lei do Judiciário de 1789 que concedia à Suprema Corte a autoridade para emitir mandados de segurança. Ao analisar o caso, o juiz Marshall decidiu pela inconstitucionalidade da Seção 13 da Lei do Judiciário de 1789 argumentando que ela contrariava o artigo III da Constituição Federal, ao interpretar que:

“if a law be in opposition to the Constitution, if both the law and the Constitution apply to a particular case, so that the Court must either decide that case conformably to the law, disregarding the Constitution, or conformably to the Constitution, disregarding the law, the Court must determine which of these conflicting rules governs the case. This is of the very expense of judicial duty. If, then, the Courts are to regard the Constitution, and the Constitution is superior to any ordinary act of the Legislative, the Constitution, and not such ordinary act, must govern the case to which they both apply” (Marbury v. Madison apud Sloan e McKean, 2009:216).

Assim, a decisão contribuiu para fortalecer o entendimento de que a Suprema Corte teria capacidade para determinar e rever a constitucionalidade dos atos do Congresso, o que corroborou para o entendimento dos federalistas sobre competência da Corte para o exame de constitucionalidade, inaugurando o conceito do *judicial review* americano (Clack, 2006; Sloan and McKean, 2009). Isto porque esta doutrina não se refere apenas à revisão de constitucionalidade dos atos do Congresso, mas também à revisão dos atos estaduais. Como destaca Schwartz (1993:43), “the power to pass on the validity of state legislation is a necessary part of the review power if the Constitution is truly to be maintained as supreme law throughout the country”. Concordando com este argumento, Clack (2006: 25-26) destaca que “alguns anos mais tarde, a Corte exigiu também o direito da revisão judicial das ações dos legislativos estaduais” e “durante o mandato de Marshall, a Corte invalidou mais de uma dúzia de leis

estaduais com base na Constituição”. O primeiro caso na Corte de inconstitucionalidade de uma lei estadual ocorreu em 1810 no caso *Fletcher v. Peck* sob o argumento de que o estado da Georgia havia violado a Contract Clause da Constituição. Nesse caso, o juiz Marshall declarou que “the state could not be view as a single, unconnected sovereign power, on whom no other restrictions are imposed than those found in its own constitution” (Schwartz, 1993:43). Esta decisão também contribuiu para uma segunda definição importante da lei constitucional norte-americana: o poder de revisão de atos legislativos do governo federal e dos estados continha também o poder de revisar os julgamentos das cortes federais quando necessário. Isto porque, no entendimento da Corte, “the review power over state courts is necessary if the Supreme Court is to uphold national supremacy when it conflicts with state law or is challenged by state authority” (Schwartz, 1993:44).

Importante destacar que a primeira fase da atuação da Suprema Corte (1801-1836) foi marcada por ações voltadas para o fortalecimento do governo nacional e das funções da Suprema Corte. Nesse período, os casos envolvendo a relação jurídica entre estados e governo federal dominaram o rol de processos da Corte. Por meio dessas decisões, a Corte passou a definir os limites para a atuação dos governos estaduais, sobretudo entendendo que a Corte tem poder para decidir pela constitucionalidade das ações estaduais, pois, como destaca Clack (2009:26), Marshall, em suas decisões, “não hesitava em restringir políticas estaduais que interferissem em suas atividades” (Clack, 2009:26).

Em 1819, a decisão da Corte no caso *McCulloch v. Maryland* consolidou a supremacia federal sobre os poderes dos estados. Visando assegurar os poderes necessários para garantir um governo nacional forte, a Corte, por meio dessa decisão, incorporou à jurisprudência o conceito de *implied powers* ao direito constitucional do país, solucionando o impasse sobre a interpretação da *Necessary and Proper Clause* prevista no artigo 1, seção 8, cláusula 18 da Constituição que autoriza o Congresso “to make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by the Constitution in the government of the United States” (United States Constitution, 1787). Com esse entendimento, o governo nacional, por meio da atuação do Congresso, adquiriu novos poderes além daqueles enumerados explicitamente na Constituição. A aplicação dessa doutrina traz impactos importantes quando se discute os limites para a atuação internacional dos estados, inclusive no campo das relações internacionais. Como veremos, esse princípio é aplicado nas decisões da

Suprema Corte que determinam a constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis estaduais em temas internacionais. Outra decisão da Suprema Corte que ampliou a autoridade federal se deu no caso *Gibbons v. Ogden* (1824). Nessa decisão, a corte definiu a regulação do comércio como uma função do governo federal. Como vimos, no capítulo III, a interpretação sobre o alcance da Cláusula do Comércio<sup>24</sup> é diversa e, com essa decisão, a Suprema Corte adotou um entendimento amplo do conceito de comércio descrito na cláusula que abarcaria “all economic intercourse – a conception comprehensive enough to include within its scope all business conception dealings: it describes the commercial intercourse between nations, and parts of nations, in all branches” (*Gibbons v. Ogden* apud Schwartz, 1993:48), expandindo a capacidade de regulação do governo federal. Ao analisar o papel do judiciário nas relações exteriores, Henkin (2002) destaca a atuação deste *branch* na implementação da cláusula do comércio e na anulação das leis estaduais:

“Applying, even extending, the doctrine which the courts developed in respect of commerce among the states, the Justices have read the grant to Congress of the power to regulate commerce with foreign nations as implying limitations on the states, forbidding them to discriminate against foreign commerce or to burden it unduly” (Henkin, 2002:135)

Posteriormente, a Corte manteve essa linha interpretativa ao analisar uma série de casos envolvendo taxas entre os estados, ao entender que tais medidas rompiam com essa cláusula constitucional quando ações desse tipo eram realizadas sem a permissão do Congresso. No caso *Japan Line, Ltd. v. County of Los Angeles*, 441 U.S. 434 (1979), a Suprema Corte, baseando-se no argumento da Cláusula de Comércio Exterior, derrubou um estatuto do estado da Califórnia que aplicava tarifas específicas em cargas advindas do exterior. O argumento da Suprema Corte se deteve a duas principais razões: o risco de se estabelecer múltiplas tarifas e a possibilidade de tal medida prejudicar a uniformidade federal na área, o que poderia impedir uma fala unívoca do governo federal em assuntos envolvendo regulações comerciais com governos estrangeiros (US

---

<sup>24</sup> O caso *Gibbons v. Ogden* (1824) envolveu um questionamento sobre uma lei do estado de Nova York que estabelecia monopólio marítimo em sua área de jurisdição. O principal questionamento no caso era se o estado de Nova Iorque teria autoridade de regulação sobre o comércio interestadual em um campo nomeadamente exclusivo do Congresso. Na decisão a corte entendeu que a lei era inconsistente com o ato regulatório do Congresso que tratava do tema.

Supreme Corte: *Japan Line, Ltd. v. County of Los Angeles*, 441 U.S. 434, 446-48, 451, 1979). Com essa decisão, a Suprema Corte deixou claro que uma tarifa estadual que violasse esses princípios seria considerada inconstitucional. A defesa da uniformidade federal e do possível prejuízo à política externa nacional diante de atividades estaduais que ultrapassavam os limites constitucionais se mantiveram como argumentos importantes em decisões posteriores sobre o tema: *Container Corp. of America v. Franchise Tax Board*, 463 U.S. 159, 194 (1983), *Barclays Bank PLC v. Franchise Tax Board of California*, 512 U.S. 298 (1994), e no caso *Wardair Canada Inc. v. Florida Dep't of Revenue*, 477 U.S. 1 (1986).

Observamos, assim, que a postura adotada pela Suprema Corte desde sua primeira fase de atuação contribuiu para sedimentar a tradição da instituição como a responsável pela garantia de um governo central forte ao tratar dos conflitos no federalismo norte-americano. Ao analisar as decisões da Corte no período de 1789 a 1990, Walker e Epstein (1993) demonstram alguns dados interessantes para nossa análise. Quando se analisa o número de leis federais, estaduais e locais derrubadas pela Corte, identifica-se claramente que o número de legislações estaduais e locais declaradas inconstitucionais pela Corte é superior ao das legislações federais, com picos nas décadas de 1920 e 1970.

Quando o assunto é o entendimento da Suprema Corte sobre a participação nas relações exteriores, percebemos que a jurisdição da Corte se mantém favorável à supremacia do governo federal, como visto na decisão *Gibbons v. Ogden* (1824). Pelo entendimento da Suprema Corte, os assuntos de política exterior são domínios exclusivos do governo federal, de modo que a participação em assuntos de política internacional é prerrogativa do governo federal. As ações estaduais nesse tema estão limitadas ao consentimento do Congresso, conforme determina o texto Constitucional. Para corroborar com esse argumento, abaixo são apresentadas as principais decisões da Corte nesta temática e que reforçam esta percepção sobre a posição da Corte, conforme discutido pela literatura quando se trata dos limites para a atuação internacional dos estados.

Na decisão *Holmes v. Jennison* (1840) envolvendo o estado de Vermont, a Suprema Corte reafirmou os limites dos estados para atuar em política exterior. O caso envolveu um cidadão canadense, George Holmes, que, indiciado por assassinato no Canadá, voou para Vermont onde o governador Jennison assinou uma autorização para sua prisão e posterior extradição (Hastedt, 2004). Holmes apelou na Suprema Corte argumentando que o governo do

estado não teria o direito de assinar tal acordo tendo em vista a ausência de um tratado de extradição entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha (então responsável pelas relações exteriores do Canadá). O conflito envolveu assim o debate sobre o direito de um estado tomar decisões de política externa que não correspondiam aos compromissos adotados pelo governo federal. A petição foi discutida na Corte sobre a presidência do juiz Taney em janeiro de 1840, sendo que a votação ficou empatada (quatro votos a quatro) entre os juizes. A Suprema Corte se dividiu no entendimento desse caso e, posteriormente, rejeitou a apelação de Holmes decidindo pela não avaliação do caso por falta de jurisdição (*Holmes v. Jennison*, 39 U.S. 540, 1840). O texto da decisão reforça alguns aspectos importantes ao tratar da capacidade estadual para o tema. Na decisão, o juiz Roger Taney destacou a atuação limitada dos estados no tema:

“From the very nature and organization of the general or national government, it is vested with the sole jurisdiction over all matters of a national character, and of external concern. The states, by the adoption of the existing Constitution, have become divested of all their national attributes, except such as relate purely to their internal concerns. **They are not known to foreign governments as states, nor can they properly be distinguished by them from the mass of this nation.** Every question, then, which can arise, and to which a foreign power is a party, or in relation to which any correspondence with such power becomes necessary, belongs to the government of the nation. In short, as to all such matters, we are one and indivisible; precisely the same as if we had no separate states, nor any authorities in the country except those of the Union” (*Holmes v. Jennison*, 39 U.S.540, 14 Pet. 540. January term, 1840)

A decisão da Suprema Corte também argumenta que a assinatura do acordo estadual contradiz o próprio texto constitucional, que proíbe os estados de participarem de qualquer acordo ou pacto com uma nação estrangeira “and as these words could not have been idly or superfluously used by the framers of the Constitution, they cannot be construed to mean the same thing with the word treaty. They evidently mean something more, and were designed to make the prohibition more comprehensive” (*Holmes v. Jennison*, 39 U.S.540, 14 Pet. 540. January term, 1840). Henkin (2002:155) destaca que todos os juizes da Corte concordavam que um acordo ou pacto nesse tema entre o estado de Vermont e o Canadá exigia o consentimento do Congresso. Ao discorrer sobre a constitucionalidade do acordo estadual a Corte afirma que:

“Every one will admit that an agreement formally made to deliver up all offenders who, after committing crimes in Canada, fly for shelter to Vermont, would be unconstitutional on the part of the state. **So an agreement, after Holmes had escaped to Vermont, written and signed by the state and provincial authorities, by which the Governor of Vermont engaged to seize him and deliver him up to the Canadian officers, would, unquestionably, be unconstitutional**” (*Holmes v. Jennison*, 39 U.S.540, 14 Pet. 540. January term, 1840)

O texto também chama a atenção para os possíveis riscos no estabelecimento deste tipo de acordo entre os estados e nações estrangeiras ao argumentar que “the framers of the Constitution manifestly believed that any intercourse between a state and a foreign nation was dangerous to the Union; that it would open a door of which foreign powers would avail themselves to obtain influence in separate states. Provisions were therefore introduced to cut off all negotiations and intercourse between the state authorities and foreign nations. If they could make no agreement, either in writing or by parol, formal or informal, there would be no occasion for negotiation or intercourse between the state authorities and a foreign government. Hence prohibitions were introduced, which were supposed to be sufficient to cut off all communication between them” (*Holmes v. Jennison*, 39 U.S.540, 14 Pet. 540. January term, 1840). A Suprema Corte então reafirma a exclusividade do governo nacional para o estabelecimento de acordos internacionais rejeitando o acordo assinado pelo governador.

Outro conflito que discutiu o envolvimento dos estados em temas internacionais foi o caso *Chy Lung v. Freeman* (1875) envolvendo o estado da Califórnia e o tema da imigração. Nos anos 1870, observa-se um movimento contrário aos imigrantes chineses na Califórnia quando se aprova em 1874 uma lei de imigração que obrigada aos navios o pagamento de uma multa pelo desembarque de mulheres chinesas vinculadas à prostituição. Embora a lei não utilize este termo, o objetivo era impedir a imigração de prostitutas chinesas no estado.

Ao analisar o caso, a Corte da Califórnia havia validado a lei por entender que ela correspondia ao exercício de “police power” estadual, ao proteger a segurança pública e a ordem. Contudo, o juiz da U.S. Circuit Court para região entendeu que a lei era inconstitucional, uma vez que o Congresso, “not the states, had authority to regulate commerce between the United States and other nations, and that authority extended to immigration” (*Chy Lung v. Freeman* ,

1875). O juiz ainda ressaltou que a lei violava o Burlingame Treaty of 1868 que estabelecia que os Chineses tinham direitos garantidos para a imigração livre “in which Chinese were explicitly granted the right of free migration and all of the rights and privileges of subjects of other nations” (*Chy Lung v. Freeman*, 1875). No entendimento da Corte, a lei violava a quarta emenda constitucional que estabelece que “no state . . . shall deny *any person* equal protection of the laws” (United States Constitution, 1787). Concluindo, a lei tratava de forma desigual os imigrantes chineses e, portanto, era contrária aos direitos constitucionais estabelecidos. O estado da Califórnia apelou dessa decisão na Suprema Corte Federal.

A Corte concordou com a decisão do juiz Field ao concluir que a lei estadual era, de fato, inconstitucional por entender que o Congresso possui poder exclusivo para regular questões envolvendo imigração e comércio. Nas palavras do juiz Samuel Miller, “the passage of laws which concern the admission of citizens and subjects of foreign nations to our shores belongs to Congress, and not to the States. It has the power to regulate commerce with foreign nations: the responsibility for the character of those regulations, and for the manner of their execution, belongs solely to the national government. If it be otherwise, a single State can, at her pleasure, embroil us in disastrous quarrels with other nations” (*Chy Lung v. Freeman et al.* U.S.275 23 L.E.d. 550. October Term, 1875).

Dois casos que contribuíram para o fortalecimento do governo federal como ator unitário nas relações exteriores foram as decisões *U.S. v. Belmont* (1937) e *U.S. v. Pink* (1942), que trataram sobre o status legal de um acordo executivo (McCormick, 2010). O primeiro conflito discutiu se o governo federal poderia recuperar a conta bancária do cidadão americano, August Belmont, que possuía vínculos e obrigações com uma empresa russa antes do estabelecimento do regime soviético. A empresa havia sido nacionalizada pelo regime soviético e o governo daquele país solicitou a colaboração do governo federal norte-americano na recuperação dos recursos da empresa depositados na conta de Belmont situada no estado de Nova Iorque. Isso se deu porque o banco norte-americano se recusava a cooperar, citando uma lei de proteção estadual. Contudo, o governo dos Estados Unidos tinha obrigação jurídica em colaborar com o caso porque por possuir acordo de cooperação diplomática com a União Soviética (*Litvinov Agreement*), assinado em 1930. Nas decisões anteriores, as cortes estaduais tinham se posicionado contrárias à alegação do governo federal (McCormick, 2010).

Contudo, a Suprema Corte, sob a chefia de Sutherland, reafirmou que os poderes de relações exteriores dos Estados Unidos devem ser exercidos pelo governo federal sem levar em conta restrições de leis estaduais, uma vez que “that complete power over international affairs is in the national government, and is not and cannot be subject to any curtailment or interference on the part of the several states” (*U.S. v.s Belmont* 301 U.S.324, 1937). Ao tratar sobre a capacidade de atuação internacional dos governos estaduais, a Corte ainda enfatiza que “in respect of all international negotiations and compacts, and in respect of our foreign relations generally, state lines disappear” (*U.S. v.s Belmont* 301 U.S.324, 1937). Ainda que os acordos diplomáticos não tenham sido implementados como tratados formais com aprovação do Congresso, eles dão poder ao presidente para buscar ativos em nome da União Soviética. Em sua decisão, o juiz Sutherland destacou que mesmo os tratados não aprovados pelo Senado anulam as leis estaduais, pois “plainly, the external powers of the United States are to be exercised without regard to state laws or policies” (*U.S. v.s Belmont* 301 U.S.324, 1937).

Outro caso relevante que discutiu o *status* legal de um acordo do executivo foi o *U.S. v. Pink* (1942), inclusive está relacionado ao mesmo acordo discutido no caso *U.S. vs Belmont*, o Litvinov Agreement. A decisão envolveu uma ação do governo dos Estados Unidos contra a New York State Superintendent of Insurance (Pink). Quando a União Soviética estabeleceu a nacionalização de empresas, todas as propriedades inclusive aquelas localizadas no exterior passariam pelo processo. O governo russo, referindo-se ao acordo assinado entre os dois países, solicitou a cooperação para adquirir os ativos financeiros da First Russian Insurance Company localizada no estado de Nova Iorque. O caso envolveu a New York State Superintendent of Insurance porque esta afirmava que “the nationalization action had ‘no territorial effect’ and that the government’s action was improper (McCormick, 2010:271). Contudo, a Suprema Corte discordou da posição do estado de Nova Iorque. O juiz do caso reafirmou a posição de Sutherland no caso de Belmont ao destacar o poder exclusivo do governo federal para tratar do tema:

“No State can rewrite our foreign policy to conform to its own domestic policies. Power over external affairs is not shared by the States; it is vested in the national government exclusively. It need not be so exercised as to conform to state laws or state policies, whether they be expressed in

constitutions, statutes, or judicial decrees. And the policies of the States become wholly irrelevant to judicial inquiry when the United States, acting within its constitutional sphere, seeks enforcement of its foreign policy in the courts” (*U.S. vs Pink*, 315 U.S. 203, 1942).

Ao tratar sobre os direitos e propriedade dos fundos, a Corte determina que “the right to the funds or property in question became vested in the Soviet Government as the successor to the First Russian Insurance Co.; that this right has passed to the United States under the Litvinov Assignment, and that the United States is entitled to the property as against the corporation and the foreign creditors”. Ao final, o texto conclui que as decisões da Corte de Nova Iorque não deverão ser inconsistentes com as opiniões apresentadas pela Corte no caso (*U.S. vs Pink*, 315 U.S. 203, 1942).

Uma decisão importante da Suprema Corte foi adotada no caso de *Zschernig v.s Miller* (1968) quando se discutiu sobre a atuação das leis estaduais e os limites destas leis para assuntos de política internacional. Isto porque a decisão invalidou uma lei do estado de Oregon por intrusão em assuntos de política externa mesmo reconhecendo que esse estatuto não tensionava com qualquer tratado federal ou estatuto. A decisão entendeu que a lei era uma “an intrusion by the State into the field of foreign affairs which the Constitution entrusts to the President and the Congress” (*Zschernig v. Miller* - 389 U.S. 429, 1968). A lei proibia estrangeiros não-residentes no estado de herdar propriedades. Mesmo não existindo lei federal que tratasse desse tema, a Suprema Corte decidiu pela sua inconstitucionalidade por entender que a legislação correspondia a uma intrusão do estado em assuntos de política externa que, pela Constituição, são confiadas ao Congresso e ao Presidente. A decisão da Suprema Corte nesse caso gerou críticas.

Quanto a esse caso, Ramsey (2007) questiona a posição da Corte sobre a inconstitucionalidade da lei ao argumentar que ela não contradiz o artigo I seção 10 e nenhuma outra provisão específica da Constituição. Ele ressalta que as ações de regulação de heranças são, tradicionalmente, um assunto estadual. Ramsey destaca que, na decisão, a Corte não reivindicou nenhum texto constitucional, outro caso ou comentário para fundamentar sua posição. Apesar de reconhecer que a necessidade de unidade nacional em assuntos de política externa esteve presente na fundação do federalismo norte-americano, o autor argumenta:

“Nor it is clear that eighteenth-century Americans shared a background understanding in this regard so fundamental that it could establish a constitutional rule in the absence of text. It is true that some key framers declared or implied in general terms the need for national unity in foreign affairs, and these statements have gained interpretive priority almost as if they were written into the text. But then not - and an interpretative theory based on text should be conclusive” (Ramsey, 2007:260)

Segundo Ramsey (2007) tal decisão pode ser explicada por aquilo que o autor denomina de “intuições estruturais de longa data” referindo-se à decisão tomada no caso *Chy Lung v. Freeman* (1875). Nesses dois casos, segundo Ramsey (2007), apesar da legislação estadual não implicar em domínio de política externa, a Corte utilizou uma interpretação ampla dos princípios constitucionais para fundamentar sua posição ao entender que a lei estadual violava a Cláusula de Comércio prevista na Constituição.

A decisão da Corte no caso *Zschernig* influenciou importantes posicionamentos da Suprema Corte nos casos envolvendo leis estaduais em temas de política internacional. Thomas (2008) destaca que essa foi a primeira vez que a Corte aplicou a cláusula *Dormant Foreign Affairs Power* para derrubar uma lei estadual. A cláusula se baseia na interpretação da Suprema Corte sobre os poderes implícitos do governo federal e determina a exclusividade do governo federal para os assuntos de política exterior.

Observa-se um interesse acadêmico renovado sobre a decisão do caso *Zschernig* a partir da década de 1990. Isto porque, nesse momento, passa-se a discutir as ações internacionais desenvolvidas pelos governos estaduais “as some state and local governments sought ways to express dissatisfaction with human rights policies of foreign governments or to curtail trade with out-of-favor countries” (Thomas, 2008:13). A renovação dos estudos sobre o tema e a decisão da Suprema Corte no caso *Zschernig* ganha destaque quando se discute o envolvimento dos legislativos estaduais nessa temática. O princípio da *Dormant Foreign Affairs Power* foi acolhido em outras duas decisões importantes. Em 1999, a Suprema Corte anulou uma lei estadual do estado de Massachusetts que aplicava sanções à Burma reafirmando a doutrina utilizada no caso *Zschernig*.

O mesmo princípio foi adotado em decisão posterior, envolvendo o estado da Califórnia, no caso *American Insurance Association v. Garamendi*, 539 U.S. 396 (2003). Nesse caso, a Suprema Corte reafirmou o domínio federal sobre os assuntos de política externa ao suspender a

lei estabelecida pelo estado da Califórnia em 1999, o *California's Holocaust Victim Insurance Relief Act of 1999 (HVIRA)*. A legislação foi “designed to force payment by defaulting insurers” pois, “requires any insurer doing business in the State to disclose information about all policies sold in Europe between 1920 and 1945 by the company or any one ‘related’ to it upon penalty of loss of its state business license” (*American Insurance Association et al. v. Garamendi*, 537 U.S. 1100, 2003). A decisão final da Suprema Corte foi pela inconstitucionalidade da lei por entender que ela tratava de um tema de domínio exclusivo do governo federal. Enfatizou-se também que o governo federal já negociava a solução para esse problema com negociações avançadas envolvendo a *Comission on Holocaust Era Insurance Claims (ICHEIC)*, organização que negociava com as seguradoras europeias a liberação das informações sobre as apólices não pagas às vítimas do Holocausto e, na opinião da Corte, a atuação estadual prejudicava as ações desenvolvidas pelo governo nacional por meio da ICHEIC (*American Insurance Association et al. v. Garamendi*, 537 U.S. 1100, 2003). Nesse caso, a Suprema Corte deixou claro que “state law could be preempted by the President’s exercise of his independent constitutional authority to conduct foreign affairs” (*American Insurance Association v. Garamendi*, 539 U.S. 396, 2003). Ao analisar tal caso, Trachy (2011:7) destaca que:

“In *American Insurance Association v. Garamendi*, 539 U.S. 396 (2003), the Supreme Court reaffirmed the Zschernig Court’s finding of a dormant federal foreign affairs power. In a 5-4 vote, the Court struck down a California law, the *Holocaust Victim Insurance Relief Act*, which required any insurer doing business in the state to disclose information about all life insurance policies issued in Europe during the Nazi regime.(...) The Court made clear that state law could be preempted by the President’s exercise of his independent constitutional authority to conduct foreign affairs, noting that Congress had not acted on the matter addressed in the California law and that given this independent authority, ‘congressional silence is not to be equated with congressional disapproval’” (Trachy, 2011: 7)

Para Thomas (2008), o caso *Garamendi* é importante também porque trata de uma questão deixada em aberto pela Corte no caso Zschernig. Naquela decisão, a Corte não identifica os parâmetros para aplicação dos tipos de preempção (*field preemption* e *conflict preemption*):

“Whether respect for the executive foreign relations power requires a categorical choice between the contrasting theories of field and conflict preemption evident in *Zschernig* requires no answer here, for even on Justice Harlan’s view, shared by the majority, the likelihood that state legislation will produce something more than incidental effect in conflict with the National Government’s express foreign policy would require preemption of the state law” (*American Insurance Association et al. v. Garamendi*, 537 U.S. 1100, 2003).

Como alternativa, o juiz Souter sugeriu para a Corte do caso *Garamendi* que a *field preemption* deveria ser aplicada se as legislações estaduais “*simply to take a position on a matter of foreign policy with no serious claim to be addressing a traditional state responsibility*”, e o *conflict preemption* deveria ser aplicado no caso de legislações estaduais que tratam de uma área de responsabilidade tradicional, mas de um modo que afeta as relações exteriores (Thomas, 2008:28). De toda forma, o autor conclui que “we must await further litigation to see whether the Court employs this distinction” (Thomas, 2008:28-29).

As decisões analisadas acima contribuem para identificarmos quais têm sido o comportamento e a jurisdição da Suprema Corte ao tratar da capacidade dos estados para atuar internacionalmente. No próximo tópico buscaremos aprofundar nossa análise sobre o tema ao considerarmos o posicionamento da Suprema Corte sobre a participação dos estados por meio de sanções econômicas. Como vimos, este tipo de atividade estadual é apontado pela literatura como motivo de grandes preocupações (Trachy, 2011; Henkin, 2002; Fry, 1998; Blase, 2003; Denning & McCall, 2000) por tratar de temas essencialmente de política externa nacional. Nesse capítulo discutimos as ações do Congresso para regular a temática. O objetivo deste próximo tópico será analisar a posição da Suprema Corte sobre a aplicação das sanções econômicas estaduais. Para isto, analisaremos o caso *Massachusetts’s Burma Law* ou *Crosby v.s National Foreign Trade Council* (2000) que envolveu o conflito entre o governo federal e o estado de Massachusetts<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> A lei implementada pelo estado de Massachusetts e discutida na Suprema Corte é o único caso discutido nesta Corte que possui as características de uma sanção estadual delimitadas nesta pesquisa (que envolvem medidas de boicote ou de prática de desinvestimento).

## ***5.2 As sanções estaduais e o posicionamento da Suprema Corte: o caso Massachusetts' Burma Law***

A decisão na Suprema Corte do caso *Crosby v. National Foreign Trade Council* envolvia a promulgação de uma lei pelo estado de Massachusetts que determinava sanções à Burma<sup>26</sup>. O objetivo da legislação era combater os abusos aos direitos humanos naquele país reforçando também a responsabilidade dos governos estaduais e locais de combater tais abusos no país. O projeto de lei foi inicialmente apresentado e aprovado na *House of Representatives* por Byron Rushing (Partido Democrata) em julho de 1995 (H2833). A proposta tornou-se lei estadual em junho de 1996 e criava mecanismos institucionais que impediam as empresas localizadas no estado de comercializar com Burma pela adoção do “*An Act Regulating State Contracts with Companies Doing Business with or in Burma (Myanmar)*”.

Ao aprovar a medida William Weld destacou “will not end the suffering and oppression of the people of Burma, but it is my hope that other states and the Congress will follow our example, and make a stand for the cause of freedom and democracy around the world” (*NFTC v. Natsios*, N.98-2304. United United States Court of Appeals, First Circuit, 1999).

Por meio deste estatuto as agências estatais estavam proibidas de comprar produtos e serviços de qualquer indivíduo ou empresas que faziam negócios com Burma. A identificação dos indivíduos e empresas ficaria sob a responsabilidade de uma secretaria que manteria uma lista de empresas e indivíduos nos quais a medida seria aplicada<sup>27</sup>, conforme determina o texto da lei:

---

<sup>26</sup> O governo militar de Burma alterou o nome do país para Myanmar em 1989. Entretanto, a denominação Burma é utilizada nesta pesquisa por ter sido esse o nome de referência para as decisões na Corte distrital, na First Circuit Court e na Suprema Corte dos Estados Unidos.

<sup>27</sup> A corte distrital de Massachusetts recebeu, em outubro de 1998, a lista restrita elaborada pelo estado de Massachusetts apresentando as empresas que seriam prejudicadas pela sanção estadual. A Restricted Burma Purchase List apresenta um total de 44 empresas norte-americanas e 281 empresas estrangeiras (*NFTC v. Baker*, 1998. Appendix I)

“Section 22H. (a) Except as otherwise provided in this section, a state agency, a state authority, the house of representatives or the state senate may not procure goods or services from any person listed on the restricted purchase list maintained by the secretary, or who is determined through affidavit or through other reliable methods to meet the criteria for so being listed.

(b) A state agency, a state authority, the house of representatives or the state senate may procure goods or services from a person who is on or who is so determined to meet the criteria of the restricted purchase list only after certifying in writing to the secretary or, in the case of a state authority, to the chief operating officer that:

(1) the procurement is essential; and

(2) compliance with paragraph (a) would eliminate the only bid or offer, or would result in inadequate competition.

(c) In any solicitation, a state agency, a state authority, the house of representatives or the senate shall provide ample notice of the requirements of this section. Prior to reviewing responses to bid documents for any procurements, or, if there are none, prior to entering into any contractual arrangement, the awarding authority shall obtain from such person seeking a contract a statement, under the pains and penalties of perjury, from an authorized representative of such person seeking a contract, on a form to be provided by the awarding authority, declaring the nature and extent to which said person is engaging in activities which would subject said person to inclusion on the restricted purchase list” (*An Act Regulating State Contracts with Companies doing business with or in Burma – Myanmar, June, 25, 1996*).

Ao apresentar uma definição ampla sobre o que seria entendido por “estabelecimento de negócios com Burma”, a legislação ampliava a capacidade de aplicação da medida. Assim, ficariam incluídas pessoas ou empresas que

“(a) having a principal place of business, place of incorporation or its corporate headquarters in Burma (Myanmar) or having any operations, leases, franchises, majority-owned subsidiaries, distribution agreements, or any other similar agreements in Burma (Myanmar), or being the majority-owned subsidiary, licensee or franchise of such a person; “(b) providing financial services to the government of Burma (Myanmar), including providing direct loans, underwriting government securities, providing any consulting advice or assistance, providing brokerage services, acting as a trustee or escrow agent, or otherwise acting as an agent pursuant to a contractual agreement; “(c) promoting the importation or sale of gems, timber, oil, gas or other related products, commerce in which is largely controlled by the government of Burma (Myanmar), from

Burma (Myanmar); “(d) providing any goods or services to the government of Burma (Myanmar).” §7:22G (*An Act Regulating State Contracts with Companies doing business with or in Burma – Myanmar*, June, 25, 1996).

As informações sobre o impacto material dessa sanção estadual são escassas. Segundo estimativas apresentadas pelo governo de Massachusetts, as restrições à Burma trariam um impacto de mais de U\$1 milhão nos contratos estaduais (The Courant, 1997). Outro documento apresentado pela Corte de apelação distrital destaca que a legislação, por forçar as empresas e/ou indivíduos a escolher entre fazer negócios com Burma ou com Massachusetts, traria um prejuízo estimado superior, considerando que o estado naquele período tinha um gasto de mais de U\$ 2 bilhões em bens e serviços (*NFTC v. Natsios*, N.98-2304. United United States Court of Appeals, First Circuit, 1999). Contudo, a variável econômica não é a mais importante para analisar a relevância dessa medida. Os impactos dessa decisão no nível político foram significativos no estado e tiveram consequências tanto no ambiente doméstico como internacional. Reafirmando a importância desse caso, Blase destaca que “is the most recent case in which the Court could have explored what the states’ constitutional role in foreign affairs should be” (Blase, 2003:24).

Conforme dados apresentados pelo *U.S. International Trade Commission*, em 1998, a partir da data de aprovação da lei em Massachusetts até maio de 1998, o número de sanções aplicadas pelos governos locais subiu de cinco para 21, como podemos verificar na tabela abaixo:

**Tabela 17: Sanções aplicadas pelos governos estaduais a Burma (1995-1998)**

	<b>Governo Local/ estadual</b>	<b>Data de Promulgação</b>
1	Alameda County, CA	Dezembro / 1996
2	Amherst, MA	Abril / 1996
3	Ann Arbor, MI	Abril / 1996
4	Berkeley, CA	Março / 1995
5	Boulder, CO	Dezembro / 1996
6	Brookline, MA	Novembro / 1997
7	Cambridge, MA	Maio / 1997

<b>8</b>	Carrboro, NC	Outubro / 1996
<b>9</b>	Chapel Hill, NC	Janeiro / 1997
<b>10</b>	Madison, WI	Agosto / 1996
<b>11</b>	New York City, NY	Maio / 1997
<b>12</b>	Newton, MA	Novembro / 1997
<b>13</b>	Oakland, CA	Maio / 1996
<b>14</b>	Palo Alto, CA	Outubro / 1997
<b>15</b>	Quincy, MA	Novembro / 1997
<b>16</b>	San Francisco, CA	Abril / 1995
<b>17</b>	Santa Cruz, CA	Julho / 1997
<b>18</b>	Santa Monica, CA	Novembro / 1995
<b>19</b>	Somerville, MA	Fevereiro / 1998
<b>20</b>	Takoma Park, MD	Outubro / 1996
<b>21</b>	West Hollywood, CA	Outubro / 1997
<b>22</b>	Los Angeles, CA	1997*

Fonte: U.S. International Trade Commission, 1998:19-20

\*não há informação do mês de aplicação dessa medida

O estado de Massachusetts foi o primeiro estado a aplicar sanções contra Burma (Myanmar). Após essa sanção, outros quatro estados norte-americanos apresentaram propostas de sanções por meio de medidas de restrição a todas as empresas com investimentos ou operações no país, conforme tabela abaixo:

***Tabela 18: Sanções estaduais a Burma***

<b>Bill</b>	<b>Ano</b>	<b>Governo Estadual</b>	<b>Tipo de Sanção</b>
AB888	1997	California	Lei de Compra seletiva (selective purchasing)/ Investimentos
HB06354	1997	Connecticut	Lei de Compra seletiva (selective purchasing)/ Investimentos
HB 0679	1998	Vermont	Lei de Compra seletiva (selective purchasing)/

Investimentos			
LD 2194	1999	Maine	Lei de Compra seletiva (selective purchasing)/ Investimentos
HB 034	1999	Vermont	Lei de Compra seletiva (selective purchasing)/ Investimentos
SB 093	1999	Vermont	Lei de Compra seletiva (selective purchasing)/ Investimentos

Fonte: elaborado pela autora

Após a aplicação da sanção estadual, observamos a reação do Congresso a respeito do tema. Apesar da apresentação de projetos pelo Senado e pela *House of Representatives*, nenhuma lei impondo sanções a Burma havia sido aprovada desde o agravamento da situação no país<sup>28</sup>, em 1995. Em 28 de julho de 1995, a junta militar que governava o país determinou a prisão domiciliar da líder democrática birmanesa Aung San Suu Kyi. Nesse período, foi apresentado o projeto de lei aprovado no Senado (S.1092), o *Free Burma Act of 1995*, encaminhado pelo Mitch McConnell (Republicano). O projeto previa uma série de sanções a Burma, incluindo a proibição de investimentos e de assistência dos Estados Unidos ao país, a proibição de todas as importações de produtos, restrições a viagens e oposição dos Estados Unidos na assistência Multilateral ao governo. Contudo, a proposta não se tornou lei federal<sup>29</sup>.

No dia 25 julho de 1996, um mês após a aprovação da sanção estadual em Massachusetts, foi apresentado no Senado por William S. Cohen (Maine/ Republicano) novo projeto de lei S.5019 intitulado “*To promote the improvement of the lives of the peoples of Burma through*

<sup>28</sup> Desde agosto de 1988 o país era governado por uma junta militar, a State Law and Order Restoration Council (SLORC). Os protestos populares contra o governo militar eram reprimidos com violência pela junta. Os confrontos continuaram e neste contexto foi fundada a Liga Nacional para a Democracia que tinha como uma de suas lideranças Aung San Suu Kyi. Sob pressão internacional, o governo convocou eleições gerais em 1990 que garantiu a vitória da Liga Nacional com um percentual de 59.9% dos votos válidos. Contudo, o governo militar recusou o resultado e a situação se agravou com a prisão dos líderes da oposição, incluindo Suu Kyi em julho de 1995 (Martin, 2013).

<sup>29</sup> De acordo com o banco de dados do Congresso, consta na última informação sobre este projeto em 28 de julho de 1995 que a proposta foi encaminhada para o Committee on Foreign Relations (Bill summary & status. 104 th Congress, 1995-1996, S.1092). Disponível em: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d104:1:./temp/~bd3BLx:@@D&summ2=m&/home/LegislativeData.php?n=BSS:c=104>

*democratization, market reforms and personal freedom*". A Senadora Dianne Feinstein (Democrata/Califórnia) e o senador Don Nickles (Republicano / Oklahoma) foram os *co-sponsors*. A proposta retomou o debate sobre o necessário endurecimento por parte do governo federal com relação à Burma ao propor emendas à lei H.R.3540 *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act of 1997*, apresentada em maio de 1996, que determinava aplicação de sanções à Burma.

O texto estabelecia sanções rigorosas ao país até que "the President determines and certifies to Congress that Burma has made measurable and substantial progress in improving human rights practices and implementing democratic government" (S5019, Section 569, 25/07/1996). As medidas envolviam a imposição de sanções ao investimento, comércio, assistência bilateral e multilateral ao país:

- (1) **Bilateral assistance.**-There shall be no United States assistance to the Government of Burma, other than: (A) humanitarian assistance, (B) counter-narcotics assistance under chapter 8 of part I of the Foreign Assistance Act of 1961, or substitution assistance [...], (C) assistance promoting human rights and democratic values.
- (2) **Multilateral Assistance.**- The Secretary of the Treasury shall instruct the United States executive director of each international financial institution to vote against any loan or other utilization of funds of the respective bank to or for Burma.
- (3) **Visas.** Except as required by treaty obligations or to staff the Burmese mission to the United States, the United States shall not grant entry visas to any Burmese government official.  
 [...] (b) **Conditional sanctions.**-The President shall prohibit United States persons from new investment in Burma, if the President determines and certifies to Congress that, after the date of enactment of this act, the Government of Burma has physically harmed, rearrested for political acts, or exiled Daw Aung San Suu Kyi or has committed large-scale repression of or violence against the democratic oppression.
- (c) **Multilateral strategy.**-The President shall seek to develop, in coordination with members of ASEAN and other countries having major trading and investment interests in Burma, a comprehensive, multilateral strategy to bring democracy to and improve human rights practices and the quality of life in Burma, including the development of a dialogue between the State Law and Order Restoration Council (SLORC) and democratic opposition groups within Burma (S5019, Section 569, 25/07/1996 amendment H.R.3540).

Outra proposta que estava em debate no Congresso nesse período era o projeto de lei H.R.3610, o *Omnibus Consolidated Appropriations Act, 1997*, enviado no dia 11 junho de 1996, por Bill Young (Partido Republicano). Esse projeto previa a aplicação de sanções a Burma nos termos da proposta H.R.3540 apresentada por Callahan Sonny (Republicano) no mês anterior. Enquanto os projetos estavam suspensos no Congresso, outra proposta foi apresentada. No dia 28 de setembro de 1996, a H.R. 4278 foi enviada ao Congresso após a aprovação na *House of Representatives*. O projeto de lei teve como principal *sponsor* o representante Bob Livingston (Republicano) e também previa a aplicação de sanções contra Burma.

Em meio a essas medidas, o Congresso aprovou o *Omnibus Consolidated Appropriations Act, 1997* (H.R.3610) que se tornou lei federal em setembro de 1996 (PL 104-208, Sep, 30, 1996). Em sua seção 570, a lei apresenta as mesmas medidas discutidas na proposta H.R.3540, quais sejam, aplicações de sanção em vários setores, tais como comércio, investimentos, assistência bilateral e multilateral. Houve reação também no executivo. Em outubro, logo após a aprovação da legislação no Congresso, o presidente Clinton apresentou uma *Presidential Proclamation* determinando a suspensão de vistos para indivíduos (e familiares) que desenvolvessem ações que impediam a transição democrática de Burma (*Presidential Proclamation 6925*). O documento determinava que:

Section 1. The entry into the United States as immigrants and nonimmigrant's of persons who formulate, implement, or benefit from policies that impede Burma's transition to democracy, and the immediate family members of such persons, is hereby suspended.

Sec. 2. Section 1 shall not apply with respect to any person otherwise covered by section 1 where the Secretary of State determines that the entry of such person would not be contrary to the interests of the United States. Section 1 shall not apply to officials assigned to Burmese missions in the United States or working-level support staff and visitors who support the work of Burmese missions in the United States (Federal Register / Vol. 61, No. 195 / Monday, October 7, 1996)

Em maio de 1997, o presidente também apresentou uma *Executive Order* (E.O.13047), na qual determinava a proibição de novos investimentos em Burma por cidadãos norte-americanos. A proibição estava estendida a “(a) any approval or other facilitation by a United States person, wherever located, of a transaction by a foreign person where the transaction would

constitute new investment in Burma prohibited by this order if engaged in by a United States person or within the United States; and (b) any transaction by a United States person or within the United States that evades or avoids, or has the purpose of evading or avoiding, or attempts to violate, any of the prohibitions set forth in this order” (*Executive Order 13047* of May 20, 1997).

Ao analisar esse processo, é possível afirmar que a aplicação das sanções estaduais e locais a Burma contribuíram para um endurecimento na postura do governo federal sobre o caso, seja pela atuação do Congresso, seja pela aplicação de medidas do presidente Clinton. Observou-se que, por meio deste processo, seria possível equalizar os interesses da sociedade civil e dos estados ao mesmo tempo em que se impedia a aplicação de novas sanções por parte dos governos subnacionais que prejudicassem a política externa nacional. E, como veremos, foi pela aprovação da lei federal *Omnibus Consolidated Appropriations Act, 1997* que a Suprema Corte determinou a preempção da sanção aplicada por Massachusetts.

Outra consequência importante da sanção aplicada pelo estado de Massachusetts foi o questionamento feito contra esta medida no âmbito multilateral. Japão e União Europeia recorreram à Organização Mundial do Comércio (OMC) argumentando que a lei violava o acordo da OMC (*Government Procurement Agreement, GPA*)<sup>30</sup>. A relevância do caso é destacada por Guay (2000:359) quando ele afirma que “this was the first time since the WTO’s founding in 1994 that a state law was challenged. It is far from certain that a WTO ruling would go against the Massachusetts law. Unlike with most of the WTO agreements, individual U.S. states are not bound by the GPA unless they specifically signed on”.

Em documento enviado ao Departamento de Estado, em fevereiro de 1997, a União Europeia destacava que a legislação estadual violava os seguintes termos do Acordo:

“The demarche notes three reasons why the Massachusetts law violates the GPA: “First, it violates Article VIII (b) of the GPA, given that it imposes restrictions on a tendering company which are not essential to ensure the firm’s capability to fulfill the contract. Secondly, it infringes Article X (3) of the GPA, because it imposes qualification criteria based on political,

---

<sup>30</sup> Nos relatórios da Circuit Court do estado de Massachusetts e da Suprema Corte, a ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático) também questionou a legislação de Massachusetts na OMC. Embora esta informação seja citada nas decisões de ambas as cortes *NFTC v. Baker, et al.* (1998) e *Crosby v. NFTC* (2000), não foi possível analisar essa solicitação, uma vez que nenhuma informação foi encontrada no banco de dados da OMC ou do Dispute Settlement Body (DSB). Os relatórios do DSB fazem referência a duas solicitações: da União Europeia (DS88) e Japão (DS95).

rather than economic considerations. Thirdly, it is in contradiction to Article XIII (4) of the GPA to the extent that the statute allows the awarding of contracts based on political instead of economic considerations” (*International Centre for Trade And Sustainable Development, 1997*)

No dia 20 de junho de 1997, a União Europeia questionou a legislação estadual na OMC contra a legislação de Massachusetts *Act regulating State Contracts with companies doing business with Burma* (1996), em conformidade ao Artigo XXII do *Government Procurement Agreement* (GPA) e do artigo 4 do *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* da organização.

Ao apresentar a solicitação de consultas, a União Europeia argumentou que estado de Massachusetts deve respeitar o acordo *Government Procurement Act* (GPA) assinado pelos Estados Unidos no âmbito da OMC por entender que “Massachusetts is covered under the US offer to this Agreement” (World Trade Organization, U.S.- Measure Affecting government Procurement, GPA D2/1, 25 June 1997). E, por isto, a lei estadual violava as obrigações assumidas pelos Estados Unidos no Acordo GPA. Dentre as principais violações, a União Europeia destacou que a legislação estadual violava as seguintes provisões do GPA:

“Article VIII (b), given that it imposes conditions on a tendering company which are not essential to ensure the firm's capability to fulfil the contract; Article X as it imposes qualification criteria based on political rather than economic considerations, and Article XIII to the extent that the statute allows the award of contracts to be based on political instead of economic considerations (World Trade Organization, U.S. - Measure Affecting government Procurement, GPA D2/1, 25 June 1997)

A União Europeia destacou ainda que a lei estadual anulava ou prejudicava os benefícios adquiridos pela Comunidade nos Termos do Contrato, particularmente porque “limits the access of EC suppliers to procurement by a sub-federal authority covered by the Government Procurement Agreement in such a way so as to result in a de facto reduction of the US sub-federal offer under the GPA (World Trade Organization, U.S. Measure Affecting government Procurement, GPA D2/1, 25 June 1997). Adicionalmente, os requerentes consideravam que a lei

estadual impedia a realização dos objetivos do acordo (GPA), incluindo o de manter um equilíbrio de direitos e obrigações entre os membros.

Logo após a solicitação da União Europeia, no dia 18 de julho desse mesmo ano, o Japão requisitou consultas ao órgão (WT/DS95), tendo em vista a legislação de Massachusetts. Em pronunciamento oficial, o governo japonês havia alertado sobre essa atitude ao afirmar que “we will make a final decision, probably next week, to take the case to the WTO unless we receive a firm commitment from the U.S. by then to abolish the law” (The Japan Times, 1997). O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC entendeu que, por se tratar do mesmo tema, a solicitação deveria ser incluída na solicitação anterior feita pela União Europeia (WT/ DS88). Foram realizadas três rodadas de negociações patrocinadas pela OMC e todas fracassaram em apresentar uma solução para o caso. As conversas informais com a União Europeia foram interrompidas meses depois. Houve a apresentação de uma proposta no Congresso de Massachusetts de emenda à lei que isentaria os grandes contratos abrangidos pelo Pacto da União Europeia, contudo o projeto de lei não teve prosseguimento. Assim, em setembro de 1998, a União Europeia requisitou a abertura de um painel na OMC.

O painel foi aberto em 21 de outubro de 1998 e acompanhando a decisão do órgão o Japão entrou como terceira parte no painel DS88 aberto em outubro:

“On 8 September 1998, the EC requested the establishment of a panel. At its meeting on 21 October 1998, the DSB established a panel. Japan reserved its third-party right. The DSB agreed that pursuant to Article 9.1 of the DSU, a single panel would examine this dispute together with WT/DS95” (World Trade Organization, DS95, Dispute Settlement) .

A preocupação dos países membros da União Europeia a respeito desse tipo de atividade e de possíveis ações semelhantes por atores subnacionais foi destacada no documento ao afirmar que “the European Communities are also very concerned by the recent proliferation of similar initiatives taken or proposed by Massachusetts and other sub-federal authorities” (World Trade Organization, U.S.- Measure Affecting government Procurement, GPA D2/1, 25 June 1997). O fracasso nas rodadas de consultas na OMC que culminaram com a abertura do painel intensificaram as preocupações sobre o impacto das sanções estaduais por parte da União

Europeia. Ao tratar do tema, o *Trade Counselor in the European Commission's Washington office*, Bernd Langeheine, chegou a questionar a unidade da política externa nacional dos Estados Unidos, afirmando que: “What we feel very uncomfortable with is that we get conflicting signals about who determines U.S. foreign policy and what the content of U.S. foreign policy is” (Bernd Langeheine, Wall Street Journal, 1998).

Em fevereiro de 1999, o painel foi suspenso na Organização. Segundo informe do Disputlement Settlement da OMC, “at the request of the complainants, dated 10 February 1999, the Panel agreed, pursuant to Article 12.12 of the DSU, to suspend the panel proceedings” (World Trade Organization, DS88, Disputlement Settlement). A suspensão do caso na OMC foi reflexo das decisões do Judiciário norte-americano sobre a sanção estadual. Analisaremos em seguida as decisões, os argumentos das partes envolvidas e o posicionamento das Cortes estaduais e federais. Nesse momento, vale ressaltar que a suspensão do painel aconteceu logo após a decisão pela inconstitucionalidade da legislação estadual pela United States District Court of Massachusetts (*NFTC v. Baker*, 1998). Como destaca o documento abaixo da Suprema Corte, “the WTO dispute proceedings were suspended at the request of Japan and the EU in light of the District Court’s ruling below, Letter of Ole Lundby, Chairman of the Panel, to Ambassadors from the European Union, Japan, and the United States” (*Crosby v. NFTC*, 530 U.S., 2000).

Contudo, a retirada do painel na OMC ocorreu apenas em 2000. Isto porque o estado de Massachusetts recorreu da decisão do tribunal estadual (*NFTC v. Baker et al*, 1998) na *First Circuit Court of Appeals* na decisão (*NFTC v. Natsios*) em 1999. E, posteriormente, recorreu à decisão da Corte de Apelação na Suprema Corte dos Estados Unidos em 2000 (*Crosby v. NFTC*). Conforme informações do Órgão de Solução de Controvérsias, “since the panel was not requested to resume its work, pursuant to Article 12.12 of the DSU, the authority for establishment of the panel lapsed as of 11 February 2000 (World Trade Organization, DS88, Disputlement Settlement).

A lei de Massachusetts foi discutida inicialmente em novembro de 1998 pela distrital de Massachusetts no caso *NFTC v. Baker* (1998). O caso foi levado à Corte estadual pelo National Foreign Trade Council (NFTC) e a União Europeia se envolveu no caso como parte interessada (*amici curiae*<sup>31</sup>). Foi referenciada pela corte distrital em sua decisão a carta enviada pela

---

<sup>31</sup> O *amicus curiae* é uma das formas de participação de grupos de interesse nas decisões da Suprema Corte. Por meio deste método, o grupo pode enviar uma mensagem ao tribunal mesmo que não

delegação da Comissão Europeia apresentando suas preocupações sobre a aplicação de sanções estaduais e reforçando que esse tipo de legislação era contrária ao acordo GPA, assinado pelo governo dos Estados Unidos. Na carta, a Comissão Europeia destaca:

“it appears that several other sub-federal authorities have adopted or are adopting legislation or ordinances with a similar effect. The state of Massachusetts is also considering similar measures with regard to another country besides Burma. We underline that these types of sub-federal actions reduce the L'S offer under the GPA or affect the way special or exclusive rights are attributed” (Delegation of the European Commission, January 22, 1997. Appendix I to the EU Amicus Curiae, 1998).

Na decisão, o estado de Massachusetts argumentou que a lei estadual de Burma não interferia nos poderes do governo federal para as relações exteriores uma vez que: “(1) the Constitution permits certain state actions that indirectly affect foreign affairs; (2) the Burma Law does not establish a direct contact between the state and the nation of Myanmar; (3) important state interests embodied in the First and Tenth Amendments justify the statute; and (4) as the foreign affairs doctrine is itself ‘vague’, the court should leave to the legislative branch the issue of whether to invalidate the Massachusetts Burma Law and similar state procurement statutes” (*NFTC v. Baker, et al.* 1998).

Já a parte reclamante no caso foi representada pela National Foreign Trade Council (NFTC)<sup>32</sup>. A NFTC destacou que a lei federal tem preempção sobre a lei estadual (ao citar a aplicação pelo governo federal da lei *Omnibus Consolidated Appropriations Act, 1997* e que trata de sanções à Burma) e que a lei de Massachusetts violava a Cláusula de Comércio. O principal argumento da NFTC era que a lei estadual estabelecia um conflito com a lei federal já promulgada em setembro de 1996 e, por consequência, “the Massachusetts Burma Law impliedly preempts the Burma Law” (*NFTC v. Baker, et al.* 1998).

---

controle a ação. Se houver a permissão das partes envolvidas ou do tribunal, é possível a apresentação de um memorial *amicus curiae* para complementar os argumentos das partes (Clack, 2006) nos documentos da Corte distrital.

<sup>32</sup> Organização sem fins lucrativos que representava as companhias envolvidas no comércio exterior. No ano de 1998, 34 dos membros da organização estavam na *retricted purchase list* de Massachusetts (*Crosby v. NFTC, 2000 – Opinion of the Court*).

A participação da União Europeia como parte interessada no caso foi fundamental para a decisão da Corte distrital, comprovando que a lei estadual de Burma tinha um impacto negativo nas relações exteriores do governo norte-americano. O relatório apresentado à Corte pela União Europeia observou que a lei estadual: “(1) interferes with the normal conduct of EU-U.S. relations; (2) raises questions about the ability of the U.S. to honor international commitments it has entered in the framework of the World Trade Organization (WTO); and (3) poses a great risk to the proliferation of similar state sanctions laws, which in turn would aggravate international tensions” (*NFTC v. Baker, et al.* 1998). A decisão também cita o relatório do embaixador da União Europeia, Hugo Paeman’s, apresentado ao então governador de Massachusetts, o qual destacava que a lei de Burma era uma violação aos acordos da OMC e teria um efeito prejudicial no relacionamento entre os Estados Unidos com a União Europeia. Além da União Europeia, o Japão e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) apresentaram queixas contra a legislação estadual, tanto no governo norte-americano quanto para a Organização Mundial do Comércio em julho de 1997.

Sob a chefia do juiz Tauro, a Corte decidiu pela inconstitucionalidade da lei estadual, declarando que “(1) the Massachusetts Burma Law is unconstitutional as encroaching on the federal government's exclusive power over foreign relations; (2) Massachusetts did not act as a mere market participant within exception to Commerce Clause restrictions; (3) the Law violates the Foreign Commerce Clause; and (4) federal law imposing sanctions on Burma preempted the Massachusetts Burma Law” (*NFTC v. Baker, et al.* November 4, 1998). Ao apresentar a decisão no caso, a Corte distrital ainda destacou que: “State interests, no matter how noble, do not trump the federal government's exclusive foreign affairs power” (*NFTC v. Baker, et al.* 1998). E, apesar dos argumentos de Massachusetts de que os estados têm permissão para atuar indiretamente em temas de política exterior, o juiz entendeu que a lei de Massachusetts era mais do que um efeito indireto e incidental com as nações estrangeiras, pois tinha “great potential for disruption or embarrassment” (*NFTC v. Baker, et al.* 1998).

Em 1999, o estado de Massachusetts apelou contra decisão do tribunal distrital na United States Court of Appeals for the First Circuit (*NFTC v. Natsios*, N.98-2304. United States Court of Appeals, First Circuit, 1999). Ao defender a aplicação da medida, o estado de Massachusetts apresentou alguns argumentos. Primeiro, afirmou que a legislação não sofria preempção pela lei federal porque o Congresso “fully aware of the Massachusetts law when it

considered federal sanctions against Burma, failed explicitly to preempt the state law and thus impliedly permitted it” (*NFTC v. Natsios*, N.98-2304. United United States Court of Appeals, First Circuit, 1999). A Corte rejeitou esse argumento e ressaltou que “absent express congressional authorization, Massachusetts cannot set the nation's foreign policy” (*NFTC v. Natsios*, N.98-2304. United United States Court of Appeals, First Circuit, 1999).

Buscando argumentar que a lei estadual não ultrapassava os limites da ação estadual em temas de política internacional, o estado de Massachusetts argumentou que a lei teve um efeito indireto e incidental nas relações com outros países. Contudo, a corte rejeitou o argumento do governo estadual por entender que:

“the Massachusetts law has more than an incidental or indirect effect on foreign relations is dictated by the combination of factors present here: (1) the design and intent of the law is to affect the affairs of a foreign country; (2) Massachusetts, with its \$2 billion in total annual purchasing power by scores of state authorities and agencies, is in a position to effectuate that design and intent and has had an effect; (3) the effects of the law may well be magnified should Massachusetts prove to be a bellwether for other states (and other governments); (4) the law has resulted in serious protests from other countries, ASEAN, and the European Union; and (5) Massachusetts has chosen a course divergent in at least five ways from the federal law, thus raising the prospect of embarrassment for the country” (*NFTC v. Natsios*, N.98-2304. United United States Court of Appeals, First Circuit, 1999).

O juiz Lynch, responsável pelo caso, manteve a decisão da Corte distrital em junho ao concordar com o argumento utilizado pela Corte distrital que fazia referência à decisão do caso *Zschernig*, de 1968, que invalidou lei estadual por entender que a mesma “interferes with the foreign affairs power of the federal government” (*NFTC v. Natsios*, N.98-2304. United United States Court of Appeals, First Circuit, 1999). A decisão da First Circuit Court também afirmou a inconstitucionalidade da lei porque ela violava a autoridade federal estabelecida na Foreign Commerce Clause e sofria preempção de lei federal que já estabelecia sanções contra Burma (o *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act 1997*, estabelecido três meses depois da aprovação da lei de Massachusetts). No texto da decisão a corte de apelação destacou que:

- a. we agree with the district court that the Massachusetts Burma Law is unconstitutional under *Zschernig*;
- b. under standard Commerce Clause analysis, a statute that facially discriminates against interstate or foreign commerce will, in most cases, be found unconstitutional, and
- c. Under the Supremacy Clause, the Massachusetts Burma Law is unconstitutional (*NFTC v. Natsios*, 1999)

Ao finalizar, a Corte destacou que apesar da lei de Massachusetts tratar de um tema relevante — a defesa dos direitos humanos em Burma — e de reconhecer que o estado desempenhou um papel importante, através de seus representantes na Câmara e no Senado, ao impor sanções a Burma no Congresso, “the conduct of this nation's foreign affairs cannot be effectively managed on behalf of all of the nation’s **citizens if each of the many state and local governments pursues its own foreign policy**”. Assim, como não há uma autorização expressa do Congresso, “Massachusetts cannot set the nation’s foreign policy (*NFTC v. Natsios*, 1999. *Grifo nosso*).

Mesmo com duas decisões contrárias a lei estadual, o estado de Massachusetts recorreu na Suprema Corte tendo o caso *Crosby v. NFTC* sido discutido nos meses de março a junho de 2000.

A reação do governo nacional à lei de Massachusetts fica evidente nesse período. O governo nacional participou como parte interessada, *amicus curiae*, nas discussões sobre a lei na *United States Court of Appeals First Circuit* em 1999 (*Crosby v. NFTC*, 2000). Em fevereiro de 2000, a Casa Branca apresentou ao judiciário um documento com a posição do governo sobre o caso. No relatório apresentado à Corte, o governo nacional<sup>33</sup> demonstrou suas preocupações a respeito da lei estadual e defendeu a inconstitucionalidade da medida.

Os argumentos apresentados para reafirmar a inconstitucionalidade da lei estadual foram: (1) o *Massachusetts Burma Act* viola a *Foreign Commerce Clause* porque discrimina o comércio exterior, impede que os Estados Unidos falem como uma única voz em temas de comércio exterior e não considera que o governo estadual atua, simplesmente, como um participante no

---

<sup>33</sup> Participaram da elaboração do relatório do governo federal apresentado à *Circuit Court* os representantes do Departamento de Estado (David R. Andrews), Departamento do Tesouro (Neal S. Wolin), Departamento de Comércio (Andrew J. Pincus), o Conselheiro Geral da Administração na Suprema Corte (SETH P. WAXMAN), bem como advogados do Departamento de Justiça (Mark B. Stern, Alisa B. Klein e Douglas Hallward-Driemeier).

tema; (2) a lei federal que aplica sanções a Burma (aprovada em 1997) tem preempção sobre a lei estadual; e (3) a lei de Massachusetts “intromete” de forma inadmissível na condução das relações exteriores (Brief For the U.S. as Amicus Curiae Supporting Affirmance, 2000).

Ao defender a condução exclusiva do governo federal nos assuntos de política externa o documento da Casa Branca destacava que: “the Constitution assigns to the national government the exclusive responsibility to direct the United States’ relations with other countries” (Brief For the U.S. as Amicus Curiae Supporting Affirmance, 2000).

Embora reconheça que os estados possam tratar de assuntos de política externa o governo enfatiza que “while States may speak out on matters of foreign policy, the ultimate authority to act on behalf of the United States, and each of its States, in the international arena resides with the President and Congress alone” (Brief For the U.S. as Amicus Curiae Supporting Affirmance, 2000). Ao fundamentar sua posição o governo federal recorreu aos debates sobre a fundação dos Estados Unidos e o antigo sistema de Confederação para recordar que uma das principais preocupações dos Framers era manter a unidade da Nação, sobretudo em temas de política exterior:

“The Framers understood that “[i]f we are to be one nation in any respect, it clearly ought to be in respect to other nations.” [...] Under the Articles of Confederation, the national government’s efforts to engage in political and commercial relations with other countries had been undermined by the States. That instability and inconsistency caused the Framers to propose a Constitution that provided for a single national voice over foreign political and commercial affairs. Proponents of the Constitution perceived that single voice as essential to preserving “[t]he peace of the whole” (Brief For the U.S. as Amicus Curiae Supporting Affirmance, 2000).

O documento finaliza a discussão sobre a autoridade do governo federal no tema ao afirmar que “while States may speak out on matters of foreign policy, the ultimate authority to act on behalf of the United States, and each of its States, in the international arena resides with the President and Congress alone” (Brief For the U.S. as Amicus Curiae Supporting Affirmance, 2000:2). Embora reconheça que a lei estadual era consistente com a política externa nacional, pois demonstrava as preocupações a respeito das violações de direitos humanos em Burma, o texto argumenta que as posições divergem quando se trata dos meios e dos fins escolhidos pelo

Presidente e Congresso se comparada à decisão do governo estadual: “there is thus no disagreement between the United States and Massachusetts on the need for action to encourage reform in Burma. The disagreement **is only over whether the State could permissibly take the sort of action reflected in the Massachusetts Burma Act** (Brief For the U.S. as Amicus Curiae Supporting Affirmance, 2000:2. Grifo nosso).

Além de contrariar a política adotada pelo governo nacional a respeito de Burma, a lei estadual prejudicou os Estados Unidos nas negociações comerciais com outros parceiros. Como vimos, União Europeia e Japão recorreram à OMC contra esta lei. O relatório do governo apresentado à Corte trata dos protestos de Japão e União Europeia contra os Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio (OMC) e traz o testemunho de altos funcionários do governo, que reconhecem que a lei “and the consequent protests from U.S. allies have been ‘an irritant’ that has, among other things, ‘diverted the United States’ and Europe’s attention from focusing where it should be—on Burma” (Testimony of Deputy Assistant Secretary of State Marchick apud Brief For the U.S. as Amicus Curiae Supporting Affirmance, 2000).

Concluindo, o governo argumenta que a lei tem prejudicado a condução da política externa nacional para Burma ao dificultar os esforços dos Estados Unidos em desenvolver estratégias multilaterais voltadas para o país. Ainda sobre a repercussão negativa da sanção estadual no governo federal vale destacar que um dos representantes do governo nas discussões da Corte, Seth Waxman, chegou a afirmar que a legislação era totalmente desnecessária e prejudicava o relacionamento dos Estados Unidos com outros parceiros comerciais. Ao citar as discussões com os membros da União Europeia sobre a legislação estadual o *Solicitor General* do governo Clinton, destacou que “the question now is not what to do about Burma but what to do about Massachusetts” (The New York Times, 2000).

O argumento utilizado na Suprema Corte pelo representante das empresas afetadas pela legislação estadual, o *National Foreign Trade Council* (NFTC), se baseou em três pontos principais: (1) U.S. Constitution gives only the federal government the right to make foreign policy; (2) Massachusetts’ Burma Law violates the commerce clause of the Constitution, which gives Congress exclusive powers over interstate commerce; (3) federal law imposing sanctions on Myanmar preempts the Massachusetts law (Guay,2000:369). Os principais argumentos do governo estadual foram que: “ a) the Constitution explicitly lists the activities in which states may not engage, but that economic sanctions is not one of them; b) the Burma Law does not

establish direct contact between Massachusetts and Myanmar; c) important state interests embodied in the First and Tenth Amendments to the Constitution justify the law; and d) since the foreign affairs doctrine is vague, the court should leave to the legislative branch the issue of whether to invalidate the law” (Guay, 2000:369).

Nas discussões da Suprema Corte sobre a lei estadual apenas um membro da Corte se mostrou favorável ao governo estadual ao questionar o advogado das 550 companhias representadas pelo NFTC: “What exactly in the Constitution prevents states from making foreign policy?” (The New York Times, 2000a). O Juiz Antonin Scalia ainda acrescentou que “the Constitution’s specific prohibitions against state involvement in treaties and in war ‘would all be unnecessary if there was some overriding, unexpressed principle in the Constitution that states can’t get involved in foreign policy’” (The New York Times, 2000a).

A Corte manteve as decisões das Cortes inferiores e declarou a inconstitucionalidade da legislação de Massachusetts por entender a lei “unconstitutionally impinges on the federal government’s exclusive authority to regulate foreign affairs” (*Crosby V. National Foreign Trade Council*, 2000). Na decisão, o juiz da Suprema Corte David H. Souter destacou que a lei de Burma representava “an obstacle to the accomplishment of Congress’s full objectives under the federal Act” e ainda que “the state law undermines the intended purpose and ‘natural effect’ of at least three provisions of the federal Act, that is, its delegation of effective discretion to the President to control economic sanctions against Burma, its limitation of sanctions solely to United States persons and new investment, and its directive to the President to proceed diplomatically in developing a comprehensive, multilateral strategy towards Burma” (*Crosby v. NFTC. Opinion of the Court*, 2000:9). A Corte ainda manteve o posicionamento das Cortes inferiores a respeito da preempção da lei estadual pela lei federal ao determinar que o Foreign Operations Appropriations Act de 1997 (P.L.104-208) tinha precedência sobre a lei estadual. Nas palavras de Garcia e Garvey (2013):

“The state law was also found to exceed federal authorities in covering most state contracts, foreign and domestic firms, and firms already operating in Burma, whereas the federal law imposed sanctions solely on U.S. persons, authorized a prohibition on new investment only, and exempted purchase and sales contracts from any ban” Garcia e Garvey (2013:8)

A decisão também manteve a posição da Corte de apelação (First Circuit Court) que discordou do argumento apresentado pelo estado de Massachusetts sobre a autorização do Congresso. Para Massachusetts, como o Congresso não aplicou preempção sobre lei estadual, havia uma autorização implícita do sobre a legislação: “Massachusetts contends both that Congress has implicitly permitted the law and that, in any event, the federal sanctions do not preempt the Massachusetts law” (*Natsios v. NFTC*, 1999).

A opinião da Corte ainda enfatizou que a lei estadual prejudicava atuação da política externa nacional, ao “undermines the President’s capacity, in this instance for effective diplomacy. It is not merely that the differences between the state and federal Acts in scope and type of sanctions threaten to complicate discussions; they compromise the very capacity of the President to speak for the Nation with one voice in dealing with other governments” (*Crosby v. NFTC*. Opinion of the Court, 2000:17). Para justificar esse argumento, a Corte citou os protestos formalizados de parceiros comerciais norte-americanos formalizados na Organização Mundial de Comércio por meio da abertura de painéis (como vimos, a solicitação veio da União Europeia e Japão) prejudicando o relacionamento do país com tais parceiros.

A análise dessa decisão nos permite apresentar algumas reflexões. Considerando os casos nos quais se identificam choques significativos entre as ações dos estados e o governo federal, as questões vêm sendo debatidas no âmbito da Suprema Corte — uma vez que é essa instituição que, em última instância, define a competência constitucional dos entes subnacionais. Ao considerarmos os casos analisados e a jurisprudência da Corte nos conflitos envolvendo as ações dos estados e o governo federal, podemos afirmar que o posicionamento da Corte tem sido contrário às ações dos estados e a favor da União.

Desde os debates entre os *Framers* para a formação da Constituição Federal, o judiciário possui a importante função de estabelecer um equilíbrio entre os poderes legislativo e executivo, de garantir a unidade das colônias e de interpretar as legislações segundo o espírito da Constituição. A Suprema Corte tem sido assim a responsável pela garantia da maior centralização do poder nacional, um dos principais objetivos da reformulação dos Artigos da Confederação na Convenção da Filadélfia em 1787. Embora reconhecendo a existência dos debates sobre as limitações do poder nacional e da garantia da autonomia dos estados, a

Constituição buscava a formação de governo central. Coube ao Judiciário garantir a interpretação dos artigos constitucionais.

Assim, o posicionamento favorável da Suprema Corte nos casos envolvendo conflitos entre estado e União está relacionado ao papel da instituição de garantir a unidade do Estado. Outro elemento que fortalece o governo nacional e está relacionado à função da Corte de interpretar a Constituição, é o entendimento de que em adição aos poderes federais mencionados na Constituição, o governo nacional possui poderes implícitos. Ao considerar que a Constituição federal não enumera todos os poderes do governo nacional, a Suprema Corte passou a adicionar outros poderes não enumerados para o governo federal e um deles é a capacidade para a atuação nas relações internacionais<sup>34</sup>. Somado a isto, outra característica do federalismo norte-americano que pode explicar a posição favorável da Corte à supremacia do governo federal diz respeito à tradição estabelecida desde a primeira década da Suprema Corte de que cabe ao presidente nomear pessoas com quem possui afinidade política para os cargos na Corte (Clack, 2006). Sendo assim, é provável que o vínculo dos juízes com o governo federal seja mais forte.

Como o objetivo da Suprema Corte é evitar que os interesses dos governos estaduais prejudiquem a unidade do governo, a instituição tem reafirmado em suas decisões a supremacia do governo federal nas ações de política externa garantindo também a precedência das leis federais sobre as legislações estaduais. Assim, nos casos de conflito envolvendo temas de política exterior, as Cortes decidem invalidar as regulações estaduais e locais que afetam diretamente os assuntos de política internacional ou comércio do governo federal (Grimmett, 2012). Ao analisar o caso de Massachusetts, a Suprema Corte decidiu pela inconstitucionalidade da lei por entender que ela infringiu sobre a autoridade exclusiva do governo federal em atuar nos assuntos de política externa.

Entretanto, mesmo com a decisão da Suprema Corte pela inconstitucionalidade dessa lei no ano de 2000, as sanções estaduais continuam a ser aplicadas, inclusive com aumento significativo no número de propostas a partir de 2007. No período de 2000 a 2012 foram identificadas 202 sanções estaduais (vide anexo 2).

---

<sup>34</sup> A consideração desse tipo de poder para o governo federal, sem uma regra clara na Constituição, gera dificuldades. Como afirma Henkin, esse tratamento diferenciado das relações exteriores na Constituição gera uma compreensão singular da teoria constitucional, de que “the powers of the United States to conduct relations with other nations do not derive from the Constitution!” (Henkin, 2002:16).

Mesmo após a declaração de inconstitucionalidade da lei de Massachusetts pela Suprema Corte no caso de em 2000, Burma continuou sendo alvo de propostas de sanções pelos legislativos estaduais. No período de 2004 a 2005, o estado de Washington apresentou três projetos de lei (H.B. 3187, H.B. 2257 e H. B. 1725) visando a aplicação de medidas restritivas ao comércio semelhantes àquelas descritas na lei de Massachusetts.

A respeito da decisão adotada pela Suprema Corte e da aplicação de sanções estaduais, Hufbauer, Schott e Elliott (2009:137) ressaltam que “contrary to the hope of business groups, the Supreme Court did not issue a broad decision in Crosby holding that such practices intrude on the president's foreign affairs powers”. Garcia e Garvey (2013:7) parecem concordar com os autores, mas destacam a dificuldade enfrentada pela Suprema Corte de decidir pela primeira vez um caso envolvendo aplicação de sanções estaduais: “the absence of well-developed case law directly addressing sub-federal sanctions had made the outcome of a constitutional challenge to state sanctions laws unclear”.

No entendimento de Guay, as dificuldades na definição do caso se encontram na dependência de uma posição do Congresso na regulação desse tipo de atividade. Assim, o autor faz duas ponderações: “because the decision was narrowly drawn, the limitations on local government involvement in foreign affairs remain imprecise. Local sanctions may stay intact for cases in which Congress has not acted” (Guay, 2000:370).

A própria Suprema Corte, na decisão de Massachusetts, questiona a posição do Congresso sobre as sanções estaduais. Ao analisar o caso, a Corte destacou o argumento de Massachusetts de que o Congresso havia consentido implicitamente com a legislação por não aplicar nenhuma preempção ao caso, inclusive citando outros casos de sanções estaduais que não sofreram preempção:

“The State (Massachusetts) points out that Congress has repeatedly declined to enact express preemption provisions aimed at state and local sanctions, and it calls our attention to the large number of such measures passed against South Africa in the 1980s, which various authorities cited have thought were not preempted. The State stresses that Congress was aware of the state Act in 1996, but did not preempt it explicitly when it adopted its own Burma statute. The State would have us conclude that Congress's continuing failure to enact express preemption implies approval, particularly in light of occasional instances of express

preemption of state sanctions in the past” (Crosby v. NFTC, Opinion of the Court, 2000:23-24)

Embora tenha discordado do argumento do governo estadual por se basear em uma inferência, a Suprema Corte reconheceu a ambiguidade na posição do Congresso ao afirmar que:

The State’s inference of congressional intent is unwarranted here, therefore, simply because the silence of Congress is ambiguous. Since we never ruled on whether state and local sanctions against South Africa in the 1980s were preempted or otherwise invalid, arguable parallels between the two sets of federal and state Acts do not tell us much about the validity of the latter (Crosby v. NFTC, Opinion of the Court, 2000:24)

Como já apresentado, é responsabilidade do Congresso regular as ações dos governos estaduais. A função da Suprema Corte é analisar os casos para os quais é solicitada e determinar assim a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da legislação, seja estadual ou federal.

Considerando que, mesmo após o conflito legal estabelecido entre o estado de Massachusetts e o governo federal no tema de sanções os estados continuam a estabelecer legislações semelhantes, um questionamento vem à tona: O Congresso tem mantido uma postura silenciosa diante das sanções estaduais, contribuindo para o entendimento dos estados de que tais ações têm o seu consentimento implícito, como argumentado por Massachusetts?

Para responder a essa questão será necessário analisar qual tem sido o posicionamento do Congresso e se a instituição tem adotado ações para regular ou limitar estas atividades, buscando evitar possíveis tensões entre as ações estaduais e a condução da política externa nacional, como aconteceu no caso de Massachusetts Burma Law. Assim, o próximo capítulo buscará analisar qual tem sido comportamento do Congresso diante desse tipo de atividade estadual.

## **CAPÍTULO VI - O CONGRESSO E A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS**

### ***6.1 O Congresso e a regulação das ações internacionais estaduais***

O Congresso possui um importante papel no campo das relações exteriores. A Constituição enumera, principalmente, no artigo I seção 8 cláusulas específicas sobre o tema: Cláusulas 3, 10 e 11. A primeira determina ao Congresso o poder de regular o comércio com nações estrangeiras, entre os estados e as tribos indígenas. O segundo determina o poder de punir a pirataria e os crimes no alto-mar como ofensas às leis internacionais e o terceiro garante ao Congresso o poder para declarar guerra, expedir cartas de corso e estabelecer regras para apresamentos em terra e no mar (Constituição dos Estados Unidos, 1787). Além dos poderes explícitos previstos nesta seção o Congresso possui poderes não enumerados que tratam das questões envolvendo a condução das relações exteriores, denominados pela literatura como poderes não-legislativos. Um exemplo é a capacidade do Congresso de declarar guerra que para Henkin representou um receio dos fundadores do texto constitucional em confiar apenas ao Presidente este tipo de função.

Dentre os poderes destinados ao presidente temos: a condução da política externa por meio de atos internacionais que afirmem os direitos dos Estados Unidos ou para responder à reclamações contra o país, ao proclamar doutrinas que anunciem as intenções nacionais, em algumas regulações domésticas ocasionais, em algumas circunstâncias e sob a direção das cortes (Henkin, 2002). Importante destacar que as principais funções estabelecidas para o Executivo não podem ser realizadas unilateralmente e devem contar com a aprovação e parecer do Congresso e do Senado. Como descrito no artigo II, seção 2 da Constituição Federal o presidente “poderá, mediante parecer e aprovação do Senado, concluir tratados desde que dois terços dos senadores presentes assim o decidam. Nomeará, mediante o parecer e aprovação do Senado, os embaixadores e outros ministros e cônsules, juízes do Supremo Tribunal, e todos os funcionários dos Estados Unidos cujos cargos, criados por lei, não têm nomeação prevista nesta Constituição” (Constituição dos Estados Unidos, 1787). Além da elaboração de tratados, o Executivo sob o

comando do Presidente na condição de chefe supremo do Exército e da Marinha tem poder para apontar ou receber embaixadores (Artigo II, seção 3 da Constituição Federal), comandar as forças armadas (artigo II, seção 2 da Constituição Federal) e cuidar para que as leis sejam cumpridas (Artigo II, seção 3 da Constituição).

Ao analisar a participação do Congresso na condução das relações exteriores, Henkin questiona o argumento segundo o qual esta instituição não teria nenhum poder exclusivo ou concorrente nesta temática: “broad assertions and extravagant adjectives, some of them supported by careless rhetoric in opinions of the Supreme Court, might have the impression that the President can exercise virtually **all the national political power in foreign affairs**, at least concurrently with Congress, so that in foreign affairs no powers of Congress are exclusive. That is not so. **In fact, large areas have never been claimed by an President**” (Henkin, 2002:89. Grifo nosso).

Além de regular as atividades do executivo e do presidente, o Congresso participa da política externa por meio da regulação do comércio exterior e do estabelecimento de legislações que impactam nas relações exteriores, como as que tratam gastos em defesa comum e envolvendo o bem estar geral. O envolvimento do Congresso também se dá pela declaração de guerra, organização e manutenção do exército e marinha em períodos de conflito (Artigo I, seção 8, cláusulas 11, 12 e 13 da Constituição); pela adoção de estatutos ou resoluções que definem a autoridade do Executivo e pela autorização ou pela aprovação de acordos do executivo que tratam de temas de política exterior. Quanto ao Congresso, as limitações de seus poderes são definidas pela *Bill of Rights*, pelos poderes implícitos e explícitos ao Presidente, às cortes e àqueles reservados aos estados. Segundo Henkin (2002), a principal limitação a esta instituição se dá pelos poderes implícitos do presidente e pelo princípio de separação dos poderes.

Apesar da condução das relações exteriores corresponder, principalmente, a uma responsabilidade do executivo, reconhece-se que Congresso e Executivo possuem autoridade concorrente em alguns temas de política externa. Como as fronteiras entre o papel de cada *branch* são variáveis, as atividades se desenvolvem por meio da coexistência e cooperação entre os governos, refletindo uma combinação de seus poderes (Henkin, 2002). Sobre a autoridade sobreposta do Congresso e do Executivo neste tema, Henkin (2002:93) destaca que “the absence of a comprehensive, ‘natural’ division of political authority in foreign affairs which would

indisputably exclude the other political branch has been a strong invitation to compete for power and to claim at least a concurrent authority”.

A participação do Congresso em assuntos internacionais ocorre também pela regulação das atividades internacionais desenvolvidas pelos governos estaduais uma vez que pela Constituição, o Congresso possui poder exclusivo para regular o comércio com nações estrangeiras, entre os diversos estados (United States Constitution, Art. I, § 8, cl. 3). O texto constitucional esclarece ser função do Congresso acompanhar o processo para evitar futuras tensões entre ações estaduais e a União. Ao interpretar esta lei, Grimmett (2007) ressalta que pela Constituição fica também implícito que os estados e localidades estão proibidos “from unreasonably burdening or discriminating against such commerce unless they are authorized by Congress to do so” Grimmett (2007:5).

Assim, a função reguladora do Congresso aparece descrita na seção 10 do Artigo I da Constituição ao determinar que nenhum estado poderá lançar impostos ou direitos sobre importação ou exportação sem o consentimento do Congresso (Constituição Federal, Artigo I, seção 10, cl2). Embora a primeira cláusula do Artigo I, determina que os estados não possam elaborar tratados, a Constituição permite o estabelecimento de “acordos” ou “pactos” com nações estrangeiras, desde que com o consentimento do Congresso como previsto na cláusula 3 do artigo I:

“No State shall, **without the Consent of Congress ... enter into any Agreement or Compact with another State**, or with a foreign Power, or engage in War, unless actually invaded, or in such imminent Danger as will not admit of delay” (Article I, Section 10, Clause 3. United States Constitution, 1787. Grifo nosso)

A possibilidade de estabelecer este tipo de acordo contribui, como discutido no capítulo anterior, para fortalecer os argumentos dos autores que justificam a autorização constitucional dos estados para atuarem internacionalmente. Para Henkin (2002:153), embora haja um entendimento de que acordos de caráter político com nações estrangeiras sejam considerados proibidos aos estados, “different constitutional treatment of the two categories of agreement has lost all practical significance”.

Ao analisar a questão Henkin (2002) reconhece que a maior parte destes acordos não infringem os interesses do governo nacional, mas destaca que o Congresso não tem utilizado sua autoridade para regular as atividades internacionais dos estados, deixando “to the states at least concurrent authority to implement some U.S. obligations under international law, and the Executive has to the states some implementation of U.S. obligation under treaties” (Henkin, 2002:150-151). Como consequência desta “transferência” de capacidade os estados têm intensificado sua participação no processo de implementação de acordos e tratados. Por não privar as cortes estaduais de toda a jurisdição envolvendo as questões federais o Congresso acabou também favorecendo a maior atuação dos estados em casos que tratavam diretamente de governos estrangeiros, diplomatas, tratados ou outros assuntos internacionais (Henkin, 2002). Como exemplo, temos a aprovação do estado da Flórida em 1991 do *Florida International Affairs Act*, cujo propósito é criar uma comissão que busque, entre outras coisas, a realização de recomendações de políticas estaduais voltadas para a temática da imigração, justiça criminal, direitos humanos, drogas e outros temas relacionados (Henkin, 2002).

Um momento importante foi a participação estadual nos acordos de comércio adotados na Rodada Uruguaí do GATT e também no acordo do NAFTA (North American Free Trade Agreement). Para Sager (1995), a participação dos estados na rodada e também nas negociações para o estabelecimento do NAFTA são um marco importante quando analisamos a participação destes nas negociações, aprovação e implementação de acordos internacionais. Alguns autores destacam que a relação dos estados com o governo federal tenderá a ser conflituosa: “most signs point to an ever broader and more globally integrated network of rules that will alter federalism dramatically and continue the shift toward coercive federalism” (Weiler, 1994:133 apud Sager, 1995:28). Outros sugerem que as previsões de preempção das leis federais acabam por aumentar o interesse dos estados no envolvimento de assuntos internacionais. “According to this view, increased state international activity in part results from state turf being invaded by NAFTA and GATT” (Conway and Nothdurft 1996:105 apud Sager, 1995:28). De acordo com esta perspectiva, a explicação para o maior interesse e envolvimento dos estados nos assuntos internacionais se deu pela preocupação sobre os impactos dos acordos que, passaram a interferir em temas antes governados por leis estaduais (Sager, 1995).

Ao interpretar a cláusula constitucional que determina a função do Congresso na regulação das atividades dos estados, a Suprema Corte entende que apenas as ações que podem

aumentar o poder político dos estados ou invadir ou interferir na supremacia do governo nacional requerem o consentimento do Congresso (Henkin, 2002). Esta interpretação não reduz a capacidade do Congresso uma vez que este poderá anular qualquer acordo estadual, mesmo que inicialmente se entenda que não há exigência de regulação.

A capacidade de anulação de uma lei estadual está fundamentada na *Supremacy Clause*, discutida no capítulo III<sup>35</sup> o qual determina a supremacia das leis estabelecidas pelo governo nacional. Assim, no exercício de seus poderes, o Congresso pode invalidar leis estaduais ou locais que entram em conflito ou que são incompatíveis com a legislação federal:

“This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the **supreme law of the land**; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding” (United States Constitution, 1787, Art.VI, cl.2)

Um conceito relacionado à doutrina da Supremacy Clause diz respeito ao poder de preempção das leis estaduais pelo Congresso. Embora ambos tratem da regulação entre as leis estaduais e as leis federais reafirmando a supremacia da lei federal, Gardbaum (2005) recorda que os conceitos são distintos. A aplicação do princípio da “supremacy clause” é justificado apenas nos casos em que há conflitos entre as leis federais e estaduais. Contudo, a “preemption is not all about conflict between federal and state laws, but is primarily about a congressional power and its exercise. It is the exercise of this power that is the major reason state law is displaced - because Congress has said so - and not the existence of the resulting conflict (Gardbaum, 2005:46).

A Doutrina da preempção é definida pela Suprema Corte que distingue dois tipos de preempção: a expressa e a implícita, conforme apresentado abaixo:

"pre-emption may either express or implied, aid is compelled whether Congress' command is explicitly stated in the statute's language or

---

<sup>35</sup> Prevista no artigo VI da Constituição o qual estabelece que qualquer lei federal (ou regulação de agência federal) supera uma lei estadual.

implicitly contained in its structure and purpose. Absent explicit preemptive language, we have recognized at least two types of implied preemption: field preemption, where the scheme of federal regulation is so pervasive as to make reasonable the inference that Congress left no room for the States to supplement it, and conflict preemption, where compliance with both federal and state regulation is a physical impossibility, or where state law stands as an obstacle to the accomplishment and execution of the full purposes and objectives of Congress (*Gade v. National Solid Waste Management Ass'n*, 1992 apud Buzbee, 2009:124-125).

Assim, a preempção expressa (*express preemption*) ocorre quando o estatuto federal explicitamente determina a invalidação de uma lei estadual. A preempção implícita se refere a casos em que, mesmo sem um conflito direto entre lei estadual e lei federal, as cortes entendem pela necessidade de invalidação de lei subnacional por interferir em assuntos que não são de sua área de competência. São dois os tipos de preempção implícita: a *field preemption* e a *conflict preemption* (O'Reilly, 2006). Por meio destes dois tipos de preempção, as Cortes decidem invalidar regulações estaduais e locais que afetem diretamente os assuntos de política internacional ou comércio (Grimmett, 2012). O conceito de *field preemption* se refere à regulações federais tão difundidas que se compreende que os estados ou localidades não podem atuar neste cenário. O segundo caso de preempção, *conflict preemption*, trata dos casos em que a manutenção de uma lei estadual choca necessariamente com uma lei federal tornando a existência das duas inviável, ou quando uma lei estadual se torna um obstáculo para a realização ou a execução de todos os propósitos e objetivos do Congresso (conforme descrito pela Suprema Corte na decisão *Hines v. Davidowitz*, 312 U.S. 52 de 1941).

Outro mecanismo de regulação da atuação dos estados pelo comércio se dá por meio da aplicação da *Commerce Clause* (Artigo I, Seção 8, cl. 3). Por meio desta cláusula o Congresso pode barrar ou permitir a atuação dos estados. A inclusão desta cláusula na Constituição indicava “a limited power to regulate commercial trade between persons in one state and persons outside of that state” (Thomas and Tatelman, 2010:2). Contudo, como ressaltam os autores, “the Commerce Clause has never been construed quite so narrowly. Rather, the clause, along with the economy of the United States, has grown and become more complex”. Como consequência, a Cláusula tornou-se a base constitucional para a aplicação de importantes legislações aprovadas

pelo Congresso nos últimos cinquenta anos “and it currently represents one of the broadest bases for the exercise of congressional powers” (idem). Ao analisar os efeitos da Cláusula para o relacionamento entre o governo federal e estadual, Beatty e Samuelson (2009) afirmam que ela delega poderes concorrentes ao Congresso e aos estados:

"As to international commerce, the Commerce Clause is clear; only the federal government may regulate it. The federal government must speak with one voice when regulating international relations with foreign governments. [...] As to domestic commerce, the clause gives concurrent power, meaning both Congress and the states may regulate it. Congress is authorized to regulate trade between states; each state regulates business within its own borders" (Beatty; Samuelson, 2009:106)

Embora se reconheça os poderes concorrentes entre estado e governo federal, a capacidade de atuação do Congresso por meio da *Commerce Clause* foi fortalecida pelas decisões da Suprema Corte que garantiu maior poder a esta instituição, limitando as ações estaduais. Esta maior atuação da Suprema Corte na aplicação da cláusula do comércio se deve, segundo Henkin (2002), à falta de atuação do Congresso na temática. Para o autor, “because Congress has not attempted to established a comprehensive regulation of state burdens on commerce, or granted full authority to an administrative agency to do so, the courts have become the guardians of the “dormant commerce clause, protecting commerce against “undue” state burdens (Henkin, 2002:158-159). Desta maneira, a Corte tem tido papel importante na interpretação da cláusula e no desenvolvimento de doutrinas determinam a definição de áreas nas quais os estados podem atuar e aquelas nas quais eles estão excluídos, garantindo a manutenção do sistema federativo e impedindo uma possível fragmentação do país nesta área. Contudo, desde os anos 1990, observamos um movimento da Suprema Corte voltado para a limitação da aplicação da Cláusula pelo Congresso. O principal caso que discutiu esta limitação foi o *United States v. Lopez* de 1995, que tratava da aprovação de um estatuto criminal pelo Congresso que proibia qualquer indivíduo de possuir uma arma próximo a uma área escolar no qual a Suprema Corte entendeu que o Congresso havia se excedido na aplicação da Cláusula. O caso foi questionado por Lopez que argumentou que o Congresso não tinha poder para aprovar este tipo de legislação. A Corte foi favorável ao solicitante ao enfatizar que neste caso não havia indicação de comercio interestatal e que, portanto o Congresso não tinha autoridade prevista na Commerce

Clause para atuar no caso e que este tipo de regulação é competência dos estados (Beatty e Samuelson, 2009; Thomas e Tatelman, 2010; Farber; Eskridge, Jr. and Frickey's, 2010). Estas decisões demonstram que, embora se reconheça o papel do Congresso na regulação do comércio, há limites para a capacidade e alcance da aplicação da cláusula pela instituição nas questões envolvendo o relacionamento intergovernamental.

Embora a Constituição e a Suprema Corte deleguem importantes funções para o Congresso na regulação das atividades internacionais dos estados, sua atuação tem sido criticada. Na opinião dos autores, o Congresso não tem demonstrado uma postura regulatória que tem favorecido o desenvolvimento de ações que geram tensões com o governo nacional (Fry, 1998; Henkin, 2002, Trachy, 2011). Como destaca Fry (1998), o silêncio do congresso sobre o que os governos estaduais fazem no sistema internacional passa a ser considerado pelos estados como uma aprovação tácita destas atividades (Fry, 1998). O autor ainda ressalta que apesar das ações afetarem a condução da política externa “because of unofficial sentiment favoring such decisions, the limited policy implications of such actions, or the lack of political will to force changes in these policies, Washington has basically gone along with the state interference in these foreign policy-related areas” (Fry, 1990:276-298). Para Trachy (2011) o não posicionamento do Congresso levanta dois questionamentos centrais: “would congressional silence be construed by a reviewing court as implied authorization of these measures or, instead, as a manifestation of an overriding federal policy that a particular country not be subject to restrictive U.S. measures?” (Trachy, 2011:14). Estas preocupações envolvendo a atuação do Congresso ganham maior destaque, sobretudo quando consideramos as ações estaduais que geram conflitos com o governo nacional. Este é o caso das sanções econômicas. Para a literatura especializada, não se observa a regulação do Congresso nos casos de aplicação de sanções estaduais a outros países (Trachy, 2011; Grimmett, 2012). Ao analisar o conflito estabelecido pela aplicação da sanção estadual pelo estado de Massachusetts em 1996 a Suprema Corte reconheceu o silêncio do Congresso diante desta atividade. O caso será analisado de forma aprofundada posteriormente, mas vale destacar que, na opinião da Corte, embora este silêncio não deva ser interpretado como um consentimento para esta atividade, o comportamento do Congresso foi equivocado uma vez que a regulação não foi feita.

Apesar destas críticas, o levantamento empírico realizado nesta pesquisa demonstrou que o Congresso não tem adotado uma postura totalmente passiva a respeito deste tema, sobretudo nos casos envolvendo a aplicação de sanções estaduais. Garvey & Garcia (2013) apresentam, por exemplo, regulações estabelecidas por esta instituição nos últimos anos e que envolveram sanções voltadas ao Sudão e Irã. Ademais, o levantamento realizado demonstrou que as regulações tiveram seu início ainda nos anos 1980, correspondendo ao período no qual identificamos este tipo de atividade por parte dos estados e governos locais. Tendo em vista a aplicação destas medidas pelo Congresso, o próximo tópico deste capítulo buscará analisar e mapear estas regulações.

## ***6.2 As sanções estaduais e a atuação do Congresso norte-americano***

A atuação dos estados por meio de sanções econômicas é de caráter essencialmente conflituoso. Como destaca Trachy (2011), “because of the foreign reach of such sanctions, sub-national divestment and procurement laws may conflict or interfere with the United States' foreign policy, imposing substantial burdens on United States-based companies and the United States' economy” (Trachy, 2011:2). Grimmatt (2007) corrobora com este entendimento ao ressaltar que a aplicação de boicotes e leis de desinvestimento por parte dos estados desrespeita a Cláusula de Comércio Exterior, interfere nos assuntos de política externa exclusivas do governo nacional e concorrem com leis já estabelecidas pelo presidente quando se trata do tema. Sobre as possibilidades de conflitos entre este tipo de atividade o autor destaca que “opponents of a sanctions law may thus argue that, absent express preemption, a state law may conflict with federal laws and policies targeted at a specific country with respect to the activities and persons covered, or that there is reason to presume that Congress intended that all state and local measures targeting a particular country be preempted” (Grimmett, 2012:5). No entendimento destes autores, as sanções estaduais são consideradas inconstitucionais por infringirem a autoridade exclusiva do governo federal para atuar nos assuntos de política externa e por violar a Cláusula de Comércio Exterior prevista na Constituição que deixa implícita a proibição, sem o consentimento do Congresso, de legislações estaduais que se caracterizam em práticas

discriminatórias de comércio (Grimmett, 2007). A aprovação deste tipo de prática depende, portanto, da aprovação do Congresso.

Objetivando analisar o comportamento e a posição do Congresso diante destas atividades, foi realizado nesta pesquisa um levantamento de todas as regulações feitas pelo Congresso quanto a este tipo de atividade. O levantamento empírico utilizou as bases de dados do *Congressional Record*, da *Library of Congress* e do *U.S. Government Printing Office (GPO)* que permitiram o acesso a todas as propostas de lei apresentadas no Congresso (*House of Representatives* e Senado) no período de 1989 a 2013. Foram considerados apenas os projetos de lei apresentadas pela House of Representatives (identificadas com o prefixo H.R.) e pelo Senado (identificadas com o prefixo S.) que possuem força de lei, após a aprovação das duas casas (Câmara e Senado) e da assinatura do Presidente. Estão excluídas do levantamento as resoluções elaboradas pela Câmara e pelo Senado ou elaboradas conjuntamente que não têm força de lei<sup>36</sup>.

Foram identificadas 23 regulações do Congresso sobre as sanções econômicas estaduais introduzidas no período de 1986 a 2013<sup>37</sup>.

O envolvimento dos estados por meio de sanções tem seu início com o movimento pelos direitos civis das décadas de 1950 e 1960, que alteraram de forma significativa o ambiente político nos Estados Unidos (Frank, 1998). A participação se concretiza nos anos 1970 e 1980, com a nova onda de ativismo político, estabelecida pelo movimento *anti-apartheid*. Nesse período, a sociedade civil passou a exigir do governo um posicionamento mais duro sobre este tema. Quando o presidente Reagan se recusou a impor sanções à África do Sul, uma série de grupos domésticos demandou ações concretas dos estados que estabeleceram as primeiras sanções econômicas a esse país, respondendo às exigências dos movimentos da sociedade civil e

---

<sup>36</sup> As propostas apresentadas pelos legislativos se caracterizam por seis tipos diferentes. As House bills (H.R) e as Senate bills (S.) requerem a aprovação das duas casas e a assinatura do Presidente para se tornarem leis. As House Joint Resolutions (H.J.Res) e Senate Joint Resolutions (S.J.Res) requerem a aprovação de ambas as câmaras e assinatura do presidente. Estas resoluções geralmente tratam de assuntos limitados, para um propósito específico ou para propor emendas à Constituição. No caso das House Concurrent Resolutions (H. Con. Res.) e Senate Concurrent Resolutions (S.Con.Res) requerem a aprovação de ambas as casas, mas não requerem a assinatura do presidente. Contudo, não possuem força de lei. As House Simple Resolutions (H.Res.) e Senate Simple Resolutions (S.Res.) não requerem a aprovação da outra casa ou da assinatura do presidente e não possuem a força de lei (Government Print Office, Congressional Bills).

<sup>37</sup> Ver Anexo I

se opondo à postura presidencial. Foi neste cenário que cidades e estados estabeleceram políticas seletivas que impuseram restrições sobre investimentos e depósitos de fundos públicos aos bancos com vínculos com a África do Sul.

A partir 1978 foram apresentados projetos de lei no Congresso para estabelecer sanções à África do Sul. O primeiro projeto de lei proposto pelo Deputado Stephan L. Neal (Democrata) em abril daquele ano, o H.R.12157, visava a proibição da participação de bancos norte-americanos em transações com o país, conforme apresenta o texto:

Prohibits the Bank from participating in transactions in the Republic of South Africa which would enable the continuance or enforcement of apartheid, but would allow transactions if significant progress is made toward the elimination of apartheid or if the purchaser of exports endorses and has proceeded toward implementation of certain fair and equal employment principles, including: non-segregation; equal pay for equal work; increasing the number of non-whites in management and supervisory positions; and willingness to engage in collective bargaining with labor unions (H.R.12157, 95th Congress, 1978)

No período de 1975 e 1977 foram apresentadas pelo Congresso outras propostas de leis e resoluções. Contudo, estes projetos não foram aprovados e não tiveram força de lei. A primeira sanção econômica contra a África do Sul foi uma sanção estadual. Em 19 de maio de 1977 o estado de Wisconsin aplicou lei estadual determinando que o investimento dos fundos estaduais para a educação com empresas que faziam negócios com a África do Sul violava o ato de direitos civis estaduais. Essa medida, de acordo com o *American Committee on Africa*, afetou o financiamento destinado à África do Sul em onze milhões de dólares (The American Committee on Africa, 1987).

Depois da promulgação da lei estadual, outros projetos de lei para sanção federal foram apresentadas no Congresso nos anos de 1984 (quatro projetos) e 1985 (17 projetos)<sup>38</sup>. Um exemplo foi o projeto de lei H.R.997, apresentado pela House of Representatives que proibia os cidadãos norte-americanos de realizar qualquer tipo de investimento na África do Sul. Dentre as proibições previstas estavam também a importação de qualquer produto produzido no país, além

---

<sup>38</sup> Ver anexo Projetos de Leis do Congresso sobre a África do Sul (1978-1993).

da proibição de exportação de bens, tecnologia nos casos de necessidade médica. No mesmo mês foi apresentado o “South African Human Rights and Conditionality Act of 1985” que previa a imposição de sanções econômicas ao país. A proposta “prohibits U.S. persons from making any loans to South Africa or to any organization organized or controlled by South Africa. Excludes from such prohibition loans for educational, housing, or health facilities that are available to all persons on a nondiscriminatory basis and are located in areas accessible to all persons” (H.R.1098, 19/02/1985). Seriam proibidos também os investimentos ao país, permitindo também o controle do comércio com a África do Sul pelo presidente.

A aprovação de uma lei federal tratando do tema aconteceu meses depois. Sentindo-se pressionado pelas demandas domésticas advindas do estabelecimento de sanções por parte dos estados, o Congresso aprovou a lei *anti-apartheid Comprehensive Anti-Apartheid Act* (Stanley Foundation, 1994:9-10 apud Frank, 1998). O projeto foi apresentado na House of Representatives no dia 21 de maio de 1986 pelo deputado William H. Gray (Democrata), tornando-se lei federal em outubro do mesmo ano.

A lei previa uma política norte-americana voltada para o fim do *apartheid* reforçando o apoio às vítimas do regime e buscando mecanismos que favorecessem as negociações no país para o retorno à democracia não-racial. Junto com os aliados, o projeto previa a criação de “a plan to provide multilateral assistance for South Africa in return for South Africa implementing: (1) an end to the state of emergency and the release of political prisoners; (2) the unbanning of groups willing to suspend terrorism and to participate in negotiations and a democratic process; (3) a revocation of the Group Areas Act and the Population Registration Act and the granting of universal citizenship to all South Africans, including homeland residents; and (4) the use of a third party to bring about negotiations to establish power-sharing with the black majority” (Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986).

Quanto às medidas para minar o *apartheid*, a lei previa a proibição de para importar da África do Sul “(1) any gold coin minted in South Africa or sold by its Government; and (2) arms, ammunition, or military vehicles or any manufacturing data for such articles”. A lei também proibia a importação de artigo crescido, produzido ou manufaturado por organizações para-estatais (ou seja, organizações pertencentes ou controladas pelo Governo nacional). Estavam proibidos também a exportação de computadores, *software*, ou tecnologias de computação para o uso das forças armadas sul-africanas, da polícia, sistema penitenciário, agências de segurança,

para as atividades do Conselho Sul-Africano para pesquisa científica e industrial, como também para qualquer agência vinculadas à política do *apartheid* (Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986). A aprovação de empréstimos para as agências governamentais do país, a utilização de fundos nacionais para a promoção do turismo no país-alvo; a importação de qualquer produto agrícola; a transferência de produtos ou tecnologia nuclear; as importações de qualquer produto do país para os Estados Unidos bem como o estabelecimento de qualquer forma de cooperação com as forças armadas da África do Sul também estavam proibidas. As sanções seriam encerradas se a África do Sul:

- (1) releases political prisoners and Nelson Mandela from prison; (2) repeals the state of emergency and releases all detainees held under such state of emergency; (3) urban political parties and permits political freedom for all races; (4) repeals the Group Areas Act and the Population Registration Act and institutes no other measures with the same purposes; and (5) agrees to enter into good faith negotiations with truly representative members of the black majority without preconditions (Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986)

Esta lei federal tratou das sanções econômicas estaduais. O quinto item do projeto intitulado *Enforcement and Administrative Provisions*, cujo objetivo é dispor sobre a aplicação e a administração da lei, fornece mecanismos de apreciação acelerada pelo Congresso das resoluções conjuntas que tratam de sanções contra a África do Sul. Ao fazer referência às ações desenvolvidas pelos estados e governos locais a lei reconhece a atuação destes atores e busca por meio da aprovação desta lei incorporar as iniciativas estaduais à atividade do governo nacional. O Congresso, desta maneira, busca por meio da lei federal agregar as leis estaduais com o consentimento destas atividades. Assim a lei determinava que o governo federal estava proibido “from imposing any penalty on any State or local government because of the application of any State or local law concerning apartheid to any contract entered into by a State or local government for 90 days after enactment of this Act (Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986 – H.R.4868). No mesmo período, uma proposta apresentada pelo Senado pelo Senador Richard Lugar buscava reforçar a proibição dos governos federais de impor penalidades aos estados e governos locais que aplicavam sanções contra o *apartheid* (S.2701, 1986).

De todo modo, é importante destacar que os estados já atuavam no tema e aplicavam sanções econômicas antes do consentimento da aprovação explícita da instituição. Este comportamento reforça o argumento apresentado pela literatura de que o silêncio do Congresso é encarado pelos estados como uma aprovação tácita de suas ações (Henkin, 2002).

Contrário ao entendimento observado nas propostas apresentadas anteriormente no Congresso, em 17 de julho de 1986 foi apresentado um projeto de lei (S. 2654) que buscava proteger o governo nacional das atividades desenvolvidas pelos estados. A proposta intitulada “A bill to permit States and political subdivisions of States to enforce State or local anti-apartheid laws with respect to contracts funded in whole or in part by funds provided by the Federal Government” e apresentada pelo Senador Alfonse D’Amato (Partido Republicano) buscava garantir os direitos do governo federal em caso de aplicação de sanções estaduais, eximindo o governo de responsabilidades sobre possíveis aumentos nos contratos federais se este for resultado da aplicação de lei *anti-apartheid*:

Provides that neither the eligibility of a State or a political subdivision of a State for Federal funds nor the amount of such funds for which they are eligible shall be affected by the application of a State or local anti-apartheid law to a federally funded contract entered into by such State or political subdivision. Exempts the Federal Government from responsibility for any increase in the cost of a contract if such increase is the result of the application of an anti-apartheid law of a State or political subdivision (S. 2654, 1986)

Iniciativas mais específicas buscando a regulação das sanções estaduais ocorreram durante a década de 1990. Objetivando impedir conflitos entre as leis estaduais e o governo nacional e garantir a supremacia da lei federal sobre a estadual, foram enviadas pelo Congresso dois projetos de lei nos anos 1991(H.R.2508) e 1992 (H.R.5283). Os textos da lei declaravam nulas as sanções impostas pelos estados e governos locais que não fossem consistentes com a lei federal ao determinar que “any sanction imposed by any State or governmental subdivision that is directed at South Africa or persons engaging in commercial or financial transactions in or with South Africa and that also applies to Namibia shall be null and void with respect to Namibia

unless consistent with Federal law” (To preempt state and local sanction measures against Namibia, H.R.5283, 1992).

Em 1993 as propostas do Congresso tratavam do período de transição democrática na África do Sul e do encerramento das políticas *anti-apartheid*. Neste período duas propostas apresentados no Congresso solicitavam aos estados o fim das sanções à África do Sul e também à Namíbia. A primeira intitulada “South Africa Democratic Transition Support Act of 1993” enviada em setembro de 1993 (S.1439) determinava que todas as medidas do “Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986” estavam revogadas a partir da promulgação da lei. Além disto, a proposta solicitava a revogação das sanções locais e estaduais aplicadas contra a África do Sul. Posteriormente, em outubro do mesmo ano o projeto “South African Democratic Transition Support Act of 1993” (H.R.3225), apresentado pelo Deputado Harry Johnston (Partido Democrata) tornou-se lei federal em novembro. A lei tratava das medidas adotadas pelos estados e governos locais e reforçava a proposta anterior ao afirmar que “the Congress urges all State or local governments and all private entities in the United States that have adopted any restriction on economic interactions with South Africa, or any policy discouraging such interaction, to rescind such restriction or policy” (South African Democratic Transition Support Act of 1993). Com esta determinação, o Congresso procurou coordenar o encerramento das sanções econômicas aplicadas à África do Sul.

O ano de 2000 sinalizou um momento diferente na tratativa do Congresso com relação às sanções econômicas estaduais e locais. Neste ano foi apresentada pela House of Representatives um projeto de lei que não propunha regular as sanções econômicas estaduais, mas proibir a aplicação de qualquer legislação deste tipo pelos governos estaduais e locais. O *Uniform Trade Sanctions Act* (H.R.5534) determinava a anulação ou invalidação de qualquer lei estadual ou local que impusesse restrições econômicas ou condições específicas a qualquer país, “or with a foreign country or its nationals or entities by reason of specified conduct by such foreign country, nationals, or entities”. O projeto de lei também “authorizes the Attorney General to bring, on behalf of the United States, a suit to declare invalid or enjoin enforcement of any State or local economic restriction or condition against a foreign country” (Uniform Trade Sanctions Act, 2000 – H.R.5534). Apesar da proposta não se concretizar em lei federal, ela demonstrou a preocupação do Congresso sobre o aumento deste tipo de atividade e as possibilidades de tensões que tais ações poderiam gerar para a condução da política externa nacional.

No período que se estende de 2000 a 2013 outras propostas de regulação foram apresentadas no Congresso. Como observado na tabela abaixo, entre 2007 a 2009 foram apresentadas um número maior de projetos de lei no Congresso visando a regulação das sanções estaduais:

***Tabela 19: Projetos de lei no Congresso para regular as sanções estaduais (1986-2013<sup>39</sup>)***

1986	3
1991	1
1992	1
2003	1
2007	5
2008	2
2009	6
2010	1
2011	2
2013	1
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>

Fonte: Elaborado pela autora

A apresentação destes projetos de lei no Congresso parece ser o reflexo do aumento significativo das propostas de sanções estaduais aplicadas pelos estados a partir de 2005 e, sobretudo, a partir de 2007 quando identificamos o maior número de leis estaduais para a aplicação de sanções econômicas (67 propostas) como observado abaixo:

***Tabela 20: Número total de sanções estaduais por ano (1977-2012)***

<b>1977</b>	1	<b>1986</b>	8	<b>1994</b>	3	<b>2001</b>	3	<b>2007</b>	67
<b>1980</b>	1	<b>1987</b>	15	<b>1996</b>	2	<b>2002</b>	3	<b>2008</b>	45
<b>1982</b>	1	<b>1988</b>	3	<b>1997</b>	7	<b>2003</b>	6	<b>2009</b>	43
<b>1983</b>	2	<b>1989</b>	5	<b>1998</b>	8	<b>2004</b>	4	<b>2010</b>	13
<b>1984</b>	3	<b>1991</b>	4	<b>1999</b>	5	<b>2005</b>	19	<b>2011</b>	23
<b>1985</b>	15	<b>1993</b>	3	<b>2000</b>	4	<b>2006</b>	14	<b>2012</b>	26
<b>Total</b>									<b>356</b>

Fonte: Elaborado pela autora

<sup>39</sup> A proposta de lei H.R.5534 apresentada em 2000 não foi incluída no levantamento porque ela não tem por objetivo regular as sanções estaduais, mas impedir a aplicação de qualquer tipo de sanção econômica por governos estaduais e locais.

Quando observamos o aumento das propostas de sanções estaduais é importante destacar que quando se compara o número de projetos no Congresso ao total das legislações estaduais observamos as iniciativas de regulação destas atividades são restritas: foram 356 propostas de sanções estaduais para 22 projetos de lei para regular tais medidas até 2012. Esta constatação fortalece o argumento da literatura que destaca uma postura mais passiva do Congresso diante das ações estaduais (Henkin, 2002; Fry 1998; 2011) o que não significa uma posição totalmente imparcial.

A partir de 2000 observamos que o maior número de projetos de lei tratou das sanções estaduais e locais destinadas ao Irã e Sudão. Os principais argumentos utilizados para a aplicação destas medidas envolveram as denúncias de violações aos direitos humanos fundamentais nos dois países. No do Irã, as medidas também destacavam as ameaças deste país em decorrência do desenvolvimento de tecnologias de destruição em massa, como podemos analisar nas tabelas abaixo:

***Tabela 21: Total das propostas regulatórias de sanções econômicas estaduais e locais por tema (2000-2013)***

	<b>Holocausto</b>	<b>Anti-semitismo</b>	<b>Armas de Destruição em Massa</b>	<b>Direitos Humanos</b>
<b>África do Sul</b>				
<b>Coréia do norte</b>			1	1
<b>Namíbia</b>				
<b>Irã</b>		2	11	10
<b>Sudão</b>				5
<b>Alemanha</b>	1			
<b>Síria</b>				1

13 leis com mais de uma referência (23 leis ao todo)

Fonte: Elaborada pela autora

**Tabela 22: Propostas de regulações no Congresso por país-alvo (1986-2013)**

	1986	1991	1992	2003	2007	2008	2009	2010	2011	2013	Total
<b>África do Sul</b>	3	1									<b>4</b>
<b>Coréia do norte</b>										1	<b>1</b>
<b>Namíbia</b>		1	1								<b>2</b>
<b>Irã</b>					2	2	6	1	2		<b>13</b>
<b>Sudão</b>					3		1				<b>4</b>
<b>Alemanha<sup>40</sup></b>				1							<b>1</b>
<b>Síria</b>									1		<b>1</b>

Fonte: Elaborada pela autora

\* foram 3 leis com mais de um país-alvo (total 23 casos)

O maior número de propostas de regulação no Congresso das sanções ao Irã e Sudão se justifica porque, neste mesmo período, os dois países tornaram-se os principais alvos das sanções estaduais. Como observado abaixo, no período de 2001 a 2012 foram apresentadas 95 propostas de sanções estaduais contra o Irã e 79 contra o Sudão. Além destes dois países-alvo as sanções estaduais também passaram a aplicar propostas de sanções a todos os países considerados terroristas ou patrocinadores:

<sup>40</sup> O caso envolvendo a regulação com a Alemanha é uma proposta específica e que merece algumas ressalvas. Neste caso específico, o projeto propunha o estabelecimento da lei *Holocaust Victims Insurance Relief Act of 2003 (H.R.1210)* que previa a criação e manutenção de um registro com informações sobre entidades que tratavam de apólices de seguro confiscadas ou roubadas pelas vítimas do Holocausto (no período de janeiro de 1933 a dezembro de 1945), emitidas para segurados domiciliados em qualquer área da Europa ocupada ou controlada pela Alemanha Nazista ou mesmo aliado ou simpatizante do regime nesse período. O texto da lei não procura regular as sanções estaduais relacionadas ao tema, mas cita a participação dos governos estaduais e locais em possíveis sanções estaduais ao destacar que “nothing in this Act preempts the right of any State to adopt or enforce any State law requiring an insurer to disclose information regarding insurance policies that may have been confiscated or stolen from victims of Nazi persecution” *Holocaust Victims Insurance Relief Act of 2003*). Este é o único caso de proposta regulatória do Congresso relacionada a este tema.

*Tabela 23: Sanções econômicas por país-alvo e período*

	1977- 1980	1981- 1990	1991- 2000	2001- 2012	Total
<b>África do Sul</b>	2	52	12	1	67
<b>Burma</b>	0	0	7	3	10
<b>Coréia do Norte</b>	0	0	0	5	5
<b>Cuba</b>	0	0	0	8	8
<b>Estados considerados terroristas ou patrocinadores</b>	0	0	2	62	64
<b>Indonésia</b>	0	0	1	0	1
<b>Instituições Privadas</b>	0	0	8	5	13
<b>Irã</b>	0	0	0	95	95
<b>Irlanda do Norte</b>	0	0	1	0	1
<b>Liga Árabe</b>	0	0	4	0	4
<b>Síria</b>	0	0	0	6	6
<b>Sudão</b>	0	0	0	79	79
<b>Temático</b>	0	0	0	2	2
<b>Timor Leste</b>	0	0	1	0	1
<b>Total</b>	2	52	36	266	356

Fonte: Elaborada pela autora

Por meio das propostas de regulação das sanções ao Sudão e Irã foram apresentadas porque, semelhante aos casos envolvendo o *apartheid*, o Congresso buscou adequar as medidas já aplicadas pelos estados contra o Sudão e o Irã sem o consentimento explícito da instituição. Antes da aprovação pelo Congresso da lei federal que regulava as sanções no Sudão em 2007 e no Irã em 2009 (o *Sudan Accountability and Divestment Act of 2007* e o *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010*) 50 estados norte-americanos já aplicavam sanções ao Sudão e 37 aplicavam contra o Irã, como demonstram os dados abaixo:

*Tabela 24: Sanções estaduais Sudão (2005-2007)*

	<b>Ano</b>	<b>Governo estadual</b>	<b>País-alvo</b>
<b>1</b>	2005	Georgia	Sudão
<b>2</b>	2005	Maine	Sudão
<b>3</b>	2005	Pennsylvania	Sudão
<b>4</b>	2005	Oregon	Sudão
<b>5</b>	2005	Oregon	Sudão
<b>6</b>	2005	California	Sudão
<b>7</b>	2005	Illinois	Sudão
<b>8</b>	2005	New Jersey	Sudão
<b>9</b>	2006	California	Sudão
<b>10</b>	2006	Connecticut	Sudão
<b>11</b>	2006	Georgia	Sudão
<b>12</b>	2006	Georgia	Sudão
<b>13</b>	2006	Georgia	Sudão
<b>14</b>	2006	Indiana	Sudão
<b>15</b>	2006	Maryland	Sudão
<b>16</b>	2006	South Carolina	Sudão
<b>17</b>	2006	Minnesota	Sudão
<b>18</b>	2006	Minnesota	Sudão
<b>19</b>	2006	Texas	Sudão
<b>20</b>	2006	Maine	Sudão
<b>21</b>	2007	California	Sudão
<b>22</b>	2007	Colorado	Sudão
<b>23</b>	2007	Hawaii	Sudão
<b>24</b>	2007	Hawaii	Sudão
<b>25</b>	2007	Hawaii	Sudão
<b>26</b>	2007	Georgia	Sudão
<b>27</b>	2007	Georgia	Sudão
<b>28</b>	2007	Georgia	Sudão
<b>29</b>	2007	Florida	Sudão
<b>30</b>	2007	Delaware	Sudão
<b>31</b>	2007	Delaware	Sudão
<b>32</b>	2007	Indiana	Sudão
<b>33</b>	2007	Maryland	Sudão
<b>34</b>	2007	Maryland	Sudão

35	2007	Maryland	Sudão
36	2007	Massachusetts	Sudão
37	2007	Michigan	Sudão
38	2007	Michigan	Sudão
39	2007	North Carolina	Sudão
40	2007	North Carolina	Sudão
41	2007	South Carolina	Sudão
42	2007	Rhode Island	Sudão
43	2007	Rhode Island	Sudão
44	2007	Pennsylvania	Sudão
45	2007	Ohio	Sudão
46	2007	Minnesota	Sudão
47	2007	Minnesota	Sudão
48	2007	Wyoming	Sudão
49	2007	Texas	Sudão
50	2007	Texas	Sudão
51	2007	Iowa	Sudão
52	2007	Kansas	Sudão

Fonte: elaborado pela autora

***Tabela 25: Sanções Estaduais (Irã – 2005-2009)***

	<b>Ano</b>	<b>Governo estadual</b>	<b>País-alvo</b>
1	2005	Pennsylvania	Irã
2	2005	Pennsylvania	Irã
3	2006	Missouri	Irã
4	2007	California	Irã
5	2007	Georgia	Irã
6	2007	Georgia	Irã
7	2007	Georgia	Irã
8	2007	Florida	Irã
9	2007	Florida	Irã
10	2007	Florida	Irã
11	2007	Louisiana	Irã
12	2007	New York	Irã
13	2007	New York	Irã
14	2007	Pennsylvania	Irã
15	2007	Oregon	Irã
16	2007	Ohio	Irã

<b>17</b>	2007	Ohio	Irã
<b>18</b>	2007	Utah	Irã
<b>19</b>	2007	Texas	Irã
<b>20</b>	2007	Illinois	Irã
<b>21</b>	2008	California	Irã
<b>22</b>	2008	California	Irã
<b>23</b>	2008	Georgia	Irã
<b>24</b>	2008	Georgia	Irã
<b>25</b>	2008	Louisiana	Irã
<b>26</b>	2008	Maine	Irã
<b>27</b>	2008	Maryland	Irã
<b>28</b>	2008	Maryland	Irã
<b>29</b>	2008	Maryland	Irã
<b>30</b>	2008	North Carolina	Irã
<b>31</b>	2008	West Virginia	Irã
<b>32</b>	2008	Washington	Irã
<b>33</b>	2008	Mississippi	Irã
<b>34</b>	2008	Arizona	Irã
<b>35</b>	2008	Michigan	Irã
<b>36</b>	2008	New Jersey	Irã
<b>37</b>	2008	Washington	Irã
<b>38</b>	2009	Hawaii	Irã
<b>39</b>	2009	Maryland	Irã
<b>40</b>	2009	Pennsylvania	Irã
<b>41</b>	2009	Pennsylvania	Irã
<b>42</b>	2009	Oregon	Irã
<b>43</b>	2009	Minnesota	Irã
<b>44</b>	2009	Utah	Irã
<b>45</b>	2009	Texas	Irã
<b>46</b>	2009	Mississippi	Irã
<b>47</b>	2009	Mississippi	Irã
<b>48</b>	2009	Indiana	Irã
<b>49</b>	2009	Nevada	Irã
<b>50</b>	2009	Colorado	Irã
<b>51</b>	2009	New York	Irã

Fonte: elaborado pela autora

Assim, os projetos de lei apresentados no Congresso buscavam incorporar as demandas e os interesses políticos explicitados por este tipo de atuação subnacional, tendo em vista a

manutenção de uma política externa unificada que evitasse conflitos entre as leis estaduais e federais, como os que ocorreram em 2005.

Naquele ano, o *National Foreign Trade Council* juntamente com beneficiários de fundos de pensão municipal e público questionaram na Corte distrital de Illinois (*United States District Court for the Northern District of Illinois*) a lei aprovada em 2005 pelo estado de Illinois (*Illinois Sudan Act to End Atrocities and Terrorism in the Sudan*) que permitia aplicações de sanções às companhias que investissem no Sudão (*National Foreign Trade Council v. Giannoulis*)<sup>41</sup>. Sobre o conteúdo da lei a corte destacou que:

Illinois Act to End Atrocities and Terrorism in the Sudan, 15 ILCS 520/22.5, 15 ILCS 520/22.6, and 40 ILCS 5/1-110.5 (Illinois Sudan Act) ... imposes various restrictions on the deposit of state funds in financial institutions whose customers have certain types of connections with Sudan and on the investment of public pension funds in Sudan-connected entities (NFTC v. Giannoulis. Memorandum opinion and order, 2007)

A lei foi declarada inconstitucional em fevereiro de 2007 pela corte de apelação federal. Pela decisão da corte distrital, a lei era inconstitucional porque violava: a *Supremacy Clause*, o poder do governo federal de estabelecer as relações exteriores e a *Foreign Commerce Clause* que impede os estados de desenvolver ações que interferem na autoridade do governo federal para implementar ações de política externa e comércio com outros países. A Corte destacou as ações já desenvolvidas pelo governo federal sobre o Sudão e sobre a situação em Darfur e que, portanto estas legislações federais tinham precedência sobre as leis estaduais (*Federal Law Preempts Illinois Sudan Act*). A decisão citou também a política do governo federal para o Sudão introduzida em novembro de 1997 pelo presidente Clinton (*Executive Order No. 13067*) que congelava as propriedades do governo sudanês localizadas nos Estados Unidos e proibia algumas transações com o país:

“The order prohibits seven types of transactions between the United States and Sudan: (1) importation into the United States of any goods or services

---

<sup>41</sup> *National Foreign Trade Council v. Giannoulis*, 523 F. Supp. 2d 731 (N.D.Ill. 2007).

of Sudanese origin, other than information or informational materials; (2) export to Sudan of goods, technology, or services from the United States or by a United States person (except for humanitarian assistance); (3) facilitation by a United States person of the exportation of goods, technology, or services from or to Sudan; (4) performance of any contract by a United States person in support of an industrial, commercial, public utility, or governmental project in Sudan; (5) granting of credit or loans by any United States person to the Government of Sudan; (6) any transaction by a United States person relating to transportation of cargo to or from Sudan; and (7) any transaction by a United States person or within the United States that is intended to evade the prohibitions in the Order” (NFTC v. Giannoulis. Memorandum opinion and order, 2007)

Posteriormente, no ano de 2000 o Congresso aprovou a lei *The Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act (TSRA)* que proibia o governo norte-americano de oferecer assistência para as exportações comerciais ao Sudão, exceto em casos envolvendo assistência humanitária e segurança nacional. Além disto, a decisão da Corte considerou a aprovação em 2002 do *Sudan Peace Act* ao destacar que: “the Act states, among its goals, that the United States “should use all means of pressure available to facilitate a comprehensive solution to the war in Sudan, including . . . the multilateralization of economic and diplomatic tools to compel the Government of Sudan to enter into a good faith peace process” (NFTC v. Giannoulis. Memorandum opinion and order, 2007). Em 2006 o Congresso aprovou a lei *Darfur Peace and Accountability Act* que proibia a entrada de navios petroleiros envolvidos no setor de petróleo do Sudão de entrar no país e também mantinha as sanções decretadas pelas leis anteriores, reafirmando a capacidade do presidente de renunciar a estas medidas sob certas condições. Ao considerar as regulações elaboradas pelo governo federal, a Corte distrital de Illinois entendeu que estas medidas tinham precedência sobre as leis estaduais determinando a preempção da lei estadual e a sua inconstitucionalidade.

Apesar da decisão ter sido desfavorável à sanção estadual, em outubro deste mesmo ano foi apresentado no Senado o projeto de lei *Sudan Accountability and Divestment Act of 2007* (S.2271) por Christopher J. Dodd (Democrata). O projeto tornou-se lei federal em 31 de dezembro de 2007 (Public Law 110-174) e autorizava “States and local governments to prohibit the investment of State assets in any company that has a qualifying business relationship with Sudan” (*Sudan Accountability and Divestment Act, 2007*). A seção 5 da lei previa ainda que “any

State may adopt measures to prohibit any investment of State assets in the Government of Sudan or in any company with a qualifying business relationship with Sudan, during any period in which the Government of Sudan, or the officials of such government” (*Sudan Accountability and Divestment Act, 2007*).

O documento determinava que “States and other governmental entities should be permitted to provide for the divestment of certain State assets within their jurisdictions as an expression of opposition to the genocidal actions and policies of the Government of Sudan” (*Sudan Accountability and Divestment Act, 2007*). Apesar da autorização, a lei impunha limites a este tipo de atividade. O documento “Expresses the sense of Congress that a state or local government should not adopt any such measure without verification that the person conducts or has direct investments in such business operations”. Estão excluídas de tais operações aquelas: “(1) are conducted under contract directly and exclusively with the regional government of southern Sudan; (2) are conducted under a license from the Office of Foreign Assets Control or are exempted under federal law from such license requirement; (3) provide goods or services to marginalized populations of Sudan; (4) provide goods or services to an internationally recognized peacekeeping force or humanitarian organization; (5) provide goods or services to promote health or education; (6) are conducted by a person that has also undertaken significant humanitarian efforts; or (7) have been voluntarily suspended” (*Sudan Accountability and Divestment Act, 2007*). A lei ainda “requires that a state or local government notify the Department of Justice respecting a divestiture decision” (*Sudan Accountability and Divestment Act, 2007*).

O document enfatiza também que estas medidas de desinvestimentos estão autorizadas nos termos da lei e não violam a Constituição dos Estados Unidos, pois: “does not constitute an undue burden on foreign or interstate commerce under the Commerce Clause (Seção 9)” e finaliza destacando que o respeito aos critérios estabelecidos garante que “States that a state or local divestiture action under this Act is not preempted by any federal law or regulation” (*Sudan Accountability and Divestment Act, 2007. Section 3*).

Ao considerarmos a publicação desta lei ainda no ano de 2007 é possível destacar alguns aspectos. A existência de sanções estaduais e o conflito estabelecido no caso de Illinois foi o principal elemento que motivou o Congresso a atuar com vistas à regulação destas ações. Situação semelhante ocorreu com as sanções estaduais implementadas contra o Irã, como

veremos em seguida. Outro ponto a considerar é que a regulação do Congresso sobre as sanções estaduais tratou das sanções já aplicadas nos estados e governos locais. Ou seja, os governos estaduais e locais não aguardaram o consentimento da instituição sobre este tipo de atividade e o Congresso, ao observar o crescimento de tais ações e as tensões geradas por elas (principalmente com o caso de Illinois) buscou tratar do tema. Ao analisar o caso, Grimmatt (2012) reconhece que a regulação do Congresso foi posterior às atividades ao afirmar que a lei buscou “remove any doubt as to the constitutionality of these measures” (Grimmett, 2012:13).

Neste mesmo ano foram apresentadas duas propostas de regulação pelo Congresso das sanções aplicadas pelos estados no Irã. O primeiro projeto de lei (S.1430) foi apresentado no dia 16 de maio de 2007 na House of Representatives por Barney Frank (Democrata). A proposta tratava especificamente de “authorize State and local governments to direct divestiture from, and prevent investment in, companies with investments of \$20,000,000 or more in Iran’s energy sector, and for other purposes” (H.R.2347). A seção 4 da lei destacava que: Notwithstanding any other provision of law, a State or local government may adopt and enforce measures to divest the assets of the State or local government from, or prohibit investment of the assets of the State or local government in, persons that are included on the most recent list published under section 3(a)(1), as modified 23 under section 3(a)(3). O texto ressaltava que a regulação se aplicava a todas as medidas adotadas pelos estados e governos locais antes ou depois da data de promulgação do ato. A segunda proposta foi apresentada no dia 17 de maio de 2007 no Senado por Barack Obama (S.1430) e buscava o mesmo objetivo: autorizar estados e governos locais a aplicar políticas diretas de desinvestimentos a companhias e empresas com investimentos de \$20 milhões de dólares ou mais no setor de energia, bem como outros propósitos (S.1430). Assim como o projeto apresentado na House of Representatives, a lei proposta considerava que as medidas estaduais e locais autorizadas pela seção “is not preempted by any Federal law or regulation except to the extent that a person is unable to comply with both the measure and the Federal law or regulation (S.1430, Section 4, 2007:8). Outras duas propostas tratando do mesmo tema foram apresentadas no Senado por Christopher J. Dodd (Democrata) em agosto de 2008 (S. 3445) e na House of Representatives por Howard L Berman (Democrata) em setembro de 2008 (H.R.7112).

Em abril de 2009 foi introduzido o projeto de lei (H.R.2194) *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010* por Howard L. Berman (Democrata). O

projeto foi aprovado, tornando-se lei federal (Public Law nº111-195) em julho de 2010. A lei autoriza a aplicação de sanções econômicas federais ao Irã, não apenas no setor de energia como previsto nos projetos anteriores. Com esta autorização, todos os setores da economia do país-alvo são afetados, conforme apresentado na seção 103:

“(1) PROHIBITION ON IMPORTS.— (A) IN GENERAL.—Except as provided in subparagraph (B), no good or service of Iranian origin may be imported directly or indirectly into the United States. (B) EXCEPTIONS.—The exceptions provided for in section 203(b) of the International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1702(b)), including the exception for information and informational materials, shall apply to the prohibition in subparagraph (A) of this paragraph to the same extent that such exceptions apply to the authority provided under section 203(a) of that Act.

(2) PROHIBITION ON EXPORTS.— (A) IN GENERAL.—Except as provided in subparagraph (B), no good, service, or technology of United States origin may be exported to Iran from the United States or by a United States person, wherever located” (*Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010, Section 103*)

A seção que trata especificamente das sanções econômicas estaduais e locais reforça a relevância das ações subnacionais ao destacar que “the United States should support the decision of any State or local government that for moral, prudential, or reputational reasons divests from, or prohibits the investment of assets of the State or local government in, a person that engages in investment activities in the energy sector of Iran, as long as Iran is subject to economic sanctions imposed by the United States (*Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010, Section 202*). No caso das atividades autorizadas aos estados para a aplicação de sanções, o setor afetado estaria voltado para os investimentos ao país no setor energético. Seriam alvos de sanções os indivíduos que: “engages in investment activities in Iran described in this subsection if the person: (1) has an investment of \$20,000,000 or more in the energy sector of Iran, including in a person that provides oil or liquefied natural gas tankers, or products used to construct or maintain pipelines used to transport oil or liquefied natural gas, for the energy sector of Iran; or (2) is a financial institution that extends \$20,000,000 or more in credit to another person, for 45 days or more, if that person will use the credit for investment in the energy sector of Iran” (*Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010,*

*Section 202, c).* Seria dever dos estados ou governos locais apresentar informações e notificações de cada indivíduo pela aplicação da sanção estadual ou local.

Assim como aconteceu no caso do Sudão a aprovação deste tipo de medida pelo Congresso buscou regular as sanções econômicas que estavam em discussão nos legislativos estaduais. Como podemos verificar na tabela abaixo, as sanções estaduais contra o Irã foram iniciadas em 2006:

*Tabela 26: Sanções Econômicas Estaduais contra o Irã*

<b>Governo Estadual</b>	<b>Ano</b>
<b>Missouri</b>	2006
<b>California</b>	2007
<b>Florida</b>	2007
<b>Illinois</b>	2007
<b>Louisiana</b>	2007
<b>Ohio</b>	2007
<b>Texas</b>	2007
<b>Arizona</b>	2008
<b>Georgia</b>	2008
<b>Maryland</b>	2008
<b>Michigan</b>	2008
<b>New Jersey</b>	2008
<b>Washington</b>	2008
<b>District of Columbia</b>	2009
<b>Indiana</b>	2009
<b>Minnesota</b>	2009
<b>Nevada</b>	2009
<b>Colorado</b>	2009
<b>New York</b>	2009
<b>Massachusetts</b>	2010
<b>Pennsylvania</b>	2010

<b>South Dakota</b>	2010
<b>Iowa</b>	2011
<b>Utah</b>	2011
<b>Connecticut</b>	2011
<b>Hawaii</b>	2012
<b>Missouri</b>	2012
<b>Oklahoma</b>	2012
<b>Tennessee</b>	2012
<b>Alaska</b>	2012
<b>Kansas</b>	2012
<b>Oregon</b>	2012
<b>Rhode Island</b>	2012
<b>Virginia</b>	2012

Fonte: elaborado pela autora

Para Grimmert (2012) o objetivo do Congresso era evitar os choques com o governo nacional bem como a preempção das leis estaduais ou locais, pois como ressalta o autor “the statute clearly states that no federal laws or regulations preempt actions taken by the states under these provisions” (Grimmett, 2012:12).

Ao considerarmos as regulações envolvendo sanções estaduais contra o Irã, observamos alterações sobre justificativas para a autorização do Congresso para a aplicação destas medidas. Além das discussões envolvendo as violações aos direitos Humanos como um motivo para a aplicação das medidas, o desenvolvimento de armas de destruição em massa (ADM) passa a ganhar destaque na agenda. As preocupações envolvendo este tema aparecem também nos projetos de leis envolvendo a regulação de sanções estaduais ou locais nos casos envolvendo a Coreia do Norte (2013) e Síria (2011).

No caso do Irã foram apresentados treze projetos de lei para regular as sanções econômicas estaduais e locais no Congresso (ver tabela 2). Destes, doze discutiram o desenvolvimento de armas de destruição em massa e em nove foram discutidas as violações aos direitos humanos.

O tema sobre o desenvolvimento de ADM no Irã apareceu pela primeira vez no projeto de lei H.R.2347, intitulado *Iran Sanctions Enabling Act of 2007* e apresentado na *House of Representatives* pelo deputado Barney Frank (Partido Democrata) no dia 16 de maio de 2007. A lei tinha por objetivo autorizar as sanções estaduais e locais que tratavam de políticas de desinvestimento no setor energético do Irã. O texto foi referência para as propostas posteriores, inclusive o projeto H.R.2194, *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010* que, como vimos, foi aprovado como lei federal em 2010. O projeto de lei H.R.2347 ressalta que o Conselho de Segurança da ONU aprovou em dezembro de 2006 uma resolução (1937) proibindo o suprimento de tecnologia nuclear bem como a transferência de equipamentos ao Irã e a organizações e indivíduos envolvidos com o programa nuclear iraniano até que o país suspenda o enriquecimento de urânio verificado pela Agência Internacional de Energia Atômica. Com descumprimento pelo Irã desta resolução, o Conselho de Segurança aprovou em março de 2007, outra medida reforçando as sanções ao país, impondo a proibição de vendas de armas e ampliando o congelamento de ativos no país em resposta às atividades do Irã no enriquecimento de urânio. O documento destacou a continuidade do problema e reforçou a necessidade em se manter as sanções uma vez que:

“There are no signs of domestic discontent within Iran, and targeted financial and economic measures could produce further political pressure within Iran. According to the Economist Intelligence Unit, the nuclear crisis ‘‘is imposing a heavy opportunity cost on Iran’s economic development, slowing down investment in the oil, gas, and petrochemical sectors, as well as in critical infrastructure projects, including electricity’’  
(*Iran Sanctions Enabling Act of 2007*, H.R.2347, 2007:4-5)

Ao tratar das sanções estaduais e/ou locais, o projeto destaca que “there is an increasing interest by States, local governments, educational institutions, and private institutions to seek to disassociate themselves from companies that directly or indirectly support the Government of Iran’s efforts to achieve a nuclear weapons capability” (*Iran Sanctions Enabling Act of 2007*, H.R.2347, 2007:4-5). Ao tratar das razões morais para aplicar sanções ao país, o texto autoriza a aplicação de sanções econômicas estaduais e locais ao Irã:

“a State or local government may adopt and enforce measures to divest the assets of the State or local government from, or prohibit investment of the assets of the State or local government in, persons that are included on the most recent list published under section 3(a)(1), as modified under section 3(a)(3)” (*Iran Sanctions Enabling Act of 2007*, H.R.2347, 2007)

A última proposta de regulações apresentada no Congresso para o Irã também reforça como principal justificativa para a aplicação das medidas punitivas, o desenvolvimento de ADM no país. O projeto (H.R.1905) intitulado *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012* foi apresentado na House of Representatives pela deputada Ileana Ros-Lehtinen (Partido Republicano), no dia 13 de maio de 2012 e tornou-se lei federal no dia 10 de agosto de 2012.

A lei ampliava as ações de boicote ao país estabelecidas no *Iran Sanctions Act of 1996*. A aplicação desta sanção teve por objetivo constranger o Irã tendo em vista o abandono do país de empreender esforços envolvendo a aquisição de armas nucleares e outras ameaças. Assim, as medidas buscavam a realização de objetivos políticos através de ações que incluíam sanções econômicas e outras ações, tais os meios diplomáticos e militares (*Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012, Section 101*). As sanções econômicas adotadas pela lei afetam vários setores, tais como serviços, energia, instituições financeiras, telecomunicações e determinavam que:

(1) prompt enforcement of the current multilateral sanctions regime with respect to Iran; (2) full, timely, and vigorous implementation of all sanctions enacted into law, including sanctions imposed or expanded by this Act or amendments made by this Act, through—(3) urgent consideration of the expansion of existing sanctions with respect to such areas as— (A) the provision of energy-related services to Iran; (B) the provision of insurance and reinsurance services to Iran; (C) the provision of shipping services to Iran; and (D) those Iranian financial institutions not yet designated for the imposition of sanctions that may be acting as intermediaries for Iranian financial institutions that are designated for the imposition of sanctions; and (4) a focus on countering Iran’s efforts to evade sanctions, including— (A) the activities of telecommunications, Internet [...]; (B) the activities of financial institutions or other businesses or government agencies, in or outside of Iran, not yet designated for the imposition of sanctions; and (C) urgent and ongoing evaluation of Iran’s energy, national security, financial, and telecommunications sectors, to gauge the effects of, and possible defects in, particular sanctions, with

prompt efforts to correct any gaps in the existing sanctions regime with respect to Iran (*Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012, Section 101*)

A lei de 2012 aplicou sanções que afetaram diretamente o setor energético do país além de criticar a proliferação o desenvolvimento de ADM (*Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012, Title II*). Outro tema tratado no texto diz respeito à expansão das iniciativas multilaterais de sanções contra o Irã no Conselho de Segurança da ONU (*Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012, Section 102*). O Documento reserva ainda medidas específicas para tratar das violações aos direitos humanos no país.

Quanto à Síria o texto estabelece imposições de sanções envolvendo a transferência de bens ou tecnologias para o país que são suscetíveis de utilização para cometer abuso aos direitos humanos. Os bens e tecnologias descritas nas sanções incluem: “(i) firearms or ammunition (as those terms are defined in section 921 of title 18, United States Code), rubber bullets, police batons, pepper or chemical sprays, stun grenades, electroshock weapons, tear gas, water cannons, or surveillance technology; or (ii) sensitive technology” (*Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012, Section 703*). O termo “tecnologia sensível” descrita na lei refere-se aos equipamentos de telecomunicações e de informática (*Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012, Section 703*).

No dia 26 de abril de 2013 foi apresentado o projeto de lei *North Korea Sanctions Enforcement Act of 2013* (H.R.1771) pelo Deputado Edward R. Royce (Partido Republicano) objetivando a regulação das sanções econômicas estaduais ou locais contra a Coreia do Norte<sup>42</sup>. Esta é a única proposta de regulação envolvendo sanções a este país e atualmente segue em análise no *Subcommittee on Crime, Terrorism, Homeland Security, and Investigations* do Congresso. Ao tratar da situação na Coreia do Norte o texto destaca o descumprimento de resoluções da ONU que exigiam o término dos programas de armas nucleares no país bem como o risco do desenvolvimento de ADM para os Estados Unidos e seus aliados:

“The Government of North Korea has repeatedly violated its commitments to the complete, verifiable, irreversible dismantlement of its nuclear

---

<sup>42</sup> Antes da regulação do Congresso, cinco sanções estaduais já haviam sido aplicadas pelos estados norte-americanos no período de 2007 a 2012 (ver banco de dados em anexo)

weapons programs, and has willfully violated multiple United Nations Security Council resolutions calling for it to cease its development, testing, and production of weapons of mass destruction. [...] North Korea poses a grave risk for the proliferation of nuclear weapons and other weapons of mass destruction. [...] The Government of North Korea's conduct poses an imminent threat to the security of the United States and its allies, to the global economy, to the safety of members of the United States armed forces, to the integrity of the global financial system, to the integrity of global nonproliferation programs, and to the people of North Korea" (*North Korea Sanctions Enforcement Act of 2013*)

A regulação das sanções estaduais e locais no texto do projeto está expressa na Seção 303 *Authority of state and local governments to divest from companies that invest in North Korea* que destaca a necessidade do Congresso apoiar a decisão de estados e governos locais em "divests from, or prohibits the investment of assets of such State or local government in, a person that engages in investment activities in North Korea, if North Korea is subject to economic sanctions imposed by the United States" (*North Korea Sanctions Enforcement Act of 2013*). Assim, por meio do projeto os estados e governos locais poderão:

State or local government may adopt and enforce measures that meet the requirements of subsection (d) to divest the assets of such State or local government from, or prohibit investment of the assets of such State or local government in, any person that such State or local government determines, using credible information available to the public, engages in investment activities in North Korea described in subsection (c). (c) INVESTMENT ACTIVITIES DESCRIBED.—A person engages in investment activities in North Korea described in this subsection if the person— (1) has an investment of \$10,000 or more in North Korea; or (2) is a financial institution that extends \$10,000 or more in credit to another person, for 8 days or more, if such person will use such credit for investment in North Korea" (*North Korea Sanctions Enforcement Act of 2013*)

Respeitadas as medidas previstas na lei, o texto garante que estas sanções não sofreriam preempção de qualquer lei ou regulação federal (*North Korea Sanctions Enforcement Act of 2013*).

A análise destas propostas apresentadas no Congresso nos permite algumas considerações importantes. Primeiramente o estudo dos casos demonstra que os estados não têm buscado o consentimento explícito para a aplicação das sanções econômicas e o Congresso não tem adotado um papel significativo como regulador de tais ações. O objetivo do Congresso tem sido impor alguns limites a estas atividades, mas esta capacidade tem sido limitada se considerarmos que as sanções estaduais são aplicadas mesmo sem a aprovação tácita da instituição. Os projetos de lei acabam por demonstrar o reconhecimento deste tipo de atividade e o receio de que estas medidas possam gerar tensões com o governo nacional, como de fato aconteceram.

A maior parte dos projetos de lei sobre as sanções estaduais apresentados no Congresso enfatizam que a adequação das sanções ao texto da lei evitaria uma posterior preempção federal. Contudo, embora a preempção seja uma capacidade reconhecida do governo federal, a aplicação destas sanções sem a aprovação do Congresso demonstra que a instituição tem adotado uma postura mais condescendente, inclusive criticada pela Suprema Corte<sup>43</sup>. Ao analisar a aprovação da lei *Sudan Accountability and Divestment Act, 2007* que regulariza as sanções estaduais ao Sudão, Trachy (2011) reforça o avanço do Congresso neste sentido: “after decades of silence in the face of state action, Congress finally attempted to clarify the constitutional issues surrounding state divestment by expressly authorizing such state and local statutes” (Trachy, 2011:25). Entretanto, a autora afirma que as regulações estabelecidas ainda são imprecisas, alimentando críticas sobre a forma pela qual o Congresso tem lidado com este tema.

Assim, podemos concluir que o Congresso tem atuado neste tema ainda de forma limitada. Limitada porque sua ação em geral acontece após a aplicação e a intensificação destas atividades pelos estados (sobretudo a partir dos anos 2000 com o aumento de sanções ao Irã e Sudão). O número ainda é menor se considerarmos apenas as propostas aprovadas e que se concretizaram em lei federal: dos 23 projetos de lei apenas 4 tornaram-se *Public Law*.

---

<sup>43</sup> Como veremos no caso de Massachusetts’ Burma Law a Corte reforça que o Congresso adotou uma postura equivocada ao manter-se em silêncio diante de tal atividade. Também no caso *American Insurance Association et al. v. Garamendi* ( 537 U.S. 1100, 2003) as consequências desta postura são enfatizadas na decisão quando “made clear that state law could be preempted by the President’s exercise of his independent constitutional authority to conduct foreign affairs, noting that Congress had not acted on the matter addressed in the California Law and that given this independent authority, ‘congressional silence is not to be equated with congressional disapproval’” (Grimmett, 2012:7).

Outro aspecto que corrobora para as críticas quanto à atuação da instituição se refere à postura variável do Congresso para o tema. Isto porque, como analisado, em 1986 foi apresentado no Congresso um projeto de lei tornou-se lei federal, proibindo o governo federal de impor qualquer tipo de penalidade aos estados e governos locais que aplicassem sanções sobre o *apartheid* (H.R.4868). Posteriormente, em 2000 foi apresentada na *House of Representatives* um projeto de lei (H.R. 5534) que objetivava proibir a aplicação de qualquer sanção econômica pelos estados e governos locais. A partir de 2003 observamos um crescimento de propostas regulatórias no Congresso buscando a adequação e a imposição de certos limites às sanções econômicas estaduais e locais já aplicadas. Estas mudanças não apenas corroboram para fortalecer as críticas ao Congresso quanto ao seu papel na regulação das ações estaduais como também demonstra as dificuldades da instituição em manter o controle sobre este tipo de atividade que ocorre em grande medida, à revelia do Congresso o qual procura, posteriormente, conciliar estas atividades aos interesses do governo nacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sua formação, os Estados Unidos inauguraram um novo modelo de federalismo através do estabelecimento de uma República com a definição dos poderes em três *branches*: executivo, legislativo e judiciário. Uma característica importante deste modelo foi a formação de um sistema de federalismo dual no qual estados e governo nacional possuem poderes concorrentes, estabelecendo uma dinâmica de cooperação e conflito em suas várias esferas de atividade.

Este modelo de nação foi resultado da união das treze colônias que objetivaram a formação de um governo nacional mais forte sem, contudo perder a autonomia dos estados – preocupação sempre presente no debate. A própria Declaração e Independência ratificada pelos estados em 1776 também buscava reforçar autonomia e liberdade dos estados que recebiam a formação de um governo nos moldes do império britânico. O documento final que declarava a dissolução dos vínculos de vassalagem com a Grã-Bretanha reforçou a criação de estados livres e independentes com o poder para declarar guerra, concluir a paz, contrair alianças, estabelecer comércio e praticar todos os atos e ações que os estados independentes têm direito (The Declaration of Independence, 1776). Logo após a assinatura deste documento os estados passaram a discutir a construção de um novo governo pudesse estabelecer a União entre eles. Assim, discutiu-se o estabelecimento dos Artigos da Confederação que acompanhando o receio dos estados de verem sua autonomia e independência dissolvidas por um governo altamente centralizado, estabeleceu um modelo de confederação de estados soberanos e autônomos, com um governo nacional com poderes extremamente limitados.

Com o avanço das atividades estaduais e o estabelecimento de ações autônomas que não respeitavam as regulamentações e orientações criadas pelo Congresso, os estados admitiram a necessidade de se reformar o documento buscando transferir maior grau de autoridade e competência ao governo nacional que até então não tinha mecanismos de *enforcement* sendo suas ações encaradas mais como recomendações do que como determinações expressas aos estados membros.

Os debates para a reforma dos Artigos da Confederação foi realizado nas Convenções de Annapolis em 1786 e na Convenção Constitucional da Filadélfia em 1787 de setembro a maio daquele ano. O debate em torno dos Artigos da Confederação e da inclusão de novos artigos foi acirrado e dividiu os delegados da Convenção entre aqueles favoráveis à maior centralização do poder no governo nacional e aqueles preocupados com o excesso de poder do governo e com as consequências deste processo para a liberdade e autonomia estadual. Como discutimos, este foi um momento fundamental na história da formação do federalismo norte-americano e fundou as bases do modelo federalista e do desenho institucional contemporâneo do país. Neste período também tivemos um dos mais importantes debates sobre o federalismo que ficou conhecido com o debate entre os Federalistas e Antifederalistas. As discussões apresentadas nas cartas anônimas divulgadas na imprensa norte-americana contribuíram fundamentalmente para a solidificação do debate na sociedade, que até então se mantinha à parte do processo, e teve um papel fundamental na definição dos contornos do Estado norte-americano.

O estudo das características da nova Constituição Federal e de seu desenho institucional demonstrou que o documento foi o resultado direto destas tensões evidenciadas. Isto porque o processo de ratificação da Constituição Federal buscou equilibrar os diferentes posicionamentos ao estabelecer um modelo federalista que centralizava o poder em um governo nacional ao mesmo tempo em que criava mecanismos para o seu controle e a garantia da autonomia dos estados. Assim, a Constituição dos Estados Unidos possui algumas características específicas ao estabelecer um modelo dual no qual identificamos o estabelecimento de competência para os três branches (executivo, legislativo e judiciário) ao mesmo tempo em que cria os chamados poderes concorrentes entre eles. A constituição também possui uma característica importante e que deve ser lembrada.

O documento enumera os chamados poderes expressos, mas nem todos os poderes estão explícitos no texto. Assim, por interpretação da Suprema Corte, o governo nacional possui os chamados poderes implícitos que se são fundamentais para garantir o cumprimento das cláusulas constitucionais que determinam a supremacia do governo nacional. Por estabelecer este desenho específico, as discussões sobre este modelo constitucional se mantêm nos dias atuais. A não delegação de poderes explícitos na Constituição em temas importantes como os que tratam das relações exteriores traz interpretações diferentes entre os estudiosos do constitucionalismo norte-americano.

Como vimos, ao procurar compreender o papel dos estados na condução da política internacional identificamos duas correntes opostas. Uma, entende que os poderes dos estados para atuar em temas internacionais estão limitados pelos poderes implícitos na Constituição, argumentando que determinadas cláusulas constitucionais garantem poder extensivo ao Presidente e ao Congresso para o tratamento da política exterior sendo ela uma atividade exclusiva do governo nacional. Contudo, outra corrente entende, por meio da interpretação de outras cláusulas constitucionais, que os estados possuem certo grau de autonomia para desenvolver determinadas ações internacionais por não serem estas de ação exclusiva da União e por não estarem enumeradas no texto constitucional. Após o estudo destas duas interpretações podemos afirmar que os estados possuem certo grau de autonomia para a atividade internacional e que os limites para estas atividades são definidos pelo Congresso e pela Suprema Corte. O Congresso atua na regulação destas atividades e a Suprema Corte tem um papel importante neste debate quando analisa a constitucionalidade das ações estaduais quando estas geram atrito com as ações desenvolvidas pelo governo federal.

A participação internacional dos governos estaduais norte-americanos é implementada com esta base institucional. Ao analisarmos a atividade internacional dos estados, observamos que este processo é histórico. Foi possível identificar atividades internacionais ainda no século XIX com um movimento crescente de ações após a década de 1960 e depois, a partir dos anos 1980. O crescimento destas ações foi motivado, sobretudo como resultado de dois movimentos: um doméstico e outro internacional. O primeiro está relacionado ao corte de contribuições federais no governo Reagan que favoreceu a busca pelos estados de novos recursos e inversões no ambiente internacional. O segundo movimento é consequência da intensificação do processo de globalização que trouxe possibilidades e desafios para os atores internacionais.

O estudo das atividades internacionais estaduais nos Estados Unidos demonstrou que, semelhante ao que é observado nas ações internacionais dos governos subnacionais em outros países, este tipo de atividade tem como principal motivação a promoção comercial e a busca por investimentos. Assim, as ações internacionais dos governos estaduais são recebidas com bons olhos pelo governo federal que inclusive estimulou os estados a desenvolverem este tipo de atividade internacional. Grande parte das ações estaduais, como destaca Sager (1995) são desenvolvidas por meio do estabelecido de escritórios de promoção comercial pelos estados norte-americanos, além das viagens e missões realizadas pelos governadores.

Contudo, observamos também que este cenário cooperativo envolvendo as ações estaduais e os interesses do governo federal não é o único. Ao analisarmos outro tipo específico de atividade internacional estadual observamos um movimento contrário, marcado pelo conflito entre as ações estaduais e o governo federal e que envolvem temas de política exterior.

Parte das atividades estaduais gera problemas para o governo nacional ao adotar ações que prejudicam a condução da política externa nacional, causando dificuldades no relacionamento do governo federal com outros parceiros comerciais e por consequência estabelecem um cenário de tensões e conflitos legais com o governo nacional. Na pesquisa identificamos que a atividade estadual desenvolvida nos Estados Unidos que se caracteriza por uma ação direta e unilateral dos estados está relacionada a um tipo específico de atuação dos legislativos estaduais: a promulgação de leis estabelecendo sanções econômicas estaduais. Este tipo de ativismo político dos estados se caracteriza pela implementação de boicotes e leis de desinvestimentos que procuram limitar as relações comerciais com estados considerados infratores tendo em vista a mudança de seu comportamento político.

O levantamento empírico realizado nesta pesquisa demonstrou que o início destas ações se deu no final da década de 1970 e esteve relacionado ao movimento *anti-apartheid*. Os estados aplicaram naquele período sanções econômicas contra a África do Sul e a Namíbia e que foram justificadas pelas violações aos direitos humanos destes países. Importante destacar que estas ações foram desenvolvidas sem o consentimento do governo nacional ou do Congresso e não correspondiam à postura adotada pelo governo nacional que até aquele momento era contrário à imposição de sanções à África do Sul. Depois deste período observamos que este tipo de prática estadual se manteve como instrumento de política exterior dos governos estaduais e teve inclusive seu escopo de atuação ampliado. Como analisamos, no final da década de 1990 e principalmente a partir de 2001 os estados passaram a adotar boicotes a outros países utilizando outras justificativas. Além das violações aos direitos humanos, foram alvos de sanções econômicas estaduais países envolvidos com o terrorismo ou considerados patrocinadores do terrorismo e estados que desenvolviam tecnologias voltadas para a construção de Armas de Destruição em Massa. Este foi o caso do Irã e da Coreia que foram alvos de projetos de lei apresentados nos legislativos estaduais.

Considerando estas características, podemos afirmar que, diferentemente de outras legislações estaduais que tratam de temas com repercussão internacional (como legislação

ambiental e de imigração), as sanções econômicas estaduais representam ações específicas por se caracterizarem por medidas que contém em sua natureza práticas conflituosas com o governo federal. Buscando compreender as implicações deste tipo de atividade no relacionamento entre estados e governo federal esta pesquisa teve como foco o estudo deste tipo de atividade internacional.

O estudo das sanções estaduais no período de 1977 a 2012 trouxe algumas contribuições para a compreensão deste fenômeno. Ao analisarmos a evolução deste tipo de medida, observamos um aumento no número de projetos de lei envolvendo sanções estaduais a partir de 2005. Importante destacar que este aumento de propostas acompanhou uma mudança de enfoque destas medidas que passaram a considerar como principais países-alvos aqueles considerados terroristas ou patrocinadores do terrorismo e os estados que desenvolvem tecnologias voltadas para o desenvolvimento de armas de destruição em massa. Assim, neste período observamos que o Irã foi o principal alvo de projetos de sanções econômicas estaduais. Grande parte das propostas de sanções estaduais trata de temas relevantes para a política externa do governo nacional o que não significa que o governo federal encara de forma positiva este tipo de atividade. Isto porque, como analisamos em alguns casos os estados ao aplicarem sanções econômicas atuaram de forma contrária à estratégia da política externa nacional.

Este foi o caso da sanção econômica aplicada pelo estado de Massachusetts contra Burma, as sanções estaduais envolvendo a África do Sul e Namíbia, as sanções estaduais ao Irã, etc. Nestes casos, as sanções estaduais precederam a adoção das sanções federais. Ao discutir a questão das sanções contra a Namíbia aplicadas pelo estado de Maryland em 1998, o representante do governo federal argumentou na House of Delegates em março daquele ano que as sanções estaduais “may impair the President’s ability to send a clear and unified message to the rest of the world and can impede the President’s and Secretary of State’s conduct of foreign policy” (Marchick, 1998 apud Sager, 1995:96). A mesma posição foi adotada pelo governo de Bill Clinton ao discutir sobre a sanção de Massachusetts na decisão da Corte de apelação em 1998, como analisamos o documento destacou que mesmo concordando com o governo estadual que o governo de Burma violava os direitos humanos, a ação estadual prejudicou a estratégia multilateral adotada pelo governo federal impedindo o governo de conduzir a política exterior com uma única voz (White House, 1998).

Nesta pesquisa procuramos identificar se havia alguma relação direta entre o peso econômico dos estados e o desenvolvimento deste tipo de atividade internacional. Esta hipótese não confirmada porque o estudo demonstrou que o peso econômico estadual, medido pelo Produto Nacional Bruto (PNB), não foi determinante para o envolvimento dos governos estaduais na aplicação de sanções internacionais. Como vimos, o estado com o maior número de projetos de lei visando a aplicação de medidas restritivas ao comércio, Michigan, não estava entre os dez primeiros estados no ranking com maior PNB.

Outra variável que não se mostrou determinante para o envolvimento dos governos estaduais neste tipo de atividade foi àquela relacionada ao partido político dos congressistas. Ao analisarmos as sanções de 1977 a 2012 observamos que o número de leis apresentadas por *sponsors* do partido democrata e republicano era muito próximo. De 1977 a 2012, os deputados e senadores vinculados ao partido Democrata apresentaram o total de 155 projetos de leis envolvendo sanções econômicas enquanto os Republicanos apresentaram o total de 135 sanções.

Como pudemos observar ao longo desta pesquisa o estudo das sanções estaduais demonstrou que o relacionamento entre estados e governo federal nos assuntos internacionais é marcado em alguns momentos por situações de conflito. Na conciliação destas diferentes posições, duas instituições norte-americanas possuem um papel fundamental ao tratarem da regulação do papel dos estados ou da definição da capacidade estadual para as ações internacionais. A primeira é responsável conforme determina o próprio texto constitucional, por interpretar a constitucionalidade das leis estaduais e federais definindo assim a limitação de poderes aos estados e governo nacional. Como analisamos é a Suprema Corte em última instância quem possui a prerrogativa para interpretar o texto Constituição e decidir sobre os conflitos estabelecidos entre estados e governo federal também no tema de política exterior. O Congresso também possui um papel importante na definição sobre os limites para atividade internacional porque cabe a esta instituição regular as ações estaduais nas relações exteriores como, por exemplo, nas ações de comércio exterior estadual.

Nesta pesquisa buscou-se analisar qual tem sido a reação e/ou posicionamento destas instituições quando se identificam situações de conflito entre a atividade dos estados e o governo nacional em temas de política internacional. Para a realização deste estudo, esta pesquisa analisou a interpretação da Suprema Corte na definição do papel dos governos federal e estadual na política exterior. Além disto, foi discutido o posicionamento adotado pela Suprema Corte

quando esta analisou o único caso de conflito legal envolvendo uma sanção estadual e o governo nacional e que foi discutido na Suprema Corte.

A análise da posição desta instituição demonstrou uma tendência favorável ao governo nacional e à centralização das ações de política internacional pelo governo nacional. Sendo assim, a Suprema Corte acompanhando sua jurisprudência no caso decidiu pela inconstitucionalidade deste tipo de atuação estadual por entender que esta capacidade era exclusiva do governo nacional. Concluiu-se que posicionamento favorável à União está relacionado a dois aspectos principais: ao próprio papel da Suprema Corte que desde o início de suas decisões procurou ampliar os poderes do governo federal com a inclusão dos poderes implícitos e a preocupação da Corte em evitar uma balcanização da política externa norte-americana. Desta maneira, o estudo do comportamento da Suprema Corte no caso da definição sobre o papel dos estados para a aplicação de sanções econômicas acompanhou o posicionamento histórico da Corte que defende a Supremacia do governo nacional, a preempção das leis federais sobre as estaduais e a necessidade dos Estados Unidos se posicionarem como um ator único no cenário internacional.

Entretanto, a análise da decisão da Suprema Corte não esgota o tema. Isto porque a Corte decide sobre casos levados até ela e estas decisões são aplicadas *ad hoc*, não definindo uma política ampla para o tema uma vez que este não é o papel da instituição. Outro elemento importante a ser destacado neste momento diz respeito à continuidade deste tipo de atividade internacional pelos estados. Mesmo com a decisão pela inconstitucionalidade da sanção estadual de Massachusetts em 2000 pela Suprema Corte, as sanções estaduais continuaram a representar um instrumento de atuação internacional dos estados inclusive com um aumento destas atividades com já discutimos, a partir de 2005. Um dos argumentos apresentados pela literatura para tratar desta questão diz respeito às dificuldades na definição de limites para este tipo de atuação estadual uma vez que a regulação das ações estaduais é função do Congresso. Inclusive, na decisão de Massachusetts, a Corte questionou a posição do Congresso ao afirmar que o caso poderia ser solucionado se a instituição tivesse aplicado a preempção de lei federal sobre lei estadual conforme já previsto nos poderes enumerados pela Corte ao Congresso.

Considerando então o papel importante do Congresso neste debate, esta pesquisa procurou analisar como esta instituição buscava equalizar este tipo de atividade estadual. O estudo do comportamento do Congresso demonstrou no período de 1977 a 2012 esta instituição

apresentou propostas de regulações especificamente voltadas para o tratamento deste tema. Ao todo, foram apresentadas vinte e três propostas de regulação no Congresso sobre este tipo de atividade contrariando o argumento de parte da literatura de que o Congresso se mantém em silêncio quando o assunto é a aplicação de sanções econômicas estaduais.

A análise das propostas apresentadas no Congresso pode nos esclarecer alguns pontos importantes. Confirmando a percepção de que os estados atuam por meio deste tipo de atividade buscando além do ativismo político, certa autonomia do governo nacional o levantamento das regulações demonstrou que os estados não têm buscado o consentimento explícito do Congresso para a aplicação das sanções econômicas. As sanções estaduais são aplicadas pelos estados e o Congresso adota um papel reativo a elas ao buscar adequar algumas destas medidas por meio de propostas de lei. Estas propostas enfatizam que a adequação das sanções ao texto da lei evitaria uma preempção federal. Este corresponde ao instrumento utilizado pelo Congresso para buscar maior apoio dos estados a estas medidas. Com a promessa de apenas uma adequação destas medidas, entendemos também que de certa maneira o Congresso acaba ainda que implicitamente consentindo com este tipo de prática estadual. Isto porque das propostas enviadas ao Congresso e que trataram de sanções econômicas estaduais apenas uma buscava proibir este tipo de prática (Projeto de lei H.R.5534, apresentado em 2000 por Michael Oxley – Partido republicano). O último projeto de lei apresentado e aprovado pelo Congresso, ao todo tornaram-se lei federal quatro leis de regulação estadual, busca regular as sanções estaduais foi o *Sudan Accountability and Divestment Act, 2007* que regulariza as sanções estaduais ao Sudão. Contudo, estas regulações ainda são imprecisas o que contribuiu para as críticas sobre o posicionamento do Congresso reforçando o entendimento de que, ainda que implicitamente, a instituição tem consentido com este tipo de atividade.

Ao analisarmos as ações internacionais desenvolvidas pelos estados com a aplicação de sanções econômicas, foi possível observar que este tipo de atividade internacional é reflexo do próprio desenho institucional norte-americano que estabelece um modelo de federação no qual os estados possuem certa autonomia e poderes concorrentes ao governo federal. Como resultado desta estrutura institucional, identificamos no relacionamento estados-governo federal em assuntos internacionais um cenário ora cooperativo ora conflituoso.

Esta estrutura é característica do federalismo norte-americano e faz parte de sua essência. A compreensão sobre os aspectos relacionados à fundação do país contribuiu para a observação

deste processo, pois desde a construção do federalismo norte-americano identificamos este tipo de interação. Como vimos, este padrão de relacionamento entre estados e governo federal corresponde aos modelos do federalismo cooperativo e dual que se mantém na vida política contemporânea dos Estados Unidos. Embora a interpretação do Federalismo Dual seja mais presente na primeira fase do federalismo norte-americano, observamos que a característica deste modelo voltada para a manutenção da autonomia dos estados continua presente no modelo atual.

A análise destes processos é fundamental e exemplifica esta característica do modelo norte-americano no qual a centralização do poder do governo federal por vezes se choca com a busca pela manutenção da autonomia dos estados. E, o estudo do envolvimento deste tipo de atividade internacional dos estados no campo da política internacional revelou um modelo complexo de federalismo quando se analisa o relacionamento entre estados e governo federal nas relações internacionais.

## ANEXO 1: LEIS DO CONGRESSO QUE REGULAM AS SANÇÕES ECONÔMICAS ESTADUAIS

Ano	Argumento	País Alvo	Setor Afetado	Partido Sponsor	Bill	Sponsor
1986	Apartheid	África do Sul	Geral	D	H.R.4868	Rep Gray, William H., III
1986	Apartheid	África do Sul	Geral	R	S.2701	Sen Lugar, Richard G.
1986	Apartheid	África do Sul	Geral	R	S.2654	Sen D'Amato, Alfonse
1991	Apartheid	África do Sul, Namíbia	Geral	D	H.R.2508	Rep Fascell, Dante B.
1992	Apartheid	Namíbia	Geral	D	H.R.5283	Rep Dymally, Mervyn M.
2003	Holocausto	Alemanha	Seguros	D	H.R.1210	Rep Waxman, Henry A
2007	Anti-semitismo; ADM	Irã	Energia	D	H.R.2347	Rep Frank, Barney
2007	Anti-semitismo; ADM	Irã	Petróleo, Armas e Energia	D	S.1430	Sen Obama, Barack
2007	DH	Sudão	Geral	D	S.2271	Sen Dodd, Christopher J.
2007	DH	Sudão	Petróleo, Armas e Energia	D	H.R.180	Rep Lee, Barbara
2007	DH	Sudão	Geral	D	S. 831	Sen Durbin, Richard
2008	DH; ADM	Irã	Energia	D	HR7112	Rep Berman, Howard L
2008	DH; ADM	Irã	Energia	D	S. 3445	Sen Dodd, Christopher J.
2009		Irã	Energia	D	H. R. 1327	Rep Frank, Barney
2009	DH; ADM	Irã	Energia	D	S.2799	Sen Dodd, Christopher J.
2009	DH; ADM	Sudão; Irã	Geral	D	H.R.3516	Rep Sherman, Brad
2009	DH; ADM	Irã	Geral	D	H. R. 2194	Rep Berman, Howard

						L.
<b>2009</b>	DH	Irã	Petróleo	D	S. 908	Sen Bayh, Evan
<b>2009</b>	DH; ADM	Irã	Energia	R	S.2799	Sen Dodd, Christopher J.
<b>2010</b>	ADM	Irã	Armas e Energia	D	H.R.6296	Rep Sherman, Brad
<b>2011</b>	DH; ADM	Irã	Energia	D	H.R.1655	Rep Sherman, Brad
<b>2011</b>	DH; ADM	Irã; Síria	Geral	R	H.R.1905	Rep Ros-Lehtinen, Ileana
<b>2013</b>	DH; ADM	Coréia do Norte	Geral	R	H.R.1771	Rep Royce, Edward R.

DH = Direitos Humanos; ADM = Armas de Destruição em Massa; D = Partido democrata; R = Partido republicano.  
Tabela elaborada pela autora a partir de dados extraídos de LIBRARY OF CONGRES.

## ANEXO 2: SANÇÕES ECONÔMICAS ESTADUAIS

Ano	Governo Estadual	País Alvo	Partido Governador	Sponsor	Bill
1977	Wisconsin	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1980	Michigan	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1982	Connecticut	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1983	Massachusetts	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1983	Virgin Islands	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1984	Maine	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1984	Maryland	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1984	Nebraska	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1985	South Carolina	África do Sul	D	T.W Mitchell	SB 725
1985	South Carolina	África do Sul	D	T.W Mitchell	SB 727
1985	South Carolina	África do Sul	D	T.W Mitchell	SB 728
1985	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	R	RICHARDSON, IRVIS, LINTON, FREEMAN, ACOSTA, CARN, WIGGINS, PRESTON, FATTAH, DEAL, BARBER, JOSEPHS, HARPER, CALTAGIRONE, R. C. WRIGHT, OLIVER, KUKOVICH, PETRARCA, DeWEESE, RYBAK, PISTELLA and CAWLEY	HB 4
1985	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	R	RICHARDSON, IRVIS, LINTON, FREEMAN, ACOSTA, CARN, WIGGINS, DEAL, FATTAH, JOSEPHS, HARPER, CALTAGIRONE, R. C. WRIGHT, OLIVER, KUKOVICH, PETRARCA, DeWEESE, RYBAK, PISTELLA and CAWLEY	HB 8
1985	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	R	RICHARDSON, IRVIS, LINTON, FREEMAN, CARN, WIGGINS, PRESTON, FATTAH, DEAL, BARBER, JOSEPHS, HARPER, CALTAGIRONE, R. C. WRIGHT and FOX	HB 5
1985	Vermont	África do Sul; Namíbia	D	Glitman, K. Micque McCormack, Curt Brooks, Francis	HB 210
1985	Colorado	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1985	Iowa	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1985	Kansas	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1985	Louisiana	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1985	Minnesota	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1985	New Jersey	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1985	North Dakota	África do Sul	s/d	s/d	s/d

<b>1985</b>	Rhode Island	África do Sul	s/d	s/d	s/d
<b>1986</b>	South Carolina	África do Sul	D	T.W Mitchell	SB 5
<b>1986</b>	South Carolina	África do Sul	D	T.W Mitchell	SB 8
<b>1986</b>	Washington	África do Sul	D	Fleming and McDermott	SB 3226
<b>1986</b>	Washington	África do Sul; Namíbia	D	Wineberry, Grimm, Vander Stoep, J. King, Holland, Allen, Niemi, Tilly, O'Brien, Appelwick, Basich, Unsoeld, Jacobsen, Hine, Fisher, McMullen, Smitherman, Locke, Belcher, Lux, D. Nelson, Braddock, Madsen, Rust, Kremen, Addison, Cole, Sayan, Leonard, Todd, Lewis, Vekich, Hargrove, Bristow and Hankins)	HB 1992
<b>1986</b>	Vermont	África do Sul	D	Hunter, William Carter, Harvey Conrad, Sally Finn, John	SB 249
<b>1986</b>	California	África do Sul	s/d	s/d	s/d
<b>1986</b>	Oklahoma	África do Sul	s/d	s/d	s/d
<b>1986</b>	West Virginia	África do Sul	s/d	s/d	s/d
<b>1987</b>	Arkansas	África do Sul	D	s/d	SENATE BILL 58
<b>1987</b>	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, IRVIS, LINTON, FATTAH, PRESTON, CARN, EVANS, DEAL, ROEBUCK, DeWEESE, KUKOVICH, FEE, FREEMAN, JOSEPHS, CAWLEY, COHEN, BLAUM, WAMBACH, LEVDANSKY, WOZNIAK, HUGHES, VEON, HAYDEN, PISTELLA, O'DONNELL and WIGGINS	HB 16
<b>1987</b>	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, IRVIS, LINTON, FATTAH, PRESTON, CARN, DEAL, EVANS, ROEBUCK, DeWEESE, KUKOVICH, FEE, COLAFELLA, McHALE, BLAUM, COHEN, LEVDANSKY, JOSEPHS, CAWLEY, FREEMAN, WAMBACH, HAYDEN, VEON, HUGHES, WOZNIAK, O'DONNELL and WIGGINS	HB 13
<b>1987</b>	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, IRVIS, LINTON, FATTAH, PRESTON, CARN, EVANS, DEAL, ROEBUCK, DeWEESE, KUKOVICH, FEE, FREEMAN, JOSEPHS, CAWLEY, COHEN, BLAUM, WAMBACH, LEVDANSKY, WOZNIAK, HUGHES, VEON, HAYDEN, PISTELLA, O'DONNELL and WIGGINS	HB 15
<b>1987</b>	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, IRVIS, LINTON, FATTAH, PRESTON, CARN, DEAL, EVANS, ROEBUCK, DeWEESE, KUKOVICH, FREEMAN, JOSEPHS, CAWLEY, COHEN, WAMBACH, FEE, HUGHES, HAYDEN, VEON, PISTELLA, WOZNIAK, O'DONNELL and WIGGINS	HB 11
<b>1987</b>	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, IRVIS, LINTON, FATTAH, PRESTON, CARN, DEAL, EVANS, ROEBUCK, DeWEESE, KUKOVICH, FEE, FREEMAN, JOSEPHS, CAWLEY, COHEN, BLAUM, WAMBACH, WOZNIAK, HUGHES, VEON, HAYDEN, PISTELLA and O'DONNELL	HB 18
<b>1987</b>	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, IRVIS, LINTON, FATTAH, PRESTON, CARN, EVANS, DEAL, ROEBUCK, DeWEESE, KUKOVICH, FEE, JOSEPHS, CAWLEY, COHEN, BLAUM, FREEMAN, COLAFELLA, WAMBACH, HAYDEN,	HB 12

				VEON, PISTELLA, WOZNIAK, HUGHES, O'DONNELL and WIGGINS	
1987	Washington	África do Sul	D	Wineberry, Grimm, Nelson, Allen, Locke, Hargrove, Heavey, Jacobsen, Niemi, Bristow, Appelwick, Walker, O'Brien, Holland, Belcher, Brekke, Crane, Dellwo and Todd	HB 823
1987	Washington	África do Sul	D	Wineberry, Grimm, Belcher, Allen, Nelson, Locke, Jacobsen, Basich and Cole	HB 1028
1987	Washington	África do Sul	D	Wineberry, Grimm, Belcher, Allen, Nelson, Locke, Jacobsen, Basich and Cole	HB 1029
1987	Washington	África do Sul; Namíbia	D	Fleming and McDermott	SB 5658
1987	Illinois	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1987	Missouri	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1987	Oregon	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1987	Tennessee	África do Sul	s/d	s/d	s/d
1988	Washington	África do Sul	D	Vekich, Schoon, Crane, Sanders, Dorn and Wineberry	HB 1982
1988	Washington	África do Sul; Namíbia	D	Vekich, Schoon, Sanders, Dorn and Wineberry	HB 1981
1988	Washington	África do Sul; Namíbia	D	Wineberry, Heavey, Anderson, Holland, Holm, Nelson, Hargrove, Locke, Jones and Unsoeld	HB 1448
1989	Connecticut	África do Sul; Namíbia	D	s/d	Bill No. 313
1989	North Carolina	África do Sul	R	Arnold	HB 1178
1989	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, MANDERINO, LINTON, KUKOVICH, EVANS, FEE, ACOSTA, CARN, HARPER, HUGHES, OLIVER, PRESTON, ROBINSON, ROEBUCK, BISHOP, WILLIAMS, THOMAS, McHALE, JAMES, PISTELLA, TIGUE, BLAUM, KOSINSKI, CAWLEY, JOSEPHS, RITTER, LEVDANSKY, COLAIZZO, FREEMAN, PRESSMANN, COWELL, TRICH and O'DONNELL	HB 137
1989	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, MANDERINO, LINTON, KUKOVICH, EVANS, FEE, ACOSTA, CARN, HARPER, HUGHES, OLIVER, PRESTON, ROBINSON, ROEBUCK, BISHOP, WILLIAMS, THOMAS, McHALE, JAMES, PISTELLA, TIGUE, BLAUM, KOSINSKI, CAWLEY, JOSEPHS, RITTER, TRICH, LEVDANSKY, COLAIZZO, FREEMAN, PRESSMANN and O'DONNELL	HB 135
1989	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, MANDERINO, LINTON, KUKOVICH, EVANS, FEE, ACOSTA, CARN, HARPER, HUGHES, OLIVER, PRESTON, ROBINSON, BISHOP, WILLIAMS, THOMAS, McHALE, JAMES, ROEBUCK, PISTELLA, TIGUE, BLAUM, KOSINSKI, CAWLEY, JOSEPHS, RITTER, TRICH, LEVDANSKY, COLAIZZO, FREEMAN, PRESSMANN, COWELL	HB 132

				and O'DONNELL	
1991	Connecticut	África do Sul	D	Rep. Stolberg; Rep. Lebeau	HB05038
1991	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, COWELL, WAMBACH, PESCI, DALEY, ROEBUCK, CARN, HAYDEN, McNALLY, TIGUE, PRESTON, PISTELLA, JOSEPHS, FREEMAN, ITKIN, CAWLEY, LEVDANSKY, R. C. WRIGHT, JAMES, VEON, KOSINSKI, TRELLO, CORRIGAN, LAUGHLIN, EVANS, HUGHES, BISHOP, KUKOVICH, DeWEESE, THOMAS, ACOSTA, HARPER, LINTON, OLIVER, ROBINSON, WILLIAMS and STURLA	HB 377
1991	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, WAMBACH, PESCI, DALEY, ROEBUCK, CARN, HAYDEN, McNALLY, TIGUE, PRESTON, PISTELLA, JOSEPHS, FREEMAN, ITKIN, CAWLEY, LEVDANSKY, R. C. WRIGHT, JAMES, VEON, KOSINSKI, TRELLO, CORRIGAN, LAUGHLIN, EVANS, HUGHES, BISHOP, KUKOVICH, DeWEESE, THOMAS, ACOSTA, HARPER, LINTON, OLIVER, ROBINSON, WILLIAMS and STURLA	HB 375
1991	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, COWELL, WAMBACH, PESCI, ROEBUCK, CARN, HAYDEN, McNALLY, TIGUE, PRESTON, PISTELLA, JOSEPHS, FREEMAN, ITKIN, CAWLEY, LEVDANSKY, R. C. WRIGHT, JAMES, VEON, KOSINSKI, TRELLO, CORRIGAN, LAUGHLIN, EVANS, HUGHES, BISHOP, KUKOVICH, DeWEESE, THOMAS, ACOSTA, HARPER, LINTON, OLIVER, ROBINSON, WILLIAMS and STURLA	HB 372
1993	Connecticut	África do Sul	R	Rep. Ritter; Sen. Larson	HB09002
1993	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, BUXTON, VEON, PESCI, BELFANTI, KUKOVICH, ROBINSON, PISTELLA, PRESTON, JOSEPHS, ROONEY, ACOSTA, BISHOP, CARN, EVANS, HUGHES, JAMES, KIRKLAND, LINTON, OLIVER, ROEBUCK, THOMAS and WILLIAMS	HB 1786
1993	Pennsylvania	África do Sul; Namíbia	D	RICHARDSON, BUXTON, VEON, PESCI, BELFANTI, KUKOVICH, ROBINSON, PISTELLA, PRESTON, CORRIGAN, JOSEPHS, ACOSTA, BISHOP, CARN, EVANS, HUGHES, JAMES, KIRKLAND, LINTON, OLIVER, ROEBUCK, THOMAS, WILLIAMS and DALEY	HB 1783
1994	Arkansas	África do Sul	D	s/d	SENATE BILL 34
1994	California	África do Sul	R	Senator Watson	AB 2448
1994	Vermont	África do Sul	D	Representative Christiansen of East Montpelier	HB 559
1996	California	Liga Árabe	R	Assembly Member Knox	AB 3445
1996	Massachusetts	Burma	s/d	s/d	s/d
1997	California	Burma	R	Assembly Member Aroner	AB 888
1997	California	Instituições Privadas	R	Assembly Members Murray, Aroner, Baca, Bowler, Cardoza, Davis, Hertzberg, Knox, Kuehl, Lempert, Machado, Migden, Scott, Washington, Wayne, and Wright	ACR 43

<b>1997</b>	Connecticut	Burma	R	Rep. stratton; Rep. Tercyak, entre outros	HB06354
<b>1997</b>	Rhode Island	Instituições Privadas	R	Representatives Metts, Castro, Carpenter, Shavers and Fox	HB 6572
<b>1997</b>	Rhode Island	Timor Leste; Indonésia	R	Representatives SanBento, Moura, Pires, Fox and Coelho	HB 6721
<b>1997</b>	Rhode Island	África do Sul	R	Representative Bruce Long	HB 6043
<b>1997</b>	Rhode Island	Indonésia	R	Senators Tavares, Enos, Paiva Weed, Walton and Roney	SB 0984
<b>1998</b>	California	Liga Árabe	R	Assembly Member Perata	AB 1679
<b>1998</b>	California	Liga Árabe	R	Assembly Member Olberg	AB 2357
<b>1998</b>	California	Liga Árabe	R	Senator Hayden	SB 1433
<b>1998</b>	California	Irlanda do Norte	R	Senator Burton	SB 105
<b>1998</b>	California	Instituições Privadas	R	Assembly Members Knox, Aroner, Lempert, Mazzoni, Murray, and Wayne	AB 1715
<b>1998</b>	California	Instituições Privadas	R	Senators Brulte and Lockyer	SB 1397
<b>1998</b>	Rhode Island	África do Sul	R	Representative Salisbury	HB 8372
<b>1998</b>	Vermont	Burma	D	Sullivan, Mary, Zuckerman, David	HB 0679
<b>1999</b>	California	Instituições Privadas	D	Assembly Member Knox	AB 600
<b>1999</b>	Maine	Burma	Ind	Senator CATHCART	LD 2194
<b>1999</b>	New York	Instituições Privadas	R	STAVISKY	S04214
<b>1999</b>	Vermont	Burma	D	Sullivan, Mary, Bouricius, Terrill,Clark, David, Corren, Dean	HB 034
<b>1999</b>	Vermont	Burma	D	Ankeney, Jean Munt,Janet	SB 093
<b>2000</b>	California	Instituições Privadas	D	Assembly Members Villaraigosa, Aroner, Davis, Knox, Kuehl, Steinberg, and Wayne	AB 1728
<b>2000</b>	California	Instituições Privadas	D	Senator Poochigian	SB 1915
<b>2000</b>	California	Instituições Privadas	D	Senator Hayden	SB 2199
<b>2000</b>	New York	Instituições Privadas	R	T. STAVISKY	S06656
<b>2001</b>	North Dakota	Cuba	R	Senators Krauter, Heitkamp, Tallackson; Representatives Fairfield, Gulleeson, Lemieux	SCR 4025
<b>2001</b>	New York	Instituições Privadas	R	STAVISKY	S01268
<b>2001</b>	Texas	Instituições	R	Shapiro	HB 845

		Privadas			
2002	Georgia	Cuba	D	Ray, Robert; Royal, Richard; Hudson, Newt; Floyd, Johnny; Holland, Ray	HR 1110
2002	Georgia	Cuba	D	Ragan, Harold	SR 628
2002	Texas	Instituições Privadas	R	Jackson	SB 14
2003	North Dakota	Cuba	R	Representatives Nelson, Glassheim, Headland, Nicholas; Senators Flakoll, Krauter	HCR 3019
2003	North Dakota	Cuba	R	Senators Krauter, Nichols, Urlacher; Representatives Kerzman, Mueller, Nelson	SCR 4007
2003	New York	Instituições Privadas	R	McDONOUGH, O'CONNELL	A04793
2003	New York	Instituições Privadas	R	STAVISKY	S02644
2003	Pennsylvania	Instituições Privadas	D	HASAY, BAKER, BELARDI, BELFANTI, BOYD, BUNT, CAPPELLI, CREIGHTON, CURRY, DeWEESE, FAIRCHILD, GABIG, GEIST, GEORGE, GILLESPIE, GRUCELA, HARRIS, HERMAN, HERSHEY, HESS, LaGROTTA, MARSICO, MUNDY, PICKETT, PISTELLA, READSHAW, REED, SATHER, SCHRODER, SHANER, B. SMITH, SOLOBAY, STERN, TANGRETTI, E. Z. TAYLOR, THOMAS, TIGUE, WATERS, HENNESSEY, HARHAI, SCRIMENTI, WALKO, CRAHALLA, SCAVELLO, FRANKEL, WOJNAROSKI, DENLINGER and BROWNE	House Resolution 263
2003	Texas	Instituições Privadas	R	Ellis, Rodney	SB 1061
2004	New York	Instituições Privadas	R	Nolan	A10194A
2004	New York	Instituições Privadas	R	Nolan	A10195
2004	New York	Instituições Privadas	R	Nolan	A10196
2004	Washington	Burma	D	Romero, Hudgins and Conway.	HB 3187
2005	Georgia	Sudão	R	Brooks, Tyrone; Watson, Stan; Abdul-Salaam, Roberta; Jordan, Darryl; Beasley-Teague, Sharon; Stanley-Turner, LaNett	HB 964
2005	North Dakota	Cuba	R	Senators Stenehem, Flakoll, O'Connell; Representatives Berg, Boucher, Nicholas	SCR 4021
2005	Maine	Sudão; Irlanda do Norte	D	Sen. Strimling of Cumberland	LD 1758
2005	New York	Instituições Privadas	R	Nolan	A01911

2005	New York	Instituições Privadas	R	Nolan	A01912
2005	New York	Instituições Privadas	R	Nolan	A02326
2005	New York	Instituições Privadas	R	SALAND	S02477
2005	New York	Instituições Privadas	R	SALAND	S02478
2005	New York	Instituições Privadas	R	SALAND	S02479
2005	Pennsylvania	Sudão	D	A. WILLIAMS, COSTA, FONTANA, ORIE, KITCHEN, O'PAKE, LOGAN, PIPPY, TARTAGLIONE and STACK	SB 1570
2005	Pennsylvania	Irã; Sudão	D	ARMSTRONG, FUMO, SCARNATI, WONDERLING, ORIE, STACK, GREENLEAF, EICHELBERGER, COSTA, LAVALLE, FONTANA and PIPPY	SB 1584
2005	Pennsylvania	Irã	D	FUMO, ORIE, RAFFERTY, KITCHEN, FONTANA, STACK, BOSCOLA, LOGAN, WASHINGTON, PIPPY, C. WILLIAMS, HUGHES, DINNIMAN, O'PAKE, BROWNE, TARTAGLIONE, PILEGGI, EICHELBERGER, SCARNATI, PICCOLA, LAVALLE, GREENLEAF and COSTA	SB 1279
2005	Oregon	Sudão	D	Representative BUCKLEY, Senators CARTER, GORDLY, SHIELDS; Representatives ANDERSON, BARKER, BOONE, BOQUIST, FARR, FLORES, HANNA, SCHAUFLE, SHIELDS, Senators METSGER, MORSE, C STARR	HB 3499
2005	Oregon	Sudão	D	Senators CARTER, GORDLY, WESTLUND, Representatives BUCKLEY, BOQUIST; Senators ATKINSON, BATES, BEYER, BROWN, BURDICK, COURTNEY, DEVLIN, FERRIOLI, GEORGE, JOHNSON, KRUSE, METSGER, MORRISSETTE, MORSE, PROZANSKI, RINGO, SCHRADER, SHIELDS, C STARR, VERGER, WALKER, WHITSETT, WINTERS, Representatives ACKERMAN, ANDERSON, BARKER, BOONE, DINGFELDER, FARR, FLORES, HANNA, HANSEN, HOLVEY, HUNT, MERKLEY, NELSON, NOLAN, RILEY, SCHAUFLE, SHIELDS, WIRTH, WITT	SB 1089
2005	Washington	Burma	D	Williams, Morrell and Wood.	HB 2257
2005	Washington	Burma	D	Conway, Green, Hudgins, Wood, Appleton, Ormsby, Simpson, Darneille, Morrell, Williams, Kenney, Kirby, Kagi, Cody, McCoy,	HB 1725

					Chase, Sells, O'Brien, Hunt, Hasegawa, Moeller, Roberts and P. Sullivan.		
2005	California	Sudão	s/d	s/d		s/d	
2005	Illinois	Sudão	s/d	s/d		s/d	
2005	New Jersey	Sudão	s/d	s/d		s/d	
2006	California	Sudão	R	Assembly Members Coto and Koretz		AB 2941	
2006	Connecticut	Sudão	R	Sen. Looney; Sen. Slossberg, entre outros		HB05632	
2006	Georgia	Sudão	R	Brooks, Tyrone; Watson, Stan; Mangham, Randal; Benfield, Stephanie; Abdul-Salaam, Roberta; Orrock, Nan		HB 1278	
2006	Georgia	Sudão	R	Brooks, Tyrone; Mangham, Randal; Watson, Stan; Benfield, Stephanie; Abdul-Salaam, Roberta; Thomas, "Able" Mable		HB 1280	
2006	Georgia	Sudão	R	Hill, Judson		SB 655	
2006	Indiana	Sudão	R			SB 212	
2006	Maryland	Sudão	R	Delegates Marriott, Anderson, Benson, Bobo, Boteler, Branch, Brown, Burns, Cane, Carter, G. Clagett, D. Davis, Gaines, Goodwin, Griffith, Gutierrez, Harrison, Haynes, Holmes, Howard, Hubbard, Jones, Kelley, Kirk, Kohl, Madaleno, Montgomery, Murray, Nathan-Pulliam, Oaks, Paige, Parker, Patterson, Proctor, Pugh, Ramirez, Rosenberg, Ross, Shewell, Taylor, V. Turner, and Vaughn		HB 1001	
2006	South Carolina	Sudão	R	J.E. Smith		HJR 5099	
2006	Rhode Island	Instituições Privadas	R	Representatives Lewiss, Long, Almeida, Williams, and Diaz		HB 7750	
2006	Minnesota	Sudão	R	Simon ; Paymar ; Hornstein ; Cybart ; Clark ; Kahn		HF 4057	
2006	Minnesota	Sudão	R	Hornstein ; Simon ; Ellison ; Kahn ; Latz		HF 3822	
2006	Texas	Sudão	R	McClendon		HB 419	
2006	Maine	Sudão	s/d	s/d		s/d	
2006	Missouri	Irã	s/d	s/d		s/d	
2007	California	Irã; Sudão	R	Assembly Member Anderson		AB 221	
2007	California	Sudão	R	Assembly Member Hernandez		AB 1089	
2007	Colorado	Sudão	D	HOUSE SPONSORSHIP: Romanoff, Kerr A., entre outros; SENATE SPONSORSHIP: Groff, Bacon, entre outros		HB07-1184	
2007	Hawaii	Sudão	R	GREEN, BERG, HANOHANO, MIZUNO, NISHIMOTO, SHIMABUKURO, TAKAI, Bertram, Herkes		HB1117/HD1/HSCR61	
2007	Hawaii	Sudão	R	INOUYE, TOKUDA, HOOSER, CHUN OAKLAND, Trimble, English, Nishihara, Hee, Fukunaga, Gabbard		SB 1255	

2007	Hawaii	Sudão	R	s/d	SCR191
2007	Georgia	Irã; Síria	R	Hill, Judson; Pearson, Chip; Heath, Bill; Schaefer, Nancy; Douglas, John; Hamrick, Bill	SR 81
2007	Georgia	Irã; Sudão; Síria; Coréia do Norte	R	Hill, Judson; Fort, Vincent; Davenport, Gail; Thomas, Regina; Balfour, Don; Murphy, Jack	SR 677
2007	Georgia	Irã	R	Hill, Judson	SB 199
2007	Georgia	Sudão	R	Brooks, Tyrone; Benfield, Stephanie; Williams, Al; Abdul-Salaam, Roberta; Thomas, "Able" Mable; Mangham, Randal	HB 160
2007	Georgia	Sudão	R	Brooks, Tyrone; Benfield, Stephanie; Williams, Al; Mosby, Howard 90th; Stephenson, Pam; Henson, Michele;	HB 256
2007	Georgia	Sudão	R	Brooks, Tyrone; Mills, James; Williams, Al; Coan, Mike; Benfield, Stephanie; Holmes, Bob	HR 273
2007	Florida	Sudão	R	Schwartz	HB 1431
2007	Florida	Irã	R	Co-sponsors: Ring; Atwater; Gaetz; Margolis; Baker; Aronberg; Storms; Hill; Wilson; Alexander	SB 2250
2007	Florida	Irã; Sudão	R	Co-sponsors: Pruitt; Joyner; Rich; Gaetz; Wilson; Atwater; Margolis; Aronberg; Baker; Bullard; Storms; Hill; Alexander; Argenziano; Bennett; Carlton; Constantine; Crist; Dawson; Diaz de la Portilla; Dockery; Fasano; Garcia; Geller; Haridopolos; Jones; Justice; King; Lawson; Lynn; Oelrich; Peaden; Posey; Ring; Saunders; Siplin; Villalobos; Webster; Wise	SB 2142
2007	Florida	Irã; Sudão	R	Co-sponsors: CO-SPONSORS) Allen; Altman; Baxley; Bendross-Mindingall; Bogdanoff; Brandenburg; Bucher; Cretul; Davis, M.; Ford; Gelber; Harrell; Hays; Heller; Holder; Hukill; Jenne; Kravitz; Kreegel; Kriseman; Long; Lopez-Cantera; Nehr; Precourt; Richardson; Rivera; Sachs; Sands; Schenck; Scionti; Skidmore; Vana; Zapata	HB 703
2007	Delaware	Sudão	R	Primary Sponsor:Blakey. Additional Sponsor(s): Rep. M Marshall & Sen. Henry	HOUSE JOINT RESOLUTION NO. 9 HJR9
2007	Delaware	Sudão	R	McDowell, Rep. Keeley & Rep. Spence. CoSponsors: Sen.	Senate Bill 9
2007	Indiana	Sudão	R	s/d	HB 1484
2007	Louisiana	Irã; Sudão; Síria; Coréia do Norte	D	SCHNEIDER	HB 864
2007	Maryland	Sudão	D	Delegates Branch, Anderson, Benson, Burns, Cane, Davis, Gaines, Glenn, Griffith, Harrison, Holmes, Howard, Jones, Kirk, Levi, Morhaim, Nathan-Pulliam, Oaks, Pena-Melnyk, Proctor, Rice, Stukes, Tarrant, Taylor, F. Turner, Vaughn, and Walker	HB 1336

2007	Maryland	Sudão	D	Senators Jones, Britt, Conway, Currie, Exum, Gladden, McFadden, Muse, Pugh, Rosapepe, Garagiola, Brochin, Frosh, and Madaleno	SB 543
2007	Maryland	Sudão	D	Senators Garagiola, Britt, Brochin, Frosh, Lenett, Madaleno, and Raskin	SB 344
2007	Massachusetts	Sudão	D	s/d	CHAPTER 151
2007	Michigan	Sudão	D	Hansen Clarke - (primary)Irma Clark-Coleman, John Gleason, Tupac Hunter, Samuel Thomas, John Pappageorge, Mark Jansen, Glenn Anderson, Martha Scott, Jim Barcia, Raymond Basham, Gilda Jacobs	SB 0555
2007	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Cameron Brown - (primary)Tupac Hunter, Wayne Kuipers, Gilda Jacobs, Mark Jansen, Samuel Thomas, Glenn Anderson, Raymond Basham, Jim Barcia, Dennis Olshove, Alan Sanborn, Judson Gilbert, John Gleason, John Pappageorge, Ron Jelinek, Gerald Van Woerkom, Hansen Clarke, Liz Brater, Mark Schauer, Bill Hardiman	SB 0846
2007	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Cameron Brown - (primary)Tupac Hunter, Wayne Kuipers, Gilda Jacobs, Mark Jansen, Samuel Thomas, Glenn Anderson, Jim Barcia, Raymond Basham, Dennis Olshove, Alan Sanborn, Judson Gilbert, John Gleason, John Pappageorge, Ron Jelinek, Hansen Clarke, Gerald Van Woerkom, Liz Brater, Mark Schauer, Bill Hardiman	SB 0847
2007	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	John Pappageorge - (primary)Tupac Hunter, Wayne Kuipers, Gilda Jacobs, Mark Jansen, Samuel Thomas, Glenn Anderson, Raymond Basham, Jim Barcia, Dennis Olshove, Cameron Brown, Alan Sanborn, John Gleason, Judson Gilbert, Hansen Clarke, Ron Jelinek, Gerald Van Woerkom, Liz Brater, Mark Schauer, Bill Hardiman	SB 0848
2007	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Randy Richardville - (primary)Tupac Hunter, Wayne Kuipers, Gilda Jacobs, Mark Jansen, Samuel Thomas, Glenn Anderson, Raymond Basham, Jim Barcia, Dennis Olshove, Cameron Brown, Alan Sanborn, Judson Gilbert, John Gleason, John Pappageorge, Ron Jelinek, Gerald Van Woerkom, Hansen Clarke, Liz Brater, Mark Schauer, Bill Hardiman	SB 0849
2007	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Dennis Olshove - (primary)Tupac Hunter, Wayne Kuipers, Gilda Jacobs, Mark Jansen, Samuel Thomas, Glenn Anderson, Raymond Basham, Jim Barcia, Cameron Brown, Alan Sanborn, Judson Gilbert, John Gleason, John Pappageorge, Ron Jelinek, Gerald Van Woerkom, Hansen Clarke, Liz Brater, Mark Schauer, Bill Hardiman	SB 0850
2007	Michigan	Estados considerados terroristas ou	D	Valde Garcia - (primary)Tupac Hunter, Wayne Kuipers, Gilda Jacobs, Mark Jansen, Samuel Thomas, Glenn Anderson, Raymond Basham, Jim Barcia, Dennis Olshove, Cameron Brown, Alan Sanborn, John	SB 0851

		patrocinadores		Gleason, John Pappageorge, Ron Jelinek, Hansen Clarke, Gerald Van Woerkom, Liz Brater, Mark Schauer, Bill Hardiman	
<b>2007</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Valde Garcia - (primary)Tupac Hunter, Wayne Kuipers, Gilda Jacobs, Mark Jansen, Samuel Thomas, Glenn Anderson, Raymond Basham, Jim Barcia, Dennis Olshove, Cameron Brown, Alan Sanborn, Judson Gilbert, John Gleason, John Pappageorge, Ron Jelinek, Hansen Clarke, Gerald Van Woerkom, Liz Brater, Mark Schauer, Bill Hardiman	SB 0852
<b>2007</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Hansen Clarke - (primary)Tupac Hunter, Wayne Kuipers, Gilda Jacobs, Mark Jansen, Samuel Thomas, Glenn Anderson, Raymond Basham, Jim Barcia, Dennis Olshove, Cameron Brown, Alan Sanborn, Judson Gilbert, John Gleason, John Pappageorge, Ron Jelinek, Gerald Van Woerkom, Liz Brater, Mark Schauer, Bill Hardiman	SB 0853
<b>2007</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Tupac Hunter - (primary)Wayne Kuipers, Gilda Jacobs, Mark Jansen, Samuel Thomas, Glenn Anderson, Raymond Basham, Jim Barcia, Dennis Olshove, Cameron Brown, Alan Sanborn, Judson Gilbert, John Gleason, John Pappageorge, Hansen Clarke, Ron Jelinek, Gerald Van Woerkom, Liz Brater, Mark Schauer, Bill Hardiman	SB 0854
<b>2007</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Samuel Thomas - (primary)Tupac Hunter, Wayne Kuipers, Gilda Jacobs, Mark Jansen, Glenn Anderson, Raymond Basham, Jim Barcia, Dennis Olshove, Cameron Brown, Alan Sanborn, Judson Gilbert, John Gleason, John Pappageorge, Ron Jelinek, Gerald Van Woerkom, Hansen Clarke, Liz Brater, Mark Schauer, Bill Hardiman	SB 0855
<b>2007</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Mark Jansen - (primary)Tupac Hunter, Wayne Kuipers, Gilda Jacobs, Samuel Thomas, Glenn Anderson, Raymond Basham, Jim Barcia, Dennis Olshove, Cameron Brown, Alan Sanborn, Judson Gilbert, John Gleason, John Pappageorge, Ron Jelinek, Hansen Clarke, Gerald Van Woerkom, Liz Brater, Mark Schauer, Bill Hardiman	SB 0856
<b>2007</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Marty Knollenberg - (primary)Alma Smith, Coleman Young, George Cushingberry, Aldo Vagnozzi, David Law, Dave Hildenbrand, Philip LaJoy, Tom Pearce, John Pastor, Joe Hune, Chuck Moss, Fred Miller, Chris Ward, James Marleau, Brian Calley, Kevin Green, Craig DeRoche, Kevin Elsenheimer, Phillip Pavlov, Kim Meltzer, Jacob Hoogendyk, Fran Amos, Tim Moore, David Agema, David Palsrok, Tim Melton, Kenneth Horn, Robert Dean, Tonya Schuitmaker, Rick Jones, John Moolenaar, John Stahl, Paul Opsommer, Jack Brandenburg, John Stakoe, Darwin Booher, Andy Meisner, Lisa Wojno, Gabe Leland, Steve Tobocman, Goeff Hansen, Richard Ball, Neal Nitz, John Garfield, Bert Johnson, Bill Huizenga, Terry Brown,	HB 4903

				Kathleen Law, Rebekah Warren, Marie Donigan, Mark Meadows, John Espinoza, Doug Bennett, Shanelle Jackson, Rick Shaffer, Pam Byrnes, Brenda Clack, Marc Corriveau, Richard LeBlanc, Richard Hammel, Paul Condino, Judy Emmons, Tom Casperson, Frank Accavitti, Joan Bauer, Steve Bieda, Barb Byrum, Bill Caul, Andy Dillon, Kate Ebli, Lee Gonzales, Ted Hammon, Robert Jones, Gary McDowell, Arlan Meekhof, Mike Nofs, John Proos, Tory Rocca, Michael Sak, Bettie Scott, Joel Sheltroun, Mike Simpson, Dudley Spade	
<b>2007</b>	Michigan	Sudão	D	Alma Smith - (primary)Aldo Vagnozzi, Chris Ward, Marty Knollenberg, Frank Accavitti, David Agema, Kathy Angerer, Richard Ball, Joan Bauer, Doug Bennett, Steve Bieda, Jack Brandenburg, Terry Brown, Pam Byrnes, Barb Byrum, Brian Calley, Bill Caul, Brenda Clack, Paul Condino, Marc Corriveau, George Cushingberry, Robert Dean, Craig DeRoche, Andy Dillon, Marie Donigan, Kate Ebli, Kevin Elsenheimer, John Espinoza, Matthew Gillard, Lee Gonzales, Martin Griffin, Richard Hammel, Ted Hammon, Goeff Hansen, Bill Huizenga, Shanelle Jackson, Bert Johnson, Rick Jones, Robert Jones, Philip LaJoy, David Law, Kathleen Law, Richard LeBlanc, Gabe Leland, LaMar Lemmons, James Marleau, Gary McDowell, Andy Meisner, Tim Melton, Chuck Moss, Mike Nofs, Paul Opsommer, David Palsrok, John Pastor, Tom Pearce, Gino Polidori, John Proos, Tory Rocca, Michael Sak, Tonya Schuitmaker, Rick Shaffer, Mike Simpson, Virgil Smith, Dudley Spade, John Stahl, John Stakoe, Steve Tobocman, Mary Valentine, Rebekah Warren, Lisa Wojno, Coleman Young	HB 4854
<b>2007</b>	New York	Irã	D	Lavine	A09020
<b>2007</b>	New York	Irã	D	JOHNSON C	S05913
<b>2007</b>	North Carolina	Sudão	D	Larry Shaw	SB 516
<b>2007</b>	North Carolina	Sudão	D	Luebke; Coates; Harrison; Jones.	HB 291
<b>2007</b>	South Carolina	Sudão	R	Lourie, Knotts, Reese, Leventis, Jackson, Thomas, Pinckney, McGill, Hutto, Sheheen, Williams, Matthews, Patterson, Cromer, Scott, Setzler and Bryant	SB 241
<b>2007</b>	South Carolina	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	R	Knotts	SB 242
<b>2007</b>	Rhode Island	Sudão	R	Senators Perry, Metts, Miller, Pichardo, and Sosnowski	SB 0087
<b>2007</b>	Rhode Island	Sudão	R	Representatives Almeida, Ajello, Church, Diaz, and Slater	HB 5142

<b>2007</b>	Rhode Island	Instituições Privadas	R	Senators Miller, and Perry	SB 0543
<b>2007</b>	Pennsylvania	Sudão	D	JOSEPHS, LENTZ, DeWEESE, BAKER, BARRAR, BASTIAN, BELFANTI, BENNINGHOFF, BENNINGTON, BEYER, BIANCUCCI, BISHOP, BLACKWELL, BOBACK, BRENNAN, BUXTON, CALTAGIRONE, CARROLL, CLYMER, COHEN, CONKLIN, COSTA, CRUZ, CURRY, DALLY, DeLUCA, DePASQUALE, DERMODY, DiGIROLAMO, EACHUS, FABRIZIO, FRANKEL, FREEMAN, GABIG, GEORGE, GIBBONS, N. P. GOODMAN, GRELL, GRUCELA, HANNA, HARPER, HELM, HORNAMAN, JAMES, W. KELLER, KENNEY, KING, KIRKLAND, KORTZ, KULA, LEACH, LEVDANSKY, MANDERINO, MANN, MARSHALL, McCALL, McGEEHAN, McILVAINE SMITH, MILNE, MOUL, MUNDY, MURT, MYERS, D. O'BRIEN, M. O'BRIEN, OLIVER, PALLONE, PARKER, PAYTON, PETRARCA, PETRI, PETRONE, PRESTON, QUINN, RAMALEY, RAPP, READSHAW, REICHLEY, ROEBUCK, ROHRER, RUBLEY, SABATINA, SAMUELSON, SANTONI, SAYLOR, SCAVELLO, SEIP, SHAPIRO, SIPTROTH, M. SMITH, SOLOBAY, STABACK, STAIRS, STURLA, SURRA, TANGRETTI, J. TAYLOR, R. TAYLOR, THOMAS, VITALI, WAGNER, WALKO, WATERS, WATSON, WHEATLEY, J. WHITE, WILLIAMS, WOJNAROSKI, YOUNGBLOOD, NAILOR, TRUE, SCHRODER, PASHINSKI, HENNESSEY and K. SMITH	HB 1140
<b>2007</b>	Pennsylvania	Irã; Sudão	D	SHAPIRO, DeWEESE, BASTIAN, BELFANTI, BENNINGHOFF, BOYD, CALTAGIRONE, COHEN, CONKLIN, COX, CURRY, CUTLER, DeLUCA, DePASQUALE, D. EVANS, FABRIZIO, FLECK, FRANKEL, FREEMAN, GALLOWAY, GIBBONS, HENNESSEY, HERSHEY, HESS, KAUFFMAN, KENNEY, KING, KORTZ, KULA, LEACH, LENTZ, MAHONEY, MANDERINO, MANN, METCALFE, MICOZZIE, MUNDY, MURT, MYERS, NAILOR, M. O'BRIEN, PARKER, PETRI, PETRONE, RAPP, READSHAW, REED, REICHLEY, ROHRER, SCHRODER, SHIMKUS, McILVAINE SMITH, M. SMITH, SOLOBAY, STURLA, SURRA, R. TAYLOR, TRUE, VEREB, WALKO, WANSACZ, WATSON, YOUNGBLOOD, YUDICHAK, DENLINGER, PALLONE, SIPTROTH, MOYER, PASHINSKI and MENSCH	HB 1086
<b>2007</b>	Pennsylvania	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	SHAPIRO, DeWEESE, BASTIAN, BELFANTI, BENNINGHOFF, BOYD, CALTAGIRONE, COHEN, CONKLIN, COX, CURRY, CUTLER, DeLUCA, DePASQUALE, D. EVANS, FABRIZIO, FLECK, FRANKEL, FREEMAN, GALLOWAY, GIBBONS, HENNESSEY, HERSHEY, HESS, KAUFFMAN, KENNEY, KING, KORTZ, KULA, LEACH, LENTZ, MAHONEY,	HB 1087

				MANDERINO, MANN, METCALFE, MICOZZIE, MUNDY, MURT, MYERS, M. O'BRIEN, O'NEILL, PARKER, PETRI, PETRONE, RAPP, READSHAW, REED, REICHLEY, ROHRER, SCHRODER, SHIMKUS, McILVAINE SMITH, M. SMITH, SOLOBAY, STEIL, R. STEVENSON, STURLA, SURRA, R. TAYLOR, TRUE, VEREB, WALKO, WANSACZ, WATSON, YOUNGBLOOD, YUDICHAK, DENLINGER, PALLONE, SIPTROTH, MOYER and PASHINSKI	
2007	Oregon	Irã	D	Representative THATCHER	House Joint Resolution 53
2007	Ohio	Irã; Sudão	D	Mendel; Jones	HB 151
2007	Ohio	Sudão	D	Senator Jacobson	SB 161
2007	Ohio	Irã; Sudão	D	Representative Hottinger	HB 562
2007	Minnesota	Sudão	R	Clark ; Walker ; Simon ; Kahn ; Carlson ; Solberg ; Davnie ; Winkler ; Bly ; Mariani ; Slocum ; Gardner ; Murphy, E. ; Knuth ; Paymar	HF 1332
2007	Minnesota	Sudão	R	Clark ; Walker ; Simon ; Kahn ; Carlson ; Solberg ; Davnie ; Winkler ; Bly ; Mariani ; Slocum ; Gardner ; Murphy, E. ; Knuth	SF 1075
2007	Wyoming	Sudão	D	Representative(s) Brechtel and Warren	HB0245
2007	Utah	Irã	R	Julie Fisher	HB 39
2007	Texas	Sudão	R	Van Arsdale; Flynn; Rose; Giddings; McClendon	SB 247
2007	Texas	Irã	R	Patrick, Dan	SB 1330
2007	Texas	Sudão	R	Van Arsdale; Flynn; Rose; Giddings; McClendon	HB 667
2007	Iowa	Sudão	s/d	s/d	s/d
2007	Kansas	Sudão	s/d	s/d	s/d
2007	Oklahoma	Síria	s/d	s/d	s/d
2007	Oklahoma	Coréia do Norte	s/d	s/d	s/d
2007	Louisiana	Coréia do Norte	s/d	s/d	s/d
2007	Illinois	Irã	s/d	s/d	s/d
2008	California	Irã	R	Assembly Member Anderson	ACR 4
2008	California	Irã	R	Assembly Member Anderson	ACR 79
2008	Idaho	Sudão	R	?	SB 1367
2008	Georgia	Irã; Sudão	R	Hill, Judson; Williams, Tommie; Balfour, Don; Unterman, Renee	SB 416
2008	Georgia	Irã	R	Balfour, Don; Adelman, David; Williams, Tommie; Reed, Kasim; Rogers, Chip; Hill, Judson	SB 451
2008	Georgia	Sudão	R	Dollar, Matt	HB 1101
2008	Georgia	Sudão	R	Shafer, David; Hill, Judson; Reed, Kasim; Williams, Tommie; Adelman, David; Moody, Dan	SB 370

<b>2008</b>	Delaware	Sudão	R	McDowell, Rep. Blakey & Rep. Spence & Rep. M Marshall	Senate Bill 233
<b>2008</b>	Louisiana	Sudão	R	REPRESENTATIVE PETERSON AND SENATOR MURRAY	HB 577
<b>2008</b>	Louisiana	Irã; Sudão; Síria; Coréia do Norte	R	DOERGE	HB231
<b>2008</b>	Maine	Irã	D	Sen. Strimling of Cumberland	LD 1934
<b>2008</b>	Maryland	Irã; Sudão	D	The Speaker (By Request – Administration) and Delegates Aumann, Bobo, Bohanan, Branch, Bronrott, Busch, Cane, Cardin, G. Clagett, Dumais, Eckardt, Elmore, Feldman, Frick, Gaines, George, Guzzone, Hammen, Haynes, Healey, Hecht, Hubbard, James, Jones, Kaiser, Kramer, Krebs, Kullen, Lee, Levy, Love, Manno, Mathias, Minnick, Montgomery, Morhaim, Nathan–Pulliam, O’Donnell, Proctor, Riley, Rosenberg, Rudolph, Schuh, Shank, Smigiel, Sophocleus, Stein, Tarrant, and Waldstreicher	HB 371
<b>2008</b>	Maryland	Irã; Sudão	D	The President (By Request – Administration) and Senators Miller, Brinkley, Brochin, Colburn, Currie, DeGrange, Frosh, Garagiola, Gladden, King, Kramer, Lenett, Madaleno, McFadden, Peters, Robey, Stoltzfus, and Stone, Kasemeyer, Edwards, Jones, Munson, Zirkin, and Raskin	SB 214
<b>2008</b>	Maryland	Irã	D	Senator Colburn	SB 22
<b>2008</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Gabe Leland	HB 5996
<b>2008</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Kathy Angerer	HB 5997
<b>2008</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Mary Valentine	HB 5998
<b>2008</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Andy Meisner	HB 5999
<b>2008</b>	North Carolina	Irã	D	Robert Pittenger	SB 1595
<b>2008</b>	Oklahoma	Sudão	R	Hamilton, Rebecca	HB 3058

<b>2008</b>	Oklahoma	Sudão	R	Johnson, Constance	SB 2146
<b>2008</b>	West Virginia	Sudão	D	Delegates Brown, Hatfield, Doyle, Caputo, Ashley, Guthrie, Fragale, Morgan and Moore.	HB 4096
<b>2008</b>	West Virginia	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Senators White, Unger and Hunter	SB 247
<b>2008</b>	West Virginia	Irã	D	Delegates Cowles, Tansill, Canterbury, Rowan, Blair, Border, Walters and J. Miller.	HOUSE CONCURRENT RESOLUTION NO. 11
<b>2008</b>	Washington	Irã	D	Representatives Chandler, Hinkle, Haler, Rodne, Anderson, Bailey, Hailey, Newhouse, Kristiansen, McDonald, Warnick	HB 2603
<b>2008</b>	Utah	Sudão	R	David Litvack	HB 138
<b>2008</b>	Texas	Sudão	R	Ellis	SB 121
<b>2008</b>	Tennessee	Sudão	D	Hardaway	HB 2427
<b>2008</b>	Tennessee	Temático	D	Towns	HB 4046
<b>2008</b>	Tennessee	Sudão	D	Hardaway	HJR 0704
<b>2008</b>	Tennessee	Sudão	D	Hardaway	HR 0348
<b>2008</b>	Tennessee	Sudão	D	Marrero B	SB 3463
<b>2008</b>	Tennessee	Temático	D	Kurita	SB 3737
<b>2008</b>	Mississippi	Irã; Síria; Sudão; Coréia do Norte	R	Representatives Bondurant, Baker (8th), Ellington, Frierson, Gunn, Howell, Martinson, Moore, Palazzo, Staples, Stevens	HB 1126
<b>2008</b>	Massachusetts	Irã	s/d	s/d	HB 4270
<b>2008</b>	Arizona	Sudão	s/d	s/d	s/d
<b>2008</b>	Hawaii	Síria	s/d	s/d	s/d
<b>2008</b>	Iowa	Síria	s/d	s/d	s/d
<b>2008</b>	Virginia	Síria	s/d	s/d	s/d
<b>2008</b>	Hawaii	Coréia do Norte	s/d	s/d	s/d
<b>2008</b>	Virginia	Coréia do Norte	s/d	s/d	s/d
<b>2008</b>	Arizona	Irã	s/d	s/d	s/d
<b>2008</b>	Michigan	Irã	s/d	s/d	s/d
<b>2008</b>	New Jersey	Irã	s/d	s/d	s/d
<b>2008</b>	Washington	Irã	s/d	s/d	s/d
<b>2009</b>	Hawaii	Irã	R	WARD, BROWER, HANOHANO, Aquino, Nishimoto, Souki	HB 913
<b>2009</b>	Georgia	Sudão	R	Brooks, Tyrone; Willard, Wendell	HB 99
<b>2009</b>	Georgia	Sudão	R	Adelman, David; Shafer, David; Johnson, Eric; Rogers, Chip; Reed, Kasim; Brown, Robert	SB 170

<b>2009</b>	Georgia	Sudão	R	Adelman, David; Shafer, David; Johnson, Eric; Rogers, Chip; Reed, Kasim; Brown, Robert	SB 171
<b>2009</b>	Indiana	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	s/d	HB 1547
<b>2009</b>	Indiana	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	s/d	SB 562
<b>2009</b>	Maryland	Irã; Sudão	D	Frederick County Delegation	HB 879
<b>2009</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Michael Switalski	SB 415
<b>2009</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Tony Stamas - (primary) Jason Allen, Randy Richardville, John Pappageorge	SB 583
<b>2009</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Mark Jansen - (primary) Jason Allen, Judson Gilbert, Michael Bishop	SB 588
<b>2009</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Tupac Hunter - (primary) Randy Richardville, Roger Kahn, Patricia Birkholz	SB 702
<b>2009</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Fred Durhal - (primary) Bert Johnson	HB 4182
<b>2009</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Ed Clemente	HB 4695
<b>2009</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Bert Johnson	HB 4715

2009	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	David Agema - (primary)Justin Amash, Tom McMillin, Kevin Green, Bob Genetski, Marty Knollenberg	HB 4863
2009	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Bill Rogers - (primary)James Marleau, Eileen Kowall, Hugh Crawford, Gail Haines, Paul Opsommer, Bill Caul, Kevin Green	HB 5026
2009	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Douglas Geiss - (primary)Timothy Bledsoe, Coleman Young, Vincent Gregory, Richard LeBlanc, Tim Melton, Mary Valentine, Roy Schmidt, Jim Slezak, Mark Meadows, Rashida Tlaib, Bettie Scott	HB 5181
2009	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Kim Meltzer - (primary)Cindy Denby, Chuck Moss, Timothy Bledsoe, Marty Knollenberg, Justin Amash, David Agema, James Marleau, Sharon Tyler, Tom Pearce, Richard Ball, Larry DeShazor, James Bolger, Matt Lori, Kevin Daley, Tory Rocca, Jim Stamas, Eileen Kowall, Joe Haveman, John Walsh, Pete Lund, Phillip Pavlov, Goeff Hansen, Hugh Crawford, Darwin Booher, Bill Rogers, Kevin Green, Vincent Gregory	HB 5182
2009	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Timothy Bledsoe - (primary)Kim Meltzer, Vicki Barnett, Ellen Cogen Lipton, Jim Slezak, Woodrow Stanley, Rashida Tlaib, Joan Bauer, Alma Wheeler Smith, Robert Jones, Coleman Young, Fred Durhal, Mark Meadows, Lisa Brown, Harold Haugh, Lesia Liss, Dian Slavens, Terry Brown, Hugh Crawford, Wayne Schmidt, Kevin Daley, Brian Calley, Kenneth Kurtz, Tom McMillin, Paul Scott, Tom Pearce, Bettie Scott	HB 5184
2009	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Marty Knollenberg - (primary)John Walsh, Douglas Geiss	HB 5294
2009	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Richard Hammel - (primary)Jeff Mayes, Roy Schmidt, Robert Jones, Ed Clemente, Douglas Geiss, Andy Neumann, John Walsh, James Marleau, Mary Valentine, Richard LeBlanc, Bob Constan, Bettie Scott, Vincent Gregory, Lee Gonzales, Lesia Liss, Jon Switalski, Robert Dean, Harold Haugh, Dan Scripps, Mark Meadows, Eileen Kowall	HB 5323
2009	Montana	Sudão	D	JOPEK, Mike	HB 619
2009	Pennsylvania	Irã; Sudão	D	STACK, SCARNATI, WASHINGTON, FONTANA, PIPPY, TARTAGLIONE, LOGAN, COSTA, ORIE, WARD, HUGHES, BOSCOLA,	SB 928

				FARNESE, ALLOWAY, WOZNIAK, LEACH, DINNIMAN and WILLIAMS	
2009	Pennsylvania	Irã; Sudão	D	SHAPIRO, JOSEPHS, BENNINGHOFF, FRANKEL, SANTARSIERO, EACHUS, S. H. SMITH, DeWEESE, D. EVANS, BOYLE, BISHOP, BOYD, BRADFORD, BRIGGS, CALTAGIRONE, CARROLL, CLYMER, COHEN, D. COSTA, CURRY, CUTLER, DeLUCA, DENLINGER, DePASQUALE, DERMODY, DONATUCCI, DRUCKER, FABRIZIO, FLECK, FREEMAN, GALLOWAY, GIBBONS, GOODMAN, HARPER, HENNESSEY, HESS, HORNAMAN, HOUGHTON, KAUFFMAN, KORTZ, KULA, LENTZ, LEVDANSKY, MAHONEY, MANN, MATZIE, McGEEHAN, McILVAINE SMITH, MELIO, METCALFE, METZGAR, MICOZZIE, MUNDY, MURT, MUSTIO, MYERS, M. O'BRIEN, PALLONE, PARKER, PASHINSKI, PAYTON, PERZEL, RAPP, READSHAW, REED, ROHRER, SAYLOR, SCHRODER, SEIP, SIPTROTH, K. SMITH, M. SMITH, STURLA, SWANGER, TALLMAN, R. TAYLOR, THOMAS, TRUE, VEREB, WAGNER, WALKO, WANSACZ and YOUNGBLOOD	HB 1821
2009	Oregon	Irã	D	Representative THATCHER; Representatives BRUUN, CAMERON, ESQUIVEL, GILLIAM, JENSON, KRIEGER, MAURER, G SMITH, THOMPSON, WEIDNER, WHISNANT, WINGARD, Senators ATKINSON, BOQUIST, FERRIOLI, GEORGE, GIROD, STARR, WHITSETT	House Joint Resolution 50
2009	South Dakota	Sudão	R	Representatives Hunhoff (Bernie), Moser, Steele, and Van Gerpen and Senators Gillespie, Abdallah, Ahlers, and Garnos	HB 1098
2009	Minnesota	Irã	R	Winkler ; Kohls ; Kelliher ; Seifert ; Thissen ; Kahn ; Simon ; Kalin ; Hornstein ; Gardner ; Hoppe ; Morgan ; Murphy, E.	HF 0111
2009	West Virginia	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Senator White	SB 145
2009	Utah	Irã	R	Julie Fisher	HB 211
2009	Texas	Sudão	R	Guillen; Anchia; Burnam; Edwards; Parker	HB 801
2009	Texas	Sudão	R	Ellis	SB 602
2009	Texas	Irã	R	Patrick, Dan	SB 450
2009	Tennessee	Sudão	D	Hardaway	HB 0035
2009	Tennessee	Sudão	D	Marrero B	SB 0248
2009	Tennessee	Sudão	D	Hardaway	HJR 0083
2009	Tennessee	Estados considerados terroristas ou	D	Kelsey	HB 1836

		patrocinadores			
2009	Tennessee	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Burchett	SB 1975
2009	Mississippi	Irã, Síria; Sudão; Coréia do Norte	R	Representative Bondurant	HB 116
2009	Mississippi	Irã, Síria; Sudão; Coréia do Norte	R	Representative Snowden	HB 1294
2009	Indiana	Irã	s/d	s/d	s/d
2009	Nevada	Irã	s/d	s/d	s/d
2009	Colorado	Irã	s/d	s/d	s/d
2009	New York	Irã	s/d	s/d	s/d
2010	Connecticut	Irã; Sudão	R	Sen. Stillman; Rep. Lesser, M. 100, entre outros	HB05324
2010	Massachusetts	Irã	D		CHAPTER 232
2010	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Fred Durhal - (primary) Bert Johnson, Shanelle Jackson, Rashida Tlaib, George Cushingberry, Bob Constan, Lesia Liss	HB 5760
2010	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Harold Haugh - (primary) Roy Schmidt, Sarah Roberts, Richard LeBlanc, Gino Polidori	HB 5911
2010	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Tom McMillin - (primary) John Walsh, Pete Lund	HB 5993
2010	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Bert Johnson - (primary) Jim Slezak, Andrew Kandrevas, Fred Durhal	HB 6341
2010	South Dakota	Irã	R	Senators Adelstein, Abdallah, Bradford, Fryslie, Gant, Heidepriem, Howie, Jerstad, Knudson, Maher, Merchant, Nesselhuf, Peterson, and Schmidt and Representatives Lederman, Blake, Bolin, Brunner, Curd, Deadrick, Engels, Feickert, Feinstein, Frerichs, Gibson, Gosch, Hamiel, Hoffman, Hunhoff (Bernie), Jensen, Killer, Kirkeby, Krebs, Lucas, Moser, Nygaard, Olson (Betty), Rave, Russell, Schlekeway, Schrempp, Solberg, Sorenson, Van Gerpen, and Verchio	SB 134
2010	South Dakota	Sudão	R	Representatives Hunhoff (Bernie), Blake, Dennert, Engels, Faehn,	HR 1012

				Gosch, Iron Cloud III, Kirschman, Krebs, Lange, Lucas, Noem, Solum, Sorenson, Street, Tidemann, and Van Gerpen and Senators Heidepriem, Abdallah, Ahlers, Bartling, Bradford, Dempster, Gray, Hunhoff (Jean), Jerstad, Kloucek, and Merchant	
2010	West Virginia	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	D	Senator White	SB 47
2010	Utah	Irã	R	Julie Fisher	HB 286
2010	Mississippi	Irã, Síria; Sudão; Coréia do Norte	R	Representative Bondurant	HB 152
2010	Mississippi	Irã, Síria; Sudão; Coréia do Norte	R	Representative Snowden	HB 802
2010	Pennsylvania	Irã	s/d	s/d	s/d
2011	California	Irã	D	Feuer and Blumenfield	AB1151
2011	California	Irã	D	Senator Anderson	SB 903
2011	Connecticut	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	R	Rep. Luxenberg	HB05731
2011	Connecticut	Irã; Sudão	R	Rep. Baram; Rep. Luxenberg, entre outros	SB00881
2011	Illinois	Irã	D	Rep. Jack D. Franks - Sidney H. Mathias	HB0145
2011	Florida	Irã	R	Rep. Bernard	HB 613
2011	Florida	Irã	R	Senator Gaetz	SB 792
2011	Florida	Cuba; Síria	R	Rep. Bileca	CS/HB 959
2011	Florida	Cuba; Síria	R	Garcia	SB 1144
2011	Kansas	Irã	R	Committee on Taxation	HB 2411
2011	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	R	Senators JANSEN, PROOS, MEEKHOF, MOOLENAAR, HOOD, WARREN, NOFS, PAPPAGEORGE, ROCCA, GREGORY, MARLEAU, BRANDENBURG and KOWALL	SB 797
2011	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	R	Tom McMillin - (primary)Pat Somerville, Dave Agema, Jim Ananich, Timothy Bledsoe, Mike Callton, Bob Constan, Kevin Daley, George Darany, Cindy Denby, Jeff Farrington, Anthony Forlini, Douglas Geiss, Gail Haines, Matt Huuki, Marty Knollenberg, Eileen Kowall, Richard LeBlanc, Pete Lund, Lisa Lyons, Rick Olson, Paul Opsommer, Mark Ouimet, Peter Pettalia, Al Pscholka, Bruce Rendon, Dian Slavens, Jon Switalski, Sharon Tyler, John Walsh	HB 4156

<b>2011</b>	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	R	y Rep. Jackson and referred to the Committee on Oversight, Reform, and Ethics.	HB 4223
<b>2011</b>	New York	Irã	D	Silver	A08668A
<b>2011</b>	New York	Irã	D	SKELOS	S05917A
<b>2011</b>	Rhode Island	Irã	Ind	Representative Christopher R. Blazejewski	HB 5623
<b>2011</b>	Rhode Island	Irã	Ind	Senators Miller, and Perry	SB 0582
<b>2011</b>	Oregon	Irã	D	Representatives WEIDNER, HOYLE, Senator BOQUIST, Representative GREENLICK; Representatives BOONE, CAMERON, CONGER, DOHERTY, ESQUIVEL, FREEMAN, GILLIAM, HICKS, HUFFMAN, HUNT, JOHNSON, KENNEMER, KOTEK, KRIEGER, LINDSAY, MATTHEWS, NOLAN, OLSON, PARRISH, SHEEHAN, THOMPSON, WAND, WHISNANT, WINGARD, WITT	HB 3666
<b>2011</b>	Oregon	Irã	D	Senator BOQUIST, Representatives GREENLICK, HUNT; Senators DINGFELDER, GIROD, KRUSE, Representatives NOLAN, SCHAUFLE, J SMITH	SB 701
<b>2011</b>	Oklahoma	Irã; Sudão	R	Sullivann	HB 2034
<b>2011</b>	Utah	Irã	R	Curtis S. Bramble	SB 112
<b>2011</b>	Tennessee	Sudão	R	Hardaway	HJR 0016
<b>2011</b>	Iowa	Irã	s/d	s/d	s/d
<b>2012</b>	Arizona	Irã; Sudão	R	Senators Yarbrough, McComish	SB 1115
<b>2012</b>	Colorado	Irã	D	REPRESENTATIVE(S): McNulty, entre outros; SENATOR(S) Shaffer B., entre outros	HJR12-1024
<b>2012</b>	Connecticut	Irã	D	Rep. Baram; Rep. Becker, entre outros	HB05464
<b>2012</b>	Maryland	Irã	D	The President and Senators Garagiola, King, Madaleno, and Manno Manno, Rosapepe, and Benson	SB 235
<b>2012</b>	Maryland	Irã	D	The Speaker (By Request - Administration) and Delegates Reznik, Hammen, Jones, Mizeur, and Rosenberg Rosenberg, Pendergrass, Bromwell, Cullison, Donoghue, Frank, Hubbard, Kach, A. Kelly, Kipke, Krebs, McDonough, Morhaim, Murphy, Nathan-Pulliam, Pena-Melnyk, Ready, and Tarrant	HB 440
<b>2012</b>	Michigan	Estados	R	Reps. Womack, McBroom and Knollenberg	HB 5288

		considerados terroristas ou patrocinadores			
2012	Michigan	Irã	R	Reps. Knollenberg, Agema, Callton, Haines, Kowall and Moss	HB 5479
2012	Michigan	Estados considerados terroristas ou patrocinadores	R	John Walsh - (primary)Richard Hammel, Rick Olson, Bill Rogers, Kurt Heise	HB 5416
2012	Missouri	Irã	D	LAMPING, John T.	SB 722
2012	Missouri	Irã	D	REDMONTON, Craig; Co-Sponsors: KLIPPENSTEIN, Glen; WHITE; FITZWATER; ELMER AND CRAWFORD	HB 1900
2012	Missouri	Irã	D	JONES, Timothy; TALBOY, Mike; et.al.	HB 1810
2012	New York	Irã	D	Silver	A09224
2012	New York	Irã	D	SKELOS	S06462
2012	Rhode Island	Irã	Ind	Senators Miller, DaPonte, Ottiano, Nesselbush, and Algiere	SB 2198
2012	Rhode Island	Irã	Ind	Representative Christopher R. Blazejewski	HB 7422
2012	Oregon	Irã	D	Representatives GREENLICK, HOYLE, WEIDNER; Representatives BERGER, HICKS, HUNT, KENNEMER, KRIEGER, MATTHEWS, PARRISH, SHEEHAN, J SMITH, WAND, WHISNANT, WINGARD, WITT, Senators BOQUIST, BURDICK	HB 4110
2012	Mississippi	Irã; Síria; Sudão; Coréia do Norte	R	Representative Snowden	HB 325
2012	Mississippi	Síria	s/d	s/d	s/d
2012	Florida	Síria	s/d	s/d	s/d
2012	Mississippi	Coréia do Norte	s/d	s/d	s/d
2012	Hawaii	Irã	s/d	s/d	s/d
2012	Oklahoma	Irã	s/d	s/d	s/d
2012	Tennessee	Irã	s/d	s/d	s/d
2012	Alaska	Irã	s/d	s/d	s/d
2012	Kansas	Irã	s/d	s/d	s/d
2012	Virginia	Irã	s/d	s/d	s/d

D = Partido democrata; R = Partido republicano; S/D = Sem dados;

Banco de dados elaborado pela autora a partir de dados extraídos dos sites dos 50 legislativos estaduais (House/Senate), distrito de Columbia, e 5 territórios, bem como no National Conference of State Government, no Library of Congress, no The Council of State

Governments e no Congressional Research Service. O levantamento contou com a colaboração de Vitor Marques (IC-UFU) e Leila Neta (IC-UFU).

### ANEXO 3: PROJETOS DE LEI APRESENTADOS NO CONGRESSO ENVOLVENDO SANÇÕES AO IRÃ

Câmara	Congresso	Lei	Nº
H.R	111th	Gulf Security and Iran Sanctions Enforcement Act (Introduced in House - IH)	H.R.6043.IH
H.R	109th	To amend the Iran and Libya Sanctions Act of 1996 to extend the authorities provided in such Act until September 29, 2006. (Introduced in House - IH)	H.R.5877.IH
H.R	111th	Iran Human Rights Sanctions Act (Introduced in House - IH)	H.R.4649.IH
H.R	111th	Iran Refined Petroleum Sanctions Act of 2009 (Introduced in House - IH)	H.R.2194.IH
H.R	111th	Iran Human Rights Sanctions Act (Introduced in House - IH)	H.R.4647.IH
H.R	110th	Iran Sanctions Enabling Act of 2007 (Engrossed in House)	H.R.2347.EH
H.R	110th	Iran Sanctions Enabling Act of 2007 (Referred in Senate - RFS)	H.R.2347.RFS
H.R	111th	Iran Sanctions Enabling Act of 2009 (Introduced in House - IH)	H.R.1327.IH
H.R	109th	To amend the Iran and Libya Sanctions Act of 1996 to extend the authorities provided in such Act until September 29, 2006. (Received in Senate - RDS)	H.R.5877.RDS
H.R	111th	Enable Divestment from Sudan and Iran Act of 2009 (Introduced in House - IH)	H.R.3516.IH
H.R	111th	Iran Sanctions Enabling Act of 2009 (Engrossed in House)	H.R.1327.EH
H.R	109th	To amend the Iran and Libya Sanctions Act of 1996 to extend the authorities provided in such Act until September 29, 2006. (Enrolled Bill)	H.R.5877.ENR
H.R	111th	Iran Sanctions Enabling Act of 2009 (Referred in Senate - RFS)	H.R.1327.RFS
H.R	111th	Iran Refined Petroleum Sanctions Act of 2009 (Engrossed in House)	H.R.2194.EH
H.R	111th	Iran Refined Petroleum Sanctions Act of 2009 (Referred in Senate - RFS)	H.R.2194.RFS
H.R	110th	Iran Sanctions Enabling Act of 2007 (Introduced in House - IH)	H.R.2347.IH
H.R	112th	Iran Financial Sanctions Improvement Act of 2012 (Introduced in House - IH)	H.R.4179.IH
H.R	110th	Enable Divestment from Sudan and Iran Act of 2008 (Introduced in House - IH)	H.R.6827.IH
H.R	110th	Iran Sanctions Enabling Act of 2007 (Reported in House - RH)	H.R.2347.RH
H.R	112th	To require the imposition of sanctions on foreign financial institutions that are members of an entity that provides services relating to secure communications, electronic funds transfers,... (Introduced in House - IH)	H.R.3880.IH
H.R	111th	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2009	H.R.2194.EAS

		(Engrossed Amendment Senate - EAS)	
<b>H.R.</b>	110th	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2008 (Engrossed in House)	H.R.7112.EH
<b>H.R.</b>	110th	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2008 (Introduced in House - IH)	H.R.7112.IH
<b>H.R.</b>	110th	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2008 (Received in Senate - RDS)	H.R.7112.RDS
<b>H.R.</b>	112th	Iran Sanctions, Accountability, and Human Rights Act of 2012 (Engrossed Amendment Senate - EAS)	H.R.1905.EAS
<b>H.R.</b>	111th	Iran Refined Petroleum Sanctions Act of 2009 (Reported in House - RH)	H.R.2194.RH
<b>H.R.</b>	111th	Iran Sanctions Enhancement Act (Introduced in House - IH)	H.R.4807.IH
<b>H.R.</b>	111th	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 (Enrolled Bill)	H.R.2194.ENR
<b>H.R.</b>	110th	To amend the Iran Sanctions Act of 1996 to expand and clarify the entities against which sanctions may be imposed. (Engrossed in House )	H.R.957.EH
<b>H.R.</b>	110th	To amend the Iran Sanctions Act of 1996 to expand and clarify the entities against which sanctions may be imposed. (Introduced in House - IH)	H.R.957.IH
<b>H.R.</b>	110th	To amend the Iran Sanctions Act of 1996 to expand and clarify the entities against which sanctions may be imposed. (Reported in House - RH)	H.R.957.RH
<b>H.R.</b>	110th	To amend the Iran Sanctions Act of 1996 to expand and clarify the entities against which sanctions may be imposed. (Referred in Senate - RFS)	H.R.957.RFS
<b>H.R.</b>	112th	North Korea Sanctions and Diplomatic Nonrecognition Act of 2011 (Introduced in House - IH)	H.R.1321.IH
<b>H.R.</b>	111th	North Korea Sanctions and Diplomatic Nonrecognition Act of 2009 (Introduced in House - IH)	H.R.1980.IH
<b>H.R.</b>	111th	North Korea Sanctions and Diplomatic Nonrecognition Act of 2010 (Introduced in House - IH)	H.R.5350.IH
<b>H.R.</b>	110th	To require the Secretary of State to conduct ongoing assessments of the effectiveness of sanctions against Iran, and for other purposes. (Introduced in House - IH)	H.R.5084.IH
<b>H.R.</b>	110th	Iran Sanctions Enhancement Act of 2007 (Introduced in House - IH)	H.R.2880.IH
<b>H.R.</b>	109th	To amend the Iran and Libya Sanctions Act of 1996 to extend the authorities provided in such Act until September 29, 2006. (Engrossed in House )	H.R.5877.EH

<b>H.R</b>	112th	Iranian Energy Sector and Proliferation Sanctions Act (Introduced in House - IH)	H.R.4317.IH
<b>Senado</b>	107th	To clarify and reaffirm a cause of action and Federal court jurisdiction for certain claims against the Government of Iran. (Introduced in Senate - IS)	S.1877.IS
<b>Senado</b>	110th	Iran Sanctions Enabling Act (Introduced in Senate - IS)	S.1430.IS
<b>Senado</b>	111th	Gulf Security and Iran Sanctions Enforcement Act (Introduced in Senate - IS)	S.3810.IS
<b>Senado</b>	110th	Iran Sanctions Act of 2008 (Placed on Calendar Senate - PCS)	S.3227.PCS
<b>Senado</b>	110th	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2008 (Placed on Calendar Senate - PCS)	S.3445.PCS
<b>Senado</b>	111th	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2009 (Engrossed in Senate )	S.2799.ES
<b>Senado</b>	111th	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2009 (Reported in Senate - RS)	S.2799.RS
<b>Senado</b>	112th	Iran, North Korea, and Syria Sanctions Consolidation Act of 2011 (Introduced in Senate - IS)	S.1048.IS
<b>Senado</b>	112th	Iran Sanctions, Accountability, and Human Rights Act of 2012 (Reported in Senate - RS)	S.2101.RS
<b>Senado</b>	107th	Iran and Libya Sanctions Extension Act of 2001 (Introduced in Senate - IS)	S.994.IS
<b>Senado</b>	111th	North Korea Sanctions Act of 2009 (Introduced in Senate - IS)	S.837.IS
<b>Senado</b>	112th	Syria Sanctions Act of 2011 (Introduced in Senate - IS)	S.1472.IS
<b>Senado</b>	109th	Iran Sanctions Extension Act of 2006 (Introduced in Senate - IS)	S.2657.IS
<b>Senado</b>	109th	To extend the Iran and Libya Sanctions Act of 1996. (Placed on Calendar Senate - PCS)	S.3994.PCS
<b>Senado</b>	111th	Iran Human Rights Sanctions Act (Introduced in Senate - IS)	S.3022.IS
<b>Senado</b>	111th	Iran Refined Petroleum Sanctions Act (Introduced in Senate - IS)	S.908.IS
<b>Senado</b>	111th	Iran Sanctions Enabling Act of 2009 (Introduced in Senate - IS)	S.1065.IS
<b>Senado</b>	112th	To close loopholes, increase transparency, and improve the effectiveness of sanctions on Iranian trade in petroleum products. (Introduced in Senate - IS)	S.2058.IS

## ANEXO 4: PROJETOS DE LEI E RESOLUÇÕES APRESENTADAS NO CONGRESSO ENVOLVENDO SANÇÕES À ÁFRICA DO SUL

Bill	Data	Sponsor	Resumo	Área afetada
<b>H.CON.RES.27 2</b>	5/8/1975	Rep Metcalf, Ralph H.	Concurrent resolution concerning U.S. policy with respect to southern Africa: States that the United States should cease all support for the Republic of South Africa until it ends its policy of apartheid	Impede investimentos, comercio com a África do Sul enquanto durar o apartheid
<b>H.CON.RES.32 7</b>	26/6/1975	Rep Metcalf, Ralph H	Idem	Impede investimentos, comercio com a África do Sul enquanto durar o apartheid
<b>H.J.RES.338</b>	22/3/1977	Rep Collins, Cardiss	Joint resolution to require a review of U.S. practices with respect to the embargo on arms shipments to the Republic of South Africa in order to insure that such embargo is effective.	Setor de armamentos
<b>H.J.RES.425</b>	29/4/1977	Rep Collins, Cardiss	Joint resolution to require a review of U.S. practices with respect to the embargo on arms shipments to the Republic of South Africa in order to insure that such embargo is effective.	Setor de armamentos
<b>H.J.RES.446</b>	6/5/1977	Rep Collins, Cardiss	Directs the President to review United States policies and practices with respect to arms shipments to South Africa and to insure that such policies and practices are consistent with obligations under the United Nations Security Council Resolution to prevent shipment of arms and related items which might contribute to apartheid in South Africa	setor de armamentos
<b>H.J.RES.487</b>	25/5/1977	Rep Collins, Cardiss	idem	setor de armamentos

<b>H.R.12157</b>	17/4/1978	Rep Neal, Stephen L.	Prohibits the Bank from participating in transactions in the Republic of South Africa which would enable the continuance or enforcement of apartheid, but would allow transactions if significant progress is made toward the elimination of apartheid or if the purchaser of exports endorses and has proceeded toward implementation of certain fair and equal employment principles, including: non-segregation; equal pay for equal work; increasing the number of non-whites in management and supervisory positions; and willingness to engage in collective bargaining with labor unions.	Setor bancário (exportação e importação)
<b>H.R.5119</b>	14/3/1984	Rep Fascell, Dante B.	Prohibits using funds from the Economic Support Fund for education or training programs controlled by the Government of South Africa. Permits such funds to be used for programs which clearly reflect in both their character and organizational sponsorship the objective of a majority of South Africans for an end to apartheid.	investimento
<b>H.R.5420</b>	11/4/1984	Rep Fascell, Dante B	idem	investimento
<b>H.R.5421</b>	11/4/1984	Rep Moakley, John Joseph	idem	investimento
<b>S.3069</b>	5/10/1984	Sen Percy, Charles H.	idem	investimento
<b>S.147</b>	3/1/1985	Sen Proxmire, William	Directs the President to prohibit U.S. persons from making any investment in South Africa.	investimento
<b>H.R.632</b>	24/1/1985	Rep Roemer, Buddy	idem	investimento
<b>H.R.1098</b>	19/2/1985	Rep	Imposition of Economic Sanctions - Prohibits U.S. persons	impede empréstimos

		Fauntroy, Walter E	from making any loans to South Africa or to any organization organized or controlled by South Africa. Excludes from such prohibition loans for educational, housing, or health facilities that are available to all persons on a nondiscriminatory basis and are located in areas accessible to all persons.	
<b>H.R.1358</b>	28/2/1985	Rep Hayes, Charles A	South Africa Political Sanctions Act of 1985 - Directs the President to sever diplomatic relations with South Africa	fim relações diplomáticas
<b>H.R.1460</b>	7/3/1985	Rep Gray, William H., III	Prohibits any U.S. national from making any loan or other extension of credit to South Africa or to any organization controlled by South Africa. Excludes from such prohibition: (1) loans for educational, housing, or health facilities which are available to everyone on a nondiscriminatory basis and are located in geographic areas accessible to everyone; or (2) loans for which an agreement is entered into before enactment of this Act.	empréstimos e investimentos
<b>S.635</b>	7/3/1985	Sen Kennedy, Edward M.	Prohibits any U.S. person from making any loan to South Africa or to any organization owned or controlled by South Africa. Excludes from such prohibition a loan for any educational, housing, or health facility which:	empréstimos
<b>H.R.1555</b>	19/3/1985	Rep Fascell, Dante B.	Prohibits using FY 1986 and 1987 Economic Support Fund assistance for education or training programs that are conducted by or through organizations in South Africa that are financed or controlled by South Africa's government. Permits such funds to be used only in programs which reflect the objective of the majority of South Africans to end apartheid.	assistência e financiamento
<b>H.R.1595</b>	19/3/1985	Rep Walker, Robert S.	Prohibits the Government from entering into a contract with and from providing economic assistance to any person who establishes a business in South Africa or operates or controls a business in South Africa and invests in that business after the effective date of this subtitle, unless that person	assistência econômica

			implements the following employment principles:	
<b>H.R.1986</b>	4/4/1985	Rep Conyers, John, Jr.	A bill to prohibit any Federal contract from being awarded to any person with investments in South Africa, until the Government of South Africa makes substantial progress towards an end to discrimination based on race or ethnic origin.	proibição de comércio e investimento
<b>H.R.1999</b>	4/4/1985	Rep Gunderson , Steve	Requires the President to implement sanctions against South Africa if: (1) the President certifies that South Africa has not made substantial progress toward the elimination of apartheid; or (2) the President certifies that South Africa has made substantial progress toward the elimination of apartheid and within 60 days of such certification the Congress enacts a joint resolution which disapproves such certification. Requires the President to include in such sanctions: (1) a prohibition against U.S. investment in businesses in South Africa; and (2) a requirement that U.S. persons divest themselves of existing investments in businesses in South Africa.	investimento
<b>S.960</b>	19/4/1985	Sen Lugar, Richard G	Prohibits using FY 1986 and 1987 Economic Support Fund assistance for education or training programs that are conducted by or through organizations in South Africa that are financed or controlled by South Africa's government. Permits such funds to be used only in programs which reflect the objective of the majority of South Africans to end apartheid.	investimento
<b>S.995</b>	24/4/1985	Sen Lugar, Richard G.	Prohibits any U.S. national from making any loan or other extension of credit to South Africa or to any organization controlled by South Africa. Excludes from such prohibition: (1) loans for educational, housing, or health facilities which are available to everyone on a nondiscriminatory basis and are located in geographic areas accessible to everyone; or (2) loans for which an agreement is entered into before enactment of this Act.	proibição da exportação de determinados equipamentos (tecnologia e segurança) e investimentos

<b>S.998</b>	24/4/1985	Sen Mathias, Charles McC., Jr.	An original bill to require the imposition of economic sanctions against the Government of South Africa if, within two years, significant progress has not been made toward ending its policy of apartheid, and for other purposes	todos
<b>S.1020</b>	24/4/1985	Sen Roth Jr., William V.	Prohibits issuing a license for the export to South Africa of goods or technology which are to be used in a nuclear production or utilization facility or which are likely to be diverted for use in such a facility. Prohibits authorizing the production of any special nuclear material in South Africa. Prohibits issuing a license for the export to South Africa of certain items relating to nuclear explosives. Prohibits approving the retransfer to South Africa of any such goods, technology, special nuclear materials, or items. Declares that such prohibitions shall not apply if the Secretary determines and certifies to the Congress that South Africa is a party to the 1968 Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons.	setor armamentos e investimentos/empréstimos
<b>H.R.2567</b>	21/5/1985	Rep Oakar, Mary Rose	A bill to prohibit Smithsonian Institution loans and investments in the Republic of South Africa, and for other purposes.	proibição de empréstimos e investimentos
<b>S.1228</b>	3/6/1985	Sen Roth Jr., William V.	Prohibits issuing a license for the export to South Africa of goods or technology which are to be used in a nuclear production or utilization facility or which are likely to be diverted for use in such a facility. Prohibits authorizing the production of any special nuclear material in South Africa. Prohibits issuing a license for the export to South Africa of certain items relating to nuclear explosives. Prohibits approving the retransfer to South Africa of any such goods, technology, special nuclear materials, or items. Declares that such prohibitions shall not apply if the Secretary determines and certifies to the Congress that South Africa is a party to the 1968 Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons./ Prohibits U.S. nationals from making loans or	setor armamentos e investimentos/empréstimos

			extending credit to South Africa or to organizations owned or controlled by South Africa. Exempts from such prohibitions loans or extensions of credit: (1) for any educational, housing, or health project which is available to all persons on a nondiscriminatory basis and is located in an area accessible to all population groups; and (2) which were entered into before enactment of this Act.	
<b>H.CON.RES.218</b>	17/10/1986	Rep Oakar, Mary Rose	A concurrent resolution expressing the sense of Congress that Smithsonian Institution loans and investments in the Republic of South Africa should be terminated.	proibição de empréstimos e investimentos
<b>H.R.4868</b>	21/5/1986	Rep Gray, William H., III	Prohibits importing into the United States from South Africa. Prohibits any U.S. national from making any new investment in South Africa. Importante: Prohibits the Federal Government from imposing any penalty on any State or local government because of the application of any State or local law concerning apartheid to any contract entered into by a State or local government for 90 days after enactment of this Act.	s/d
<b>S.2498</b>	21/5/1986	Sen Kennedy, Edward M.	Prohibits U.S. persons from: (1) making loans to South Africa or any organization owned or controlled by South Africa; (2) making any investment in South Africa; (3) contributing technology or technological services to the exploration for, or the research, development, or production of, energy sources in or for South Africa; or (4) making deposits in a foreign bank which is organized under South African law or owned or controlled by South Africans or a branch bank located in South Africa. Prohibits foreign banks organized under South African law or owned or controlled by South Africans from establishing or operating branches in the United States.	Vários setores (exportação, importação, investimento e empréstimos)
<b>S.2570</b>	19/6/1986	Sen Cranston,	Anti-Apartheid Action Act of 1986 - Prohibits any U.S. person from making or holding any investment in South	Exportação, importação, empréstimos

		Alan	Africa.	
<b>S.2636</b>	26/6/1986	Sen Kassebaum, Nancy Landon	Prohibits any U.S. person from: (1) making any loan to, or providing funds for a loan to, South Africa or any organization owned or controlled by South Africa; or (2) otherwise making any investment in South Africa. Provides that such prohibition shall apply to loans or investments made or entered into after June 1, 1986.	idem
<b>H.R.5183</b>	16/7/1986	Rep Wise, Robert E., Jr	Anti-Apartheid Petroleum Sanctions Act - Provides for divestiture of U.S. investments in the oil industry in South Africa and for a ban on oil exports to South Africa unless the following conditions are met within 12-months of enactment of this Act:	proibição investimentos no setor petrolífero e na importação de itens derivados
<b>S.2654</b>	17/7/1986	Sen D'Amato, Alfonse	A bill to permit States and political subdivisions of States to enforce State or local anti-apartheid laws with respect to contracts funded in whole or in part by funds provided by the Federal Government.	regulação da atividade estadual nas sanções
<b>S.2701</b>	30/7/1986	Sen Lugar, Richard G.	Title III: Measures by the United States to Undermine Apartheid	proibição de empréstimos, investimentos, importação
<b>S.RES.462</b>	8/8/1986	Sen Simon, Paul	A resolution expressing the intention of the Senate not to confirm a new Ambassador to South Africa until certain conditions are met, and for other purposes	relações diplomáticas
<b>H.R.1051</b>	9/2/1987	Rep Dymally, Mervyn M.	Amends the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986 to prohibit the importation into the United States of South African diamonds	importação
<b>H.R.1153</b>	19/2/1987	Rep Dellums, Ronald V.	Prohibits any investments in South Africa by U.S. persons	investimento
<b>S.556</b>	19/2/1987	Sen Cranston, Alan	Prohibits any investments in South Africa by U.S. persons	proibição importação, exportação, cooperação militar

<b>H.R.1580</b>	12/3/1987	Rep Dellums, Ronald V.	Anti-Apartheid Act Amendments of 1988	proibição importação, exportação, empréstimos e investimentos, e energia nuclear e cooperação militar
<b>H.R.2443</b>	18/5/1987	Rep Gray, William H., III	A bill to prohibit United States intelligence and military cooperation with South Africa.	setor de defesa
<b>S.1658</b>	7/8/1987	Sen Helms, Jesse	Repeals the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986	revogar sanções?
<b>S.1658</b>	21/9/1987	Rep Wise, Robert E., Jr.	Prohibits any Federal agency from issuing a lease or permit for the exploration, development, or production of coal, gas, or oil to anyone who violates the divestiture provision of this Act.	Petrolífero
<b>H.R.3328</b>	22/9/1987	Rep Leland, Mickey	Amends the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986 to prohibit investment in U.S. capital markets by any person or entity controlled or influenced by certain South African mining interests.	investimento
<b>H.R.4378</b>	13/4/1988	Rep Lowry, Mike	Prohibits the South African Broadcasting Corporation from conducting any operations in the United States	proíbe cooperação sul-africana de atuar nos EUA
<b>S.2378</b>	12/5/1988	Sen Kennedy, Edward M.	Comprehensive Anti-Apartheid Amendments of 1988 - Amends the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986 to prohibit any investments in South Africa by U.S. persons.	proíbe empréstimos e importação de qualquer produto, e proíbe exportação ou re-exportação para a África do sul de qualquer bens ou setores de tecnologia
<b>H.R.4785</b>	10/6/1988	Rep Crane, Philip M.	A bill to repeal South African sanctions.	revogar sanções?
<b>H.R.5175</b>	8/8/1988	Rep Dellums,	Anti-Apartheid Act Amendments of 1988	proibição de empréstimos,

		Ronald V.		investimentos, importação
<b>S.2756</b>	7/9/1988	Sen Cranston, Alan	Anti-Apartheid Act Amendments of 1988	proibição de empréstimos, investimentos, importação
<b>H.R.21</b>	3/1/1989	Rep Dellums, Ronald V	Anti-Apartheid Act Amendments of 1989	proibição de empréstimos, investimentos, importação
<b>S.507</b>	3/3/1989	Sen Simon, Paul	Anti-Apartheid Act Amendments of 1989	proibição de empréstimos, investimentos, importação
<b>S.522</b>	7/3/1989	Sen Helms, Jesse	Repeals the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986.	revogar sanções
<b>H.R.2655</b>	15/6/1989	Rep Fascell, Dante B.	Prohibits the use of such funds for programs conducted by or through South African organizations which are financed or controlled by the Government of South Africa. Authorizes the use of such funds only for programs which clearly reflect the objective of an end to apartheid.	Proíbe o uso de recursos da Comissão das Nações Unidas para a África destinado ao governo da África do Sul em razão do Apartheid
<b>H.R.3458</b>	10/12/1989	Rep Fauntroy, Walter E.	South African Financial Sanctions Act of 1989 - Amends the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986 to expand the scope of definitions of "loan" and "United States national." Defines "depository institution" and "exit loan" for purposes of such Act.	proíbe empréstimos ao país
<b>H.R.4590</b>	24/4/1990	Rep Dymally, Mervyn M.	To amend the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986 concerning the prohibition on importation into the United States of steel produced in South Africa.	Setor importação ferro e aço
<b>H.R.4610</b>	25/4/1990	Rep	Prohibits Commission funds from being used to finance	Proíbe o uso de recursos

		Fascell, Dante B.	programs conducted by organizations financed or controlled by the Government of South Africa	da Comissão das Nações Unidas para a África destinado ao governo da África do Sul em razão do Apartheid
<b>H.R.4664</b>	26/4/1990	Rep Roth, Toby	To repeal the United States prohibition on air transportation with South Africa.	revogar sanções
<b>H.R.21</b>	3/1/1991	Rep Dellums, Ronald V. [	Anti-Apartheid Act Amendments of 1989	emenda a lei de 1989
<b>H.R.721</b>	30/1/1991	Rep Dymally, Mervyn M.	rohibits the use of such funds for programs conducted by or through South African organizations which are financed or controlled by the Government of South Africa. Authorizes the use of such funds only for programs which clearly reflect the objective of an end to apartheid.	proibição de investimentos destinados ao governo da África do Sul
<b>H.R.1111</b>	26/2/1991	Rep Dellums, Ronald V.	Anti-Apartheid Act Amendments of 1991	emenda a lei de 1986 e outras
<b>H.CON.RES.12 6</b>	16/4/1991	Rep Mfume, Kweisi	not to ease or lift sanctions against such Government under the Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986 until all the preconditions for lifting such Act are met and the process toward the establishment of nonracial democracy is irreversible.	insta ao presidente para não encerrar as sanções até a finalização do processo democrático no país
<b>H.R.1895</b>	17/4/1991	Rep Roth, Toby	o repeal the United States prohibition on air transportation with South Africa.	revogar sanção setor transporte
<b>H.R.2508</b>	3/6/1991	Rep Fascell, Dante B.	Provides that any sanction imposed by any State or governmental subdivision that is directed at South Africa or persons engaging in commercial or financial transactions in or with South Africa and that also applies to Namibia shall be null and void with respect to Namibia unless such sanction is consistent with Federal law.	regula sanção estadual
<b>H.R.4546</b>	24/3/1992	Rep	idem	regula sanção estadual

---

		Fascell, Dante B.		
<b>H.R.5761</b>	4/8/1992	Rep Dellums, Ronald V.	Sanctions Against South Africa Act of 1992	Exportação, importação, empréstimos
<b>S.1493</b>	24/9/1993	Sen Kassebau m, Nancy Landon	South African Democratic Transition Support Act of 1993. Urges all State or local governments and private entities in the United States to rescind any restrictions on economic interactions with South Africa government that was elected on a nonracial basis through free and fair elections has taken office in South Africa. / Urges all State or local governments and private entities in the United States to rescind any restrictions on economic interactions with South Africa.	s/d

---

Tabela elaborada pela autora a partir de dados extraídos de LIBRARY OF CONGRES.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLER, David Gray; GEORGE, Larry N (eds). *The Constitution and the conduct of American foreign policy: essays in law and history*. University Press of Kansas: Kansas, 1996.
- AGUIRRE, Iñaki. "Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition" in Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London: Frank Cass Publishers, p. 194, 1999.
- ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Portland: Frank Cass Publications, 1999.
- ALL GOV. "History of U.S. Relations with South Africa". Disponível em: [http://www.allgov.com/nation/South\\_Africa](http://www.allgov.com/nation/South_Africa) Último acesso: 30 de julho de 2013.
- ALMEIDA, Maria Hermínia B.Tavares. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28 (10), junho: 88-108, 1995.
- AMERICAN COMMITTEE ON AFRICA, 1987. Site: <http://kora.matrix.msu.edu/files/50/304/32-130-D13-84-al.sff.document.acoa000682a.pdf> Último acesso: 25 de abril de 2013.
- ANDERSON, George. *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro, RJ; São Paulo, SP: FGV: IDESP, 2009.
- ANNALS OF CONGRESS. *The Making of the U.S. Constitution: Transcription of the Introduction and the U.S. Constitution from the First Volume of the Annals of Congress*. The Library of Congress. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/ac001/lawpres.html> Último acesso: 23 de fevereiro de 2013.
- ANNALS OF CONGRESS. *Debates and Proceedings in the Congress of The United States, cover the 1st Congress, first session fo the 18th Congress, 1789 to 1824*. Disponível em: <http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwac.html> Último acesso: 23 de fevereiro de 2013.
- ARCHIBUGHI, Daniele; HELD, David; KÖHLER, Martin. *Re-Imaging Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

ARTICLES OF CONFEDERATION AND PERPETUAL UNION BETWEEN THE STATES OF NEW HAMPSHIRE, Massachusetts-bay, Rode Island and Providence Plantations, Connecticut, New-York, New-Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North-Carolina, South-Carolina and Georgia", 1781. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/artconf.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp) Último acesso: 23 de fevereiro de 2013.

ASKARI, Hossein et al. Case Studies of US Economic Sanctions: the Chinese, Cuban, and Iranian Experience. Westport, CT : Greenwood Publishing Group, 2003.

AVELINO, Pedro Buck. *Constitucionalismo: definição e origem*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, 2007.

AZ CAPITAL TIMES. "Brewer announces US Supreme Court Appeal for SB1070", by Jeremy Duda. 09/05/2011. Disponível em: <http://azcapitoltimes.com/news/2011/05/09/arizona-to-appeal-sb1070-injunction-to-us-supreme-court/> Último acesso: 20/05/13.

BAGGIO, R.C. *Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global - Perspectivas de (Re) Formulação da federação brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Juruá, 2006.

BAILEY, Bill (Ed). The Antifederalist Papers. The Federalist Project: 2012. Disponível em: <http://www.thefederalistpapers.org/wp-content/uploads/2012/08/The-Essential-Quotes-From-The-Anti-Federalist-Papers.pdf> Último acesso: 06/06/13.

BALL, Terence (ed). *Federalist with Letters of "Brutus"*. Cambridge University Press: New York, 2003.

BALTHAZAR, L. The Québec experience: Success or failure? *Regional Studies*, Vol. 9, No. 1, p. 153-169, 1999.

BANCROFT, G. The History of the United States of America. New York: 1892.

BANCROFT, George. *History of the Formation of the Constitution of the United States of America*. Volume II. New York: D. Appleton and Company, 1882.

BARCLAYS BANK PLC v. FRANCHISE TAX BOARD OF CALIFORNIA. Certiorari to the Court of Appeal of California, Third Appellate District No. 92-1384. Argued March 28, 1994- Decided June 20, 1994.

BARNETT, Rand E. "The Original Meaning of the Necessary and Proper Clause", 6 u. Pa. *Journal of Constitutional Law*, (Nov. 2003), p.183-221.

- BAUM, Lawrence. *The Supreme Court*. Congressional Quaterly Press: Washington, 2004.
- BEATTY, Jeffrey F; SAMUELSON, Susan. *Legal Environment*. Fourth Edition. Mason: South-Western Cengage Learning, 2009.
- BEN-ATAR, D.S.; OBERG, Barbara B. *Federalists Reconsidered*. University Press of Virginia, 1998.
- BENJAMIN H. FLOWE, JR.; RAY, Gold. The Legality of US Sanctions. *Global Dialogue*, volume 2, Number 3, Summer 2000. Disponível em: <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=98> Último acesso: 03 de fevereiro de 2013.
- BERKIN, Carol. *A Brilliant Solution: Inventing the American Constitution*. Florida: Houghton Mifflin Harcourt, 2003.
- BETHEA, Andrew J. *The Contribution of Charles Pinckney to the Formation of the American Union*. Columbia: Richmond, 1937.
- BILL OF RIGHTS: A transcription. Disponível em: [http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill\\_of\\_rights\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html) Último acesso: 15/04/13.
- BLASE, Julie Melissa. *Has globalization changed U.S. Federalism? The increasing role of U.S. states in foreign affairs: Texas-Mexico Relations*. Dissertation. Univesity of Texas at Austin, 2003.
- BLANES SALA, José (org.). *O Município e as Relações Internacionais: Aspectos Jurídicos*. São Paulo: EDUC, 2009.
- BLINDENBACHER, Raoul; PASMA, Chandra (Eds). *A global dialogue on federalism. Dialogues on Foreign Relations in Federal Countries*. Forum of Federatios, International Association of centers for federal studies, 2007, vol. 5, p.3-8.
- BOGÉA FILHO, Antenor. *A diplomacia federativa*. Centro Altos Estudos. Brasília, 2002.
- BOOKMAN, John T. *The Mythology of American Politics: A Critical Response to Fundamental Questions*. Washington: Potomac Books, 2008.
- BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST. EU Threatens WTO Action Over Burma Sanctions”. Bridges Weekly Trade News Digest, Volume 1, Number 1, 3rd, February 1997.

- BRUNS, Roger A. *To A More Perfect Union: The Creation of the United States Constitution*. Washington: National Archives and Records Administration by the National Archives Trust Fund Board, 1986.
- BRUTUS I, 18 October, 1787. In: *The Founders' Constitution*, Vol 1, Chapter 8, Document 13. In: Lerner, Ralph; KURLAND, Philip B (eds). *The Founders' Constitution*. University of Chicago Press and Liberty Fund, 1987. Disponível em: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch8s13.html> Último acesso: 14/06/2013
- BRUTUS LETTER VI, December 27/ 1787. In: WOOTTON, David. *The Essential Federalist and Anti-Federalist Papers*. Hackett Publishing, 2003, p.64.
- BRUTUS LETTER XI, 31 January 1788. Disponível em: <http://www.constitution.org/afp/brutus11.htm> Último acesso: 30 de julho de 2013.
- BRUTUS LETTER XII, February 7 and 14, 1788. In: WOOTTON, David. *The Essential Federalist and Anti-Federalist Papers*. Hackett Publishing, 2003, p.86-92.
- BRUTUS LETTER XV, March 20, 1787. In: WOOTTON, David. *The Essential Federalist and Anti-Federalist Papers*. Hackett Publishing, 2003, p.92-96.
- BUENO, Ironildes. *Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília – UnB, Instituto de Relações Internacionais, 2010.
- BUZBEE, William W. (ed). *Preemption Choice: The Theory, Law, and Reality of Federalism's Core Question*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- CALDWELL, Jean et al. *United States History: Eyes on the Economy*. Vol I: Through the Civil War. National Council on Economic Education, 1993.
- CARTER, Barry E. *International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U.S. Legal Regime*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1988.
- CATO Letters II: To the citizens of the State of New York, October 11, 1787. *New York Journal*. Disponível em: <http://teachingamericanhistory.org/library/document/cato-ii/>
- CATO Letters III: To the citizens of the State of New York. In: STORING, Herbert J (Ed). *The Complete Anti-Federalist. An Eletronic Version of the Seven Volumes of The Complete Anti-Federalist*. The University of Chicago Press, Chicago, 1981.

- CATO Letter IV: To the citizens of the State of New York. In: WOOTTON, David. *The Essential Federalist and Anti-Federalist Papers*. Hackett Publishing, 2003.
- CATO Letter VI: To the People of State of New York. *New York Journal*, December 12, 1787. Disponível em: <http://teachingamericanhistory.org/library/document/cato-vi/> Último acesso: 14 de abril de 2013.
- CATO Letter VII: To the Citizens of the State of New York. In: STORING, Herbert J (Ed). *The Complete Anti-Federalist. An Eletronic Version of the Seven Volumes of The Complete Anti-Federalist*. The University of Chicago Press, Chicago, 1981, p.123
- CAESAR I. Reply to Cato I. *Daily Advertiser*, New York, October 1, 1787. Disponível em: [http://history.wisc.edu/csac/documentary\\_resources/ratification/attachments/ny%20caesar%201.pdf](http://history.wisc.edu/csac/documentary_resources/ratification/attachments/ny%20caesar%201.pdf) Último acesso: 14 de abril de 2013.
- CLACK, George (Coord.). *Perfil do sistema judiciário dos EUA*. Copyright, 2001.
- COGLIANO, F.D. *Revolutionary America, 1763-1815: A Political History*. London: Taylor & Francis, 2013.
- COLACRAI, Myriam. Sub-national governments and International Relations. Cooperation or conflict with Nation-State? The case of Argentina. *World International Studies Committee (WISC), First Global International Studies Conference*, Bilgi University. Istanbul, 24p, 2005.
- COLANGELO, Anthony J. The Foreign Commerce Clause. *Virginia Law Review*, Vol. 96, p. 949, 2010.
- COLLIER, Christopher; Collier, James Lincoln. *Decision in Philadelphia: The Constitutional Convention of 1787*. New York: Random House, 1986.
- CONCILIATIONS RESOURCES. “International isolation and pressure for change in South Africa”. Catherine Barnes, *Sanctions against South Africa*, 2008. Disponível em: [http://www.c-r.org/our-work/accord/incentives/south-africa\\_1.php](http://www.c-r.org/our-work/accord/incentives/south-africa_1.php) Último acesso: 30 de março de 2013.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation. Analysis of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to June 28, 2002*. U.S. Government Printing Office.
- CONLAN, Timoty J., SAGER, Michelle A. The growing international activities of the American States. *Policy Studies Review*, Vol 18, N.3, Autumn, 2001.

- CONLAN, Timoty J.; DUDLEY, Robert L.; CLARK, Joel F. Taking on the World: The International Activities of American State Legislatures. *Publius*, Vol.34, No.3, (Summer 2004), pp.183-199.
- CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787. Biblioteca de direitos humanos. Universidade de São Paulo, USP. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antecedentes-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html> Último acesso 06/07/2012.
- CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA, September 17, 1787. In: February 7 and 14, 1788. In: WOOTTON, David. *The Essential Federalist and Anti-Federalist Papers*. Hackett Publishing, 2003, p.326.
- COOKE, Jacob. Alexander Hamilton's Authorship of the "Cæsar" Letters. *William and Mary Quarterly*, 3rd series, XVII [1960], 78–85.
- CORNAGO, Noé. (1999). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and cooperation, in: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (eds.) *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Portland: Frank Cass Publications, 1999. p.40-57.
- \_\_\_\_\_. On the Normalization of Sub-State Diplomacy. In: *The Hague Journal of Diplomacy* 5, p. 11-36, 2010.
- CORNELL, Saul. *The other founders: Anti-Federalism and the dissenting tradition in America, 1788-1828*. Virginia: University of North Carolina Press, 1999.
- CORWIN, Edward S. The passing of Dual Federalism. *Virginia Law Review*, February 1950.
- DAHL, Robert A. *Dilemmas of pluralist democracy*. Yale: Yale University, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Um prefácio à Teoria Democrática*, Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Poliarquia*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo – Edusp, 1997.
- \_\_\_\_\_. *How Democratic Is the American Constitution?*. Yale: Yale University Press, 2003.
- DAREL, Paul. *Rescaling IPE: Subnational States and the Regulation of the Global Political Economy*. (Dissertation). University of Minnesota, July 2001.

DECLARAÇÃO DE INDEPENDÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1776.

Disponível em: <http://www.arqnet.pt/porta/teoria/declaracao.html> Último acesso: 23 junho de 2012.

DELEGATION OF THE EUROPEAN COMMISSION, January 22, 1997. Appendix I to the EU Amicus Curiae. *National Foreign Trade Council v. Baker, et al*, 1998.

DENNING, Brannon; MCCALL, Jack H. (2000). States' rights and foreign policy: some things should be left to Washington, *Foreign Affairs*, vol. 79, No. 1, January/February, p.9-14.

DOLBEARE Kenneth M.; CUMMINGS, Michael S (eds). *American Political Thought*. Washington: CQ Press, 2010.

DRAHOZAL. *The Supremacy Clause: a reference guide to the United States Constitution*. Westport: Greenwood Publishing Group, 2004.

DRAKE, Frederick D. Nelson; GREENWOOD, Lynne R. *States' Rights & American Federalism: A Documentary History*. Westport: Greenwood Press, 1999.

DUCHACEK, Ivo. The International Dimension of Subnational Self-Government, *Publius*, n.14, v.4, p.5-31, 1984.

\_\_\_\_\_. Perforated Sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations, in MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. (org). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*, New York: Oxford University Press, 1990. p.1-34.

\_\_\_\_\_. "Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations" in Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche and Garth Stevenson. *Perforated Sovereignties and International Relations*. New York: Greenwood, 1988.

EATMON, Thomas D. Jr. Paradiplomacy and climate change: American States as global actors in global Climate Governance. Paper prepared for the *International Studies Association's 50th Annual Convention "Exploring the Past, Anticipating the Future"*, New York, February 15-18, 2009.

EDWARDS, David V. LIPPUCCI, Alessandra. *Practicing American Politics: An Introduction to Government*. New York: Worth Publishers, 1998.

ELAZAR, Daniel J. *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press, 1987.

- ELLIOT, Jonathan. *The debates in the several state conventions on the adoption of the Federal Constitution, as recommend by the general convention at Philadelphia in 1787 together with the Journal of the Federal Convention, Luther Martin's Letter, Yates' Minutes, Congressional opinions, Virginia & Kentucky resolutions of 98-99, and other illustrations of the Constitution*. Vol I. Washington: Ed. Pennsylvania Avenue, 1836.
- EUROPOLITCS. "EU/US: EU asks for WTO panel on Massachusetts Law", Saturday 12 September 1998.
- EXECUTIVE ORDER 13047. "Prohibiting new Investments in Burma". Washington: U.S. Government Printing Office, 1997.
- EXECUTIVE ORDER 13067. "Sanctions on Sudan". Washington: Federal Register 59989, 1997.
- FARBER; Eskridge, Jr.; Frickey's. *Constitutional Law: Casenote. Legal Briefs*. Fourth Edition. New York: Aspen Publishers, 2010.
- FARRAND, Max. *The Framing of the Constitution of the United States*. Yale University Press: Yale, 1913.
- FEDERAL FARMER, n. I,. In: LERNER, Ralph; KURLAND, Philip B (eds). *The Founders' Constitution*. University of Chicago Press and Liberty Fund, 1987. Vol 1, p.258.
- FEDERAL FARMER VI, December 25, 1787. Disponível em: <http://teachingamericanhistory.org/library/document/federal-farmer-no-6/> Último acesso: 26/06/13.
- FEDERAL FARMER, nº XVII, 23 Jan. 1788. In: LERNER, Ralph; KURLAND, Philip B (eds). *The Founders' Constitution*. University of Chicago Press and Liberty Fund, 1987. Vol 1, p.276.
- FEINBERG, Barbara Silderdick. *The Articles of Confederation: The First Constitution of the United States*. Connecticut: Millbrook Press, 2002.
- FELDMAN, Elliot J. & FELDMAN, Lily Gardner. "Canada", in H. J. Michelmann e P. Soldatos, *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Nova York: Oxford University Press, 1990.
- FERRINO, Paul. *The idea of Union: From the revolutionary convenants of the 1776 Pennsylvania Constitution and the 1781 Articles of Confederation and Perpetual*

*Union to the Nationals compacts of the 1780 Massachusetts Constitution and the 1787 Constitution of the United States.* (Thesis). Southern Connecticut State University: Connecticut, 2011.

FIRST CIRCUIT COURT OF THE UNITED STATES.

Andrew S. Natsios, Secretary Of Administration And Finance Of Massachusetts, et al. v. National Foreign Trade Council, 1999.

FITZ, Marshall; BUTTERFIELD, Jeanne. Arizona v. United States in the U. S. Supreme Court: a primer on the Legal Arguments in Landmark States' Rights case. April 4, 2012.

FITZGERALD, Peter L. Pierre Goes Online: Blacklisting and Secondary Boycotts in U.S. Foreign Trade Policy. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 31, n.1, Jan. 1998.

FOX, Frank W. *The American Founding*. Boston: Pearson Custom Publishing, 2003.

FRANK, Paul Enrique. *Global Governors: Foreign affairs activities among the 50 American States*. Dissertation. California State University; Northeastern University, 1998.

FROST, Bryan-Paul; Sikkenga, Jeffrey (eds). *History of American political Thought*. Maryland: Lexington Books, 2003.

FRY, Earl H. State and Local Governments in the International Arena, *American Federalism: the Third Century*, Vol. 509, May, 1990, p. 118-127.

\_\_\_\_\_. *The expanding role of state and local government in US Foreign affairs*. New York: Council on Foreign Relation Press, 1998.

\_\_\_\_\_. The Role of Subnational Governments in the Governance of North America Mapping the New North American Reality. *IRPP Working Paper Series*, no. 2004-09d, Brigham Young University, 2004.

\_\_\_\_\_. Sub-state strategies in an era of globalization and information technology revolution. In: Paquin, Stéphane; LaChappelle, Guy. *Mastering Globalization: New Sub-States 'Governance and Strategies*. New York: Routledge, 2005.

\_\_\_\_\_. Federalism and US Foreign Relations: Understanding State Actions, In: BLINDENBACHER, Raoul; PASMA, Chandra (Eds). *A global dialogue on federalism. Dialogues on Foreign Relations in Federal Countries*. Booklet series, vol.5, Forum of Federatios, International Association of centers for federal studies, 2007, pp.42-45.

- \_\_\_\_\_. The United States of America. p.295-322. In: Michelmann, Hans (Ed). *A Global Dialogue on Federalism: Foreign relations in Federal Countries*. Vol V. London: McGill-Queen's University Press, 2009.
- GARCIA, Michael John; GARVEY, Todd. *State and local Economic Sanctions: Constitutional Issues*. Washington: Congressional Research Service, 2013.
- GARDBAUM, Stephen. Congress's Power to preempt the States. *Pepperdine Law Review*, Vol 33, Issue 1, p.39-68, 2005.
- GELDENHUYS, Deon. Subnational governments and foreign relations. In: DE VILLIERS, Bertus; DELMARTINO, Frank ALEN, André (orgs). *Institutional Development in Divided Societies*. Pretoria: Human Sciences Research Council, 1998.
- GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.
- GOODRICH, Carter. *Government Promotion of American Canals and Railroads (1800-1890)*. New York: Columbia University Press, 1960.
- GRANT, Alan. *American Political Process*. New York: Routledge, 2003.
- GREELEYREVIEWED, Louis M. What Is the Test of a Regulation of Foreign or Interstate Commerce?. *Harvard Law Review*, Vol. 1, No. 4 (Nov. 15, 1887), pp. 159-184.
- GREENHOUSE, Linda. New York Times Justices Weigh Issue of States' Making Foreign Policy, March 23, 2000.
- GRIFFIN, Stephen M. *American Constitutionalism: From Theory to Politics*. New Jersey: Princeton University Press, 1996.
- GRIMMETT, Jeanne J. *State and Local Economic Sanctions: Constitutional Issues*. Washington: Congressional Research Service: Report for Congress. 2012.
- \_\_\_\_\_. *State and Local Economic Sanctions: Constitutional Issues*. Washington: Congressional Research Service, 2008.
- \_\_\_\_\_. *State and Local Economic Sanctions: Constitutional Issues*. Washington: Congressional Research Service, 2007.
- GUAY, Terrence & JANSONS, Martins. Subnational Meets Supranational: The influence of local government on US-EU Relations. Paper Presented at the *European Union Studies Association Eighth Biennial International Conference*, March 27-29, Nashville, 2003.

- GUAY, Terrence. "Local Government and Global Politics: the implications of Massachusetts' 'Burma Law'". *Political Science Quarterly*, Vol. 115, N. 3, Fall, p.353-376, 2000.
- HABEGGER, Beat. Participation of sub-national units in the foreign policy of the federation, In: *Federalism in a Changing World: Learn from each other*. Scientific background, proceedings and plenary speeches of the international conference on federalism 2002. McGill-Queen's University Press, 2003, pp.159-168.
- HAMILTON, Alexander. Plan presented by Alexander Hamilton to the Federal Convention, 1787. Government Printing Office, 1927. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/hamtexta.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/hamtexta.asp) Último acesso: 13 de junho de 2013.
- HASTEDT, Glenn P. *Encyclopedia of American Foreign Policy*. New York: Facts on File, 2004.
- HELD, David. Democracy and Globalization. In: Archibugi, Daniele; Held, David; Köhler Martin. *Re-Imaging Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1998, p.11-27.
- HENKIN, Louis. *Foreign Affairs and the US Constitution*. New York: Oxford University Press, 2002.
- HERIAN, Michel N. *Governors and the national governors association (NGA): Examining the federal lobbying impact of the NGA*. Dissertation. University of Nebraska, 2008.
- HICKS, Carson Chase. *Bringing the states back in: The National Governors' Association and transformations in U.S. Welfare Policy, 1986-1996*. New York: Columbia University Press, 2007.
- HOBSBAWM, E.J. *Globalisation, Democracy and Terrorism*. Abacus, 2008.
- HOCKING, Brian (Ed). *Foreign Relations and federal states*. Leicester: Leicester University Press, 1993.
- \_\_\_\_\_. Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999, p.17-39.
- \_\_\_\_\_. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). *A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Ed.UNESP: EDUC, 2004.

- HOWARD, Peter. The Growing Role of States in U.S. Foreign Policy: The Case of the State Partnership. *International Studies Perspectives*, 2004, 5, 179–196.
- HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J; ELLIOTT, Kimberly Ann. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1990.
- \_\_\_\_\_; OEGG, Barbara. *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2009.
- HUNT, Gaillard, and Scott, James B., ed. *Debates in the Federal Convention of 1787 Reported by James Madison*. New York: Oxford University Press, 1920.
- ICTSD - International Centre for Trade and Sustainable Development. “EU Threatens WTO Action Over Burma Sanctions”. Bridges Weekly Trade News Digest, Volume 1, n.1, February, 1997.
- ICSTSD - International Centre for Trade and Sustainable Development. “Burma: Japan, EU Bring Massachusetts Law to WTO”. Bridges Weekly Trade News Digest, Volume 2, Number 35, 14th September 1998.
- ICTSD - International Centre for Trade and Sustainable Development. “WTO In Brief”. Bridges Weekly Trade News Digest, Volume 3, Number 6, 15th February 1999.
- INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. “U.S. Court Strikes Down Burma Law”, Bridges Weekly Trade News Digest, Volume 2, Number 43, 9th November 1998.
- INTERSTATE AND FOREIGN COMMERCE. What Constitutes Foreign Commerce. *Harvard Law Review*, Vol. 28, No. 6 (Apr., 1915), pp. 634-635.
- ISAACS, S.S. *Understanding the Articles of Confederation*. Crabtree Publishing Company, 2008.
- JAMES, Patrick; MICHAUD, Nelson; o'Reilly, Marc J (eds). *Handbook of Canadian foreign policy*. Oxford: Lexington Books, 2006.
- JAMESON, J.A. *The Constitutional Convention: Its History, Powers, and Modes of Proceeding*. New York: C. Scribner, 1867.
- JAMESON, Franklin J. Portions of Chrles Pinckney’s Plan for a Constitution, 1787. *The American Historical Review* , Vol. 8, No. 3 (Apr., 1903), pp. 509-511.

- JENSEN, M. *The Articles of Confederation: An Interpretation of the Social-Constitutional History of the American Revolution 1774-1781*. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1940.
- DICKINSON, JOHN. Empire and Nation: Letters from a Farmer in Pennsylvania (John Dickinson). In: McDONALD, Forrest McDonald (ed). *Letters from the Federal Farmer (Richard Lee)*. Indianapolis: Liberty Fund 1999). Disponível em: [http://oll.libertyfund.org/?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=690&chapter=102297&layout=html&Itemid=27](http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=690&chapter=102297&layout=html&Itemid=27) Último acesso: 16 de junho de 2013.
- KAMINSKI, John P.; SALADINO, Gaspare J.; LEFFER, Richard; SCHOENLEBER, Charles H.; HOGAN, Margaret A. Hogan (eds). *The Documentary History of the Ratification of the Constitution Digital Edition*. Charlottesville: University of Virginia Press, 2009.
- KARNAL, L., V. AUTORES, S. PURDY, L.E. FERNANDES, and M.V. DE MORAIS. *História Dos Estados Unidos: Das Origens Ao Século XXI*. São Paulo: Ed. Contexto, 2007.
- KEATING, Michael. *The new regionalism in western Europe: territorial restructuring and political change*. Aldershit: Edward Elgar, 1998.
- \_\_\_\_\_. “Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies” in Francisco Aldecoan and Michael Keating (eds), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Frank Cass Publishers, p. 1-16, 1999.
- \_\_\_\_\_. Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana d’Estudis Autonomics*, Valencia: Generalitat Valenciana, v. 30, n.36, p.39-50, 2001.
- \_\_\_\_\_. “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, in: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP, 2004. p.49-78.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. New York, San Francisco, Boston: Ed. Longman, 2001.

- KETCHAM, Ralph (ed). *The Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates: The clashes and the compromises that gave birth to our form of government*. New York: Ed. Signet Classic, 2003.
- KINCAID, John. "Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Co-operation," in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. New York: Oxford University Press, 1990, 54-75;
- \_\_\_\_\_. The American Governors in international affairs. *Publius*, Fall 1984, p.95-114.
- \_\_\_\_\_. "The international competence of U.S. states and their local governments", in: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds) *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London: Frank Cass, 1999, p.111-133.
- \_\_\_\_\_. Foreign relations of sub-national Units. Constituent Diplomacy in federal systems, In: *Federalism in a Changing World: Learn from each other*. Scientific background, proceedings and plenary speeches of the international conference on federalism 2002. McGill-Queen's University Press, 2003, p.74-96.
- \_\_\_\_\_; TARR, Alan. *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*. Vol I, Global Dialogue on Federalism Series, McGill Queen's Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. Comparative Observations on the International Activities of Constituent Governments in: *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2010, p.15-29.
- \_\_\_\_\_. *Federalism*. Four Volume Set. Sage Publications Ltd: 2011.
- KLINE, John. (1984). The International Economic Interests of U.S. States. *Publius*, Vol.14, No.4, 1984, pp.81-94.
- \_\_\_\_\_. Continuing controversies over state and local foreign policy sanctions in the United States. *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.29, No.2 (Spring 1999). Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. *State Government Influence in U.S. International Economic Policy*. MA: Lexington Books, 1983.
- LARSON, Edward; WINSHIP, Michael P (ed). *The Constitutional Convention: A Narrative History from the Notes of James Madison*. New York: Random House Publishing Group, 2011.

- LATIN AMERICA AND SOUTHERN LEGISLATIVE CONFERENCE STATES: Forging New Trade Relationships. Southern Legislative Conference. Atlanta: Council of State Governments, 2001.
- LAWSON, Gary; Miller, Geoffrey P; Natelson, Robert G.; Seidman, Guy I. *The origins of the necessary and proper clause*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- LECOURS, André. Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world. *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'*, p.1-16, 2008.
- LEJEUNE, Yves. Participation of sub-national units in the foreign policy of the federation, In: *Federalism in a Changing World: Learn from each other*. Scientific background, proceedings and plenary speeches of the international conference on federalism 2002. McGill-Queen's University Press, 2003, pp97-114.
- LEVINON, Stanford. *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- LEVY, Richard E. *The Power to legislate: a guide to the United States Constitution*. Washington: Library of Congress: 2006.
- LINDER, Doug. Commerce Clause Limitations on State regulation: exploring constitutional conflicts. *Exploring constitutional Law*, 2013. Disponível em: <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/home.html> Último acesso: 20 de julho de 2013.
- LYMAN, Princeton N. The Growing influence of Domestic Factors. In: Stewart, Patrick; Shepard, Forman. *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. London; Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas: 1787-1788*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.
- MARCUS, Maeva. *Origins of the Federal Judiciary: Essays on the Judiciary Act of 1789*. New York: Oxford University Press, 1992.
- MARTIN, Michael F. *U.S. Sanctions on Burma*. Washington: Congressional Research Service, 2012. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41336.pdf> Último acesso: 20/10/2012
- MASON, Alpheus Thomas. *The States Rights Debate: Antifederalism and the Constitution*. Spectrum Book, 1964.

- MATTHEWS, Marty D. *Forgotten Founder: The Life and Times of Charles Pinckney*. Columbia: University of South Carolina Press, 2004.
- McClellan, James. *Liberty, Order and Justice: An introduction to the Constitutional Principles of American Government*. Indianapolis, IN: Liberty Fund, 2000.
- MCCORMICK, James M. *American Foreign Policy & Process*. Boston: Wadsworth, 2010.
- MCCULLOCH V. MARYLAND, 17 U.S. 316 (1819). Read more: McCulloch v. Maryland (1819) <http://www.infoplease.com/us/supreme-court/cases/ar21.html#ixzz2ZdmLtYUA> Último acesso: 30 de novembro de 2012.
- MCGRANE, Reginald C. *Foreign Bondholders and American State Debts*. New York: Macmillan Company, 1935.
- MCMILLAN, Samuel Lucas. Subnational Foreign Policy Actors: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis, International Studies Association*, Vol. 4, p.227-253, 2008b.
- MCMILLAN, Samuel Lucas. *US States in U.S-EU Relations: Constructing Transatlantic Communities in as Age of Multi-Level Governance*. M.A. Thesis. University of Warwick, 2003.
- \_\_\_\_\_. Transforming statecraft: the involvement of american state governments and governors in U.S. Foreign relations. (Thesis). University of South Carolina: 2008a.
- MELTZ, Robert. CRS Report For Congress. *The Supreme Court's Climate Change Decision: Massachusetts v. EPA*. Washington: Congressional Research Service, 2007.
- MICHELMANN. Hans, Comparative reflections on foreign relations in federal countries, In: BLINDENBACHER, Raoul; PASMA, Chandra (Eds). *A global dialogue on federalism. Dialogues on Foreign Relations in Federal Countries*. Booklet series, vol.5, Forum of Federations, International Association of centers for federal studies, 2007, p.3-8.
- MIKLOS, Manoela Salem. *A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo Estado Nacional: a experiência brasileira*. (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). São Paulo, 2010.
- MORGAN, Iwan W; DAVIES, Philip (eds). *The Federal Nation: Perspectives on American Federalism*. Palgrave Macmillan: New York, 2008.

- GRODZINS, Morgon. *The American System*. Chicago: Rand McNally, 1966.
- MORTON, Joseph .C. *The American Revolution*. Westport, CT: Greenwood Press, 2003.
- MURRAY Dry: Anti-Federalist political Thought: Brutus and the Federal Farmer. In: Jeffrey, Frost; Bryan Paul (eds). *History of American Political Thought*. Maryland, Oxford: Lexington Books, 2003.
- NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION. The Judiciary Act of 1789.: Washington, DC, 1989.
- NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURE, 2011. Disponível em: <http://www.ncsl.org/press-room/ncsl-releases-2011-report-on-state-immigration-law.aspx> Último acesso: 10/03/13.
- NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURE, 2012. Report. [http://www.ncsl.org/research/immigration/2012-immigration-related-laws-jan-december-2012.aspx#Report\\_Highlight](http://www.ncsl.org/research/immigration/2012-immigration-related-laws-jan-december-2012.aspx#Report_Highlight) Último acesso:10/04/13.
- NEWS 13. “SB1070 could be a hot topic for new Supreme Court session”. October, 3, 2011. Disponível em: <http://www.kold.com/story/15603322/sb-1070-could-be-a-hot-topic-for-new-supreme-court-session> Último acesso: 30 de julho de 2013.
- O'REILLY, James T. *Federal preemption of state and local law: Legislation, Regulation and Litigation*. Chicago: American Bar Association, 2006.
- PAIKIN, Damián. *La construcción de las políticas provinciales hacia el Mercosur: El caso de Misiones*. Universidad de Buenos Aires. Provincias e integración regional. (Tesis de maestría). Buenos Aires, 2006.
- PALUMBO, Dennis J. *States and American Foreign Relations*. Tese (PhD), University of Chicago, Departmente of Photoduplication, University of Chicago, 1960.
- PATERSON, William. Notes of William Paterson in the Federal Convention of 1787. Notes of the Virginia Plan, May 29, 1787. Government Printing Office, 1927. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/patterson.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/patterson.asp) Último acesso: 23 de março de 2013.
- PELSTASON, J. W. About America: *The constitution of the United States of America with Explanatory notes*. The World Book Encyclopedia. Word Book: US Department of State, 2004.

- PLUIJM, Rogier Van; MELISSEN, Jan. (2007). City Diplomacy: The expanding role of cities in International Politics. *Netherlands Institute of International Relations*. Clingendael: April, pp.1-42.
- PRESIDENTIAL PROCLAMATION 6925. Federal Register, Vol. 61, n.195. Washington:United States Government Printing Office, 1996.
- PROCEEDINGS OF COMMISSIONERS TO REMEDY DEFECTS OF THE FEDERAL GOVERNMENT, 1786. Annapolis in the State of Maryland. September 11h, 1786. Government Printing Office, 1927. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/annapoli.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/annapoli.asp) Último acesso: 15 maio de 2013.
- RAKOVE, Jack N. *Original Meanings: politics and ideas in the making of the Constitution*. Vintage books: New York, 1996.
- RAMSEY, Michael. The Myth of Extraconstitutional Foreign Affairs Power. *William and Mary Law Review*, Vol 42, Issue 2, Article 9, 2000.
- RAMSEY, Michael. *The Constitution's Text in foreign affairs*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.
- RATIFICATION OF THE CONSTITUTION BY THE STATE OF MASSACHUSETTS. February 6, 1788. Documentary History of the Constitution, Vol. II (1894), pp. 93-96. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/ratma.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/ratma.asp)
- RATIFICATION OF THE CONSTITUTION BY THE STATE OF NEW HAMPSHIRE; June 21, 1788. Documentary History of the Constitution, Vol. II (1894), pp. 141-144.. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/ratnh.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/ratnh.asp)
- RATIFICATION OF THE CONSTITUTION BY THE STATE OF NEW YORK; July 26, 1788. Reprinted from Documentary History of the Constitution, Vol. II (1894), pp 190-203. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/ratny.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/ratny.asp) Último acesso: 14de abril de 2013.
- RATIFICATION OF THE CONSTITUTION BY THE STATE OF RHODE ISLAND; May 29, 1790. Documentary History of the Constitution, Vol. II (1894), pp. 310-320.

- RATIFICATION OF THE CONSTITUTION BY THE STATE OF MASSACHUSETTS; February 6, 1788. Government Printing Office, 1927. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/ratma.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/ratma.asp) Último acesso: 22/06/13.
- RAY, Raphael. *Founding Myths: Stories That Hide Our Patriotic Past*. New York: The New York Press, 2010.
- REBMAN, Renée C. *The Articles of Confederation*. Compass Point Books, 2006.
- REDISH, Martin. *The Constitution as Political Structure*. New York; Oxford: Oxford University Press, 1995.
- REMINI, R.V. *A Short History of the United States*. New York: Harper Collins, 2009.
- REPORT OF COMMITTEE OF DETAIL (Between Aug 1 and Aug 6). Journals of the Continental Congress. “The first draft of the report of the Committee of Five of the Federal Convention”. Philadelphia: s.n., 1787. Library of Congress. Disponível em: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/h?ammem/bdsbib:@field\(NUMBER+@od1\(bdsdcc+c01a1\)\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/h?ammem/bdsbib:@field(NUMBER+@od1(bdsdcc+c01a1))) Último acesso: 2 de fevereiro de 2013.
- RESOLUTION OF THE FEDERAL CONVENTION SUBMITTING THE CONSTITUTION TO CONGRESS, September 17, 1787. Documentary History the Constitution, Vol. 11 (1894), pp. 20, 21. Library of Congress. Disponível em: <http://www.loc.gov/exhibits/treasures/trt007.html> Último acesso: 3 de junho de 2013
- RESOLUTIONS OFFERED BY MR. EDMUND RANDOLPH TO THE CONVENTION, MAY 29, 1787. In: Elliot, Jonathan. *The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution*. Vol 1. Washington: Taylor & Maury, 1863.
- REUTERS. “European Union Might Seek WTO Panel on Massachusetts Burma Law”, By Robert Evans. 17 Dec 1997.
- ROBERTSON, David Brian. *Federalism and the Making of America*. New York: Routledge, 2012.
- RODRIGUES, Gilberto M. Antônio. *Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2004.
- ROSENAU, James N. *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

- SAGER, Michelle Ann. *Cooperation without borders: Federalism and international trade*. (Thesis). UMI: George Mason University Press, 1998.
- SALOMON, Mônica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.29, n.1, janeiro/junho, 2007, p.99-147.
- SBRAGIA, Alberta M. *Debt wish: entrepreneurial cities, U. S. federalism, and economic development*. Pittsburg: Ed. University of Pittsburgh Press, 1996.
- SCALIA, Antonin. Associate Justice, Supreme Court of the United States of America, In: *Federalism in a Changing World: Learn from each other*. Scientific background, proceedings and plenary speeches of the international conference on federalism 2002. McGill-Queen's University Press, 2003, pp.539-548.
- SCHAEFER, M. Lessons from the Dispute over the Massachusetts Act Regulating State Contracts with Companies doing Business with Burma (Myanmar) in: Petersmann, Ernst-Ulrich; Pollack, Mark A. *Transatlantic Economic Disputes: The EU, the US, and the WTO*. New York: Oxford University Press, 2003.
- SCHIAVON, Jorge A. "La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones", *Integración & comercio*, N.21, p.109-138, 2004.
- SCHUG, M.C., J. Caldwell, D.R. Wentworth, B. Kraig, and R.J. Highsmith. *United States History: Eyes on the Economy. Volume One: Through the Civil War*. National Council on Economic Education, 1993.
- SCHWARTZ, Bernard. *A History of the Supreme Court*. New York: Oxford University Press, 1993.
- SIDO. SIDO SURVEY: Trends in State International Business Development. Washington: SIDO, 2008.
- SCOTT, James M. *After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*. Durham and London: Duke University Press, 1998.
- SHARMA S.R. (Ed). *Constitutional Law*. Nova Délhi: Anmol Publications, 2003.
- SIEMERS, David J. *Ratifying the Republic: Antifederalists and Federalists in Constitutional Time*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.

- SKOUSEN, W.Cleon. *The Making of America: The Substance and Meaning of the Constitution*. National Center for Constitutional Studies: C&J Investments, LLC, 1985.
- SLOAN, Cliff; McKean, David. *The great decision: Jefferson, Adams, Marshall, and the battle for the Supreme Court*. New York: Public Affairs, 2009.
- SOLBERG, W.U. *The Constitutional Convention and the Formation of the Union*. University of Illinois Press, 1990.
- SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors, in: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (org). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, p.34-53, 1990.
- \_\_\_\_\_. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world, in: BROWN, Douglas; FRY, Earl (eds.), *States and Provinces in the International Economy*. California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, p. 45-64, 1993.
- SOUTHEAST ASIA. “Massachusetts' Burma law may be only the first to be overturned”, By Jim Lobe. 29 June 1999. Disponível em: <http://www.atimes.com/se-asia/AF29Ae01.html> Último acesso: 23 de setembro de 2012.
- STEMPEL, John D. Losing it: the decentralization of American foreign policy: States in the Internacional Arena. *Journal of State Government*, October, 1991.
- STEVENSON, Archibald E. *States' Rights and National Prohibition*. Clark Boardman Company: New York, 1927.
- STOKE, Harold W. *The Foreign Relations of the Federal State*. Baltimore MD: John Hopkins Press, 1931.
- STORING, Herbert J (Ed). *The Complete Anti-Federalist. Volume 2: objections of non-signers of the Constitution and Major Series of Essays at the Outset*. London, Chicago: University of Chicago Press, 1981
- \_\_\_\_\_. *What the Anti-federalists were for: the political Thought of the Opponents of the Constitution*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981.
- \_\_\_\_\_; DRY, Murray (ed). *The Anti-Federalist: Writings by the Opponents of the Constitution*. Abridged, 1985.

\_\_\_\_\_. The Complete Anti-Federalist. An Eletronic Version of the Seven Volumes of The Complete Anti-Federalist. The University of Chicago Press, Chicago, 1981.

STUART, Ana Maria. *Regionalismo e democracia: uma construção possível*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2002.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Hines v. Davidowitz, 312 U.S. 52, 1941.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. United States v. PINK, Superintendent of Insurance of State of New York, et al. 325, U.S. 203m n.42, 1942.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. United States v. Belmont, 301 U.S. 324, 1937.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Holmes v. Jennison, 39 U.S. 14 Pet. 540, 1840.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Chy Lung v. Freeman, 92 U.S. 275, 1875.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Wardair Canada, Inc., Appellant V. Florida Department of Revenue. No. 84-902. Argued: March 31, 1986. Decided: June 18, 1986.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Container Corp. v. Franchise Tax Bd., 463 U.S. 159. N. 81-523. Argued January 10, 1983. Decided June 27, 1983.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Marbury v. Madison, 5 U.S. 1 Cranch 137, 1803.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 4 Wheat, 326, 1819.

SUPREME COURT DECREE IN GIBBONS V. OGDEN, 1824. Records of the Supreme Court of the United States; Record Group 267; National Archives. Disponível em: <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=24>

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. American Insurance Association et al v. Garamendi, Insurance Commissioner, State of California. No. 02-722. Argued April 23, 2003—Decided June 23, 2003.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Arizona et al. v. United States. Certiorari to The United States Court of Appeals for The Ninth Circuit , No. 11-182. Argued April 25, 2012—Decided June 25, 2012.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Crosby, Secretary of Administration and Finance of Massachusetts, et al v. National Foreign Trade Council, Argued March 22, 2000. Decided June, 19, 2000.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Japan Line, Ltd., et al. v. County Of Los Angeles et al. Appel from the Supreme Court of California. No. 77-1378. 441 U.S. 434. Decided April 30, 1979.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Massachusetts et al. v. Environmental Protection Agency et al. Argued November 29, 2006. Decided April 2, 2007.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. National Foreign Trade Council v. Giannoulis. No.06, C4251, United States District Court, N.D. Illinois, Eastern Division. February 23, 2007.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Zschernig v. Miller. No. 21, Argued November 7, 1967, Decided January 15, 1968, 389 U.S. 429.

THE ADDRES AND REASONS OF DISSENT OF THE MINORITY OF THE CONVENTION OF THE STATE OF PENNSYLVANIA TO THEIR CONSTITUENTS. December, 18, 1787. Washington: Library of Congress. Disponível em: [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/h?ammem/bdsbib:@field\(NUMBER+@od1\(bdsdcc+c0401\)\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/h?ammem/bdsbib:@field(NUMBER+@od1(bdsdcc+c0401))) Último acesso: 30 de julho de 2013.

THE ARTICLES OF CONFEDERATION. Maryland, March 1, 1781. Documents of the Formation of the Union of the American States. Government Printing Office, 1927. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/artconf.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp) Último acesso: 30 de julho de 2013.

THE CONNECTICUT COMPROMISE, 1787. In: LERNER, Ralph; KURLAND, Philip B (eds). The Founders' Constitution. University of Chicago Press and Liberty Fund, 1987.

THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. New York: Barnes & Noble, 2002.

THE ECONOMIST, “The Supreme Court Burma Shave”, 22 June 2000. Disponível em: <http://www.economist.com/node/80915>. Último acesso 12/10/2011.

THE ECONOMIST. “State’s right: Tea Party”, 23 Mar 2000. Disponível em: <http://www.economist.com/node/295779/print> Último acesso: 30 de julho de 2013.

THE JAPAN TIMES. “Japan to join EU action against Massachusetts law”, Friday, July 4, 1997.

THE JUDICIARY ACT OF 1789. An Act to establish the Judicial Courts of the United States, 1789.

THE NEW YORK TIMES. “Arizona Enacts Stringent Law on Immigration”, April 23, 2010.

Disponível em: [http://www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html?_r=0)

Último acesso: 23/05/13.

THE NEW YORK TIMES. “After Defeat, Campaigner for 'Free Burma' Begins Anew”, By

Carey Goldberg, Published: June 24, 2000c.

THE NEW YORK TIMES. “Arizona Immigration Law (SB1070)”. April 11, 2011. Disponível

em: <http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/i/immigration-and-emigration/arizona-immigration-law-sb-1070/index.html>

Último acesso: 23/05/13.

THE NEW YORK TIMES. “Justices to Decide Foreign Policy Question in Massachusetts

Boycott of Myanmar”. Linda Greenhouse, Published: November 30, 1999.

Disponível em: [http://www.nytimes.com/1999/11/30/us/justices-to-decide-foreign-policy-question-in-massachusetts-boycott-of-](http://www.nytimes.com/1999/11/30/us/justices-to-decide-foreign-policy-question-in-massachusetts-boycott-of-myanmar.html?pagewanted=all&src=pm)

[myanmar.html?pagewanted=all&src=pm](http://www.nytimes.com/1999/11/30/us/justices-to-decide-foreign-policy-question-in-massachusetts-boycott-of-myanmar.html?pagewanted=all&src=pm)

Último acesso: 23/05/13.

THE NEW YORK TIMES. “The Supreme Court: The Foreign Policy Issue: Justices Overturn a

state law. Linda Greenhouse. June 20, 2000.

THE NEW YORK TIMES. “After Defeat, Campaigner for 'Free Burma' Begins Anew”, by

Carey Goldberg, June 24, 2000. Disponível em:

[http://www.nytimes.com/2000/06/24/us/after-defeat-campaigner-for-free-burma-](http://www.nytimes.com/2000/06/24/us/after-defeat-campaigner-for-free-burma-begins-anew.html?pagewanted=2)

[begins-anew.html?pagewanted=2](http://www.nytimes.com/2000/06/24/us/after-defeat-campaigner-for-free-burma-begins-anew.html?pagewanted=2) Último acesso: 23/05/13.

THE RATIFICATION OF THE CONSTITUTION. National Archives and Records

Administration General Records of the U.S. Government Record Group 11.

Disponível em: [http://www.archives.gov/education/lessons/constitution-](http://www.archives.gov/education/lessons/constitution-day/ratification.html)

[day/ratification.html](http://www.archives.gov/education/lessons/constitution-day/ratification.html) Último acesso: 03/12/12.

THE WHITE HOUSE, *Brief For the U.S. as Amicus Curiae Supporting Affirmance*, No. 99-474,

1997.

THOMAS, Kenneth R. *The Constitution of the United States of America: Analysis and*

*Interpretation* – 2006 Supplement. Washington: Government Printing Office, 2007.

- THOMAS, Kenneth R (Ed). *The constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation: analysis of cases decided by the Supreme Court of the United States*. Washington: U.S. Government Printing Office, 2008.
- THOMAS, Kenneth R.; TATELMAN, Todd B. *The Powers to Regulate Commerce: Limits on Congressional Power*. Washington: CRS Report for Congress, 2010.
- TRACHY, Elizabeth. State & local economic sanctions: the constitutionality of New York's divestment actions and the Sudan Accountability & Divestment Act of 2007. *Albany Law Review*, Winter, 2011.
- TRONE, John. *Federal Constitutions and International Relations*. Queensland: University of Queensland Press, 2003.
- TUSHNET, Mark. *The Constitution of the United States of America: A contextual Analysis*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2009.
- TUSHNET, Mark. *Why the Constitution Matters*. London: Yale University Press, 2010.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE. *Assessing Trends and Policies of Foreign Direct Investment in the United States*. Washington: Department of Commerce, 2008.
- UNITED STATES DISTRICT COURT OF MASSACHUSSETTS. *Decision on National Foreign Trade Council v. BAKER et al*, 1998
- UNITED STATES TRADE COMMISSION. *Annual Report*. Washington: USITC Publication, 1998.
- USA ENGAGE. U.S. District Court Rules Illinois Law on Sudan Investments Unconstitutional. Monday, 26 February 2007. Disponível em: [http://www.usaengage.org/legislative/index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=7&Itemid=62&limit=20&limitstart=220](http://www.usaengage.org/legislative/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=7&Itemid=62&limit=20&limitstart=220) Último acesso: 30 de julho de 2013.
- USA TODAY. "In Arizona law's Wake, other states to forge ahead", 25 de junho de 2012. Disponível em: <http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/judicial/story/2012-06-25/supreme-court-arizona-immigration-ruling-analysis/55825582/1> Último acesso: 01/06/13.
- VENGROFF, Richard; JASON, Rich. *Paradiplomacy and the Canadian Provinces*. "Prepared for delivery at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association",

September 2 - September 5, 2004. Copyright by the American Political Science Association.

- VIGEVANI, Tullo et al. (org). (2004). *A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Ed.UNESP: EDUC, 2004.
- VILE, J.R. *The Constitutional Convention of 1787: A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding*. ABC-CLIO, 2005.
- VIRGINIA. GENERAL ASSEMBLY. *Journal of the House of Delegates of the State of Virginia*. Virginia: Superintendent Public Printing, 1828.
- WALKER, David. American Federalism: Past, present and future. *Journal of State Government*, 62, n.1, p.3-11, 1989.
- WALKER, Thomas G.; EPSTEIN, Lee. *The Supreme Court of the United States: an introduction*. New York: St. Martin' Press, 1993.
- WALTENBURG, Eric N.; Swinford, Bill. *Litigating Federalism: The States Before the u.S. Supreme Court*. Westport: Greenwood Press, 1999.
- WASBY, Stephen L. *The Supreme Court in the Federal Judicial System*. 4ed. Stanford: Cengage Learning; 4.ed, 1993.
- WEBSTER, D. Mr. Webster's Second Speech on the Sub-Treasury Bill, Delivered March 12, 1838.
- WEISS, Martin A. *Arab League Boycott of Israel*. Washington: Congressional Research Service, 2013.
- WILLIAMS, William Appleman. *The contours of American history*. Chicago, IL: Quadrangle Books, 1966.
- WILLS, G. *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence*. New York: Houghton Mifflin Company, 2002.
- WILSON, Bradford P.; Schramm Peter (Eds). *Separation of Powers and Good Government*. Boston: Rownan & Littlefield Publishers, 1994.
- WILSON, Bradford P; Masugi, Ken. (ed) *The Supreme Court and American Constitutionalism*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.
- WISCONSIN LEGISLATIVE REFERENCE BUREAU: United States Constitution, Article I, Sections 8 and 10; Article 6 and the 10th Amendment: Federal Preemption of State Law, Vol. III, n.1, 2003,

- WOOD, Gordon S. *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. New York: W. W. Norton, 1972.
- WOOTTON, David. *The Essential Federalist and Anti-Federalist Papers*. Hackett Publishing, 2003.
- WRIGHT, Deil S.; JUN, Jong S. *Globalization & Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*. Washington: Georgetown University Press, 1996.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Dispute Settlement DS95. Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds95\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds95_e.htm) Último acesso: 2 de junho de 2013.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Dispute Settlement DS88. Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds88\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds88_e.htm) Último acesso: 2 de junho de 2013.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). United States – Measure Affecting Government Procurement. WT/DS88/6 ; WT/DS95/6. 14 February , 2000. Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/september/tradoc\\_118762.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/september/tradoc_118762.pdf) Último acesso: 4/06/13.
- WRIGHT, Deil Spender. *Understanding intergovernmental relations*. Pacific Grove, CA: Brooks/ Cole, 1988.
- ZIMMERMAN, Joseph F. *Interstate Relations: The Neglected Dimension of Federalism*. London: Praeger Publishers, 1996.
- \_\_\_\_\_. National-state relations: cooperative federalism in the twentieth century. *Publius*, 31 (2): 15-30, 2001.
- ZINN, H. *A People's History of the United States: 1492 to Present*. Harper Collins, 2010.
- ZUCKERT, Michael P. Federalism and the Founding: Toward a Reinterpretation of the Constitutional Convention. *The Review of Politics*, Vol. 48, No. 2 (Spring, 1986), pp. 166-210.