

AS SANÇÕES INTERNACIONAIS APLICADAS PELOS GOVERNOS ESTADUAIS NORTE-AMERICANOS E AS REGULACÕES SADA (2007) E CISADA (2010)¹

Leila Barbosa de Oliveira Neta, Débora Figueiredo Mendonça do Prado²

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar duas regulações importantes em relação às sanções internacionais aplicadas por governos estaduais: a Sudan Accountability and Divestment Act (SADA), lei federal aprovada em 2007 que aplica sanções ao Sudão e o Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act (CISADA), uma lei federal aprovada em 2010 que aplica sanções ao Irã. Através delas, o Congresso autorizou explicitamente que estados aplicassem sanções a outros países e definiu o conteúdo das leis estaduais. Aplicando-se o marco teórico de Soldatos (1990), foi possível compreender que a principal causa dessas regulações é que a aplicação de sanções estaduais é resultado de uma crise do Estado-nação, já que estados passam a atuar em questões de política externa, uma função do governo central. Diante dessa crise, o Congresso criou regulações que aceitassem as atuações estaduais e, ao mesmo tempo, harmonizassem os papéis das duas esferas do governo – central e subnacional – a fim de evitar conflitos entre elas.

PALAVRAS-CHAVE: Governos estaduais. Congresso. Regulações. Sanções. Estados Unidos.

¹ Pesquisa resultante do Programa de Bolsa Institucional de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq/UFU). O período de vigência da bolsa foi de Agosto/2013 a Julho/2014.

² Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Economia; Relações Internacionais.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze two important regulations regarding international sanctions imposed by state governments: the Sudan Accountability and Divestment Act (SADA), a federal law passed in 2007 imposing sanctions on Sudan and the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act (CISADA) a federal law passed in 2010 imposing sanctions on Iran. Through them, Congress explicitly authorized states to implement sanctions on other countries and limited the state laws. By applying the theoretical framework of Soldatos (1990), it was possible to understand that the main cause of these regulations is that the application of state sanctions is the result of a crisis of the nation-state, as states begin to act in matters of foreign policy, a function of the central government. Faced with this crisis, Congress established regulations to accept state performances and, at the same time harmonize the roles of the two levels of government - central and subnational - to avoid conflicts between them.

KEYWORDS: State governments. Congress. Regulations. Sanctions. United States.

1. INTRODUÇÃO

Os governos estaduais norte-americanos têm influenciado na política internacional por meio de sanções econômicas. Através das “leis de compra seletiva”, os governos estaduais abstêm-se de comprar ou contratar empresas que fazem negócios com os países que são alvos das sanções. Isso obriga as grandes empresas, com grandes contratos governamentais estaduais, a escolherem entre fazer negócios com o estado norte-americano ou com o país em questão (HOWARD, 2004). Outra forma de sanção estadual é “leis de investimento seletivo”, as quais proíbem que as agências estaduais invistam recursos públicos (dos seus fundos de pensão) em tais empresas (GRIMMETT, 2011; PRADO, 2013).

Este tipo de atividade internacional por parte de governos estaduais tem seu início na década de 1970. Neste período, vários estados norte-americanos criaram leis de investimento e compra seletiva contra os países árabes que faziam boicote a Israel (KLINE, 1999). Na década de 1980, governos estaduais adotaram leis desse tipo contra o regime sul-africano (GRIMMETT, 2011; KLINE, 1999). Durante a década de 1990, governos estaduais aplicaram sanções contra a Irlanda do Norte devido à discriminação de trabalhadores católico-romanos (KLINE, 1999); a Indonésia, Nigéria e Birmânia devido a abusos aos direitos humanos; e a bancos suíços em defesa às vítimas do Holocausto (KLINE, 1999; PIERRE, 1998; SALZER, 1997). A partir de 2000, foram aplicadas sanções estaduais contra o Sudão, ao Irã e recentemente, no início de 2012, o estado da Flórida aplicou sanções contra Cuba e Síria (CUEVAS JUNIOR, 2012; GRIMMETT, 2011).

De acordo com a Constituição norte-americana (artigo I, inciso 10), o Congresso é a instituição política responsável por controlar a atividade internacional dos governos estaduais (THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES, 2002). Logo, diante da aplicação de sanções estaduais, seria responsabilidade do Congresso aplicar regulações para adequá-las a certos limites. No entanto, apesar de terem existido 23 projetos de leis visando regular as sanções estaduais, somente quatro tornaram-se leis federais e foram implementados (PRADO, 2013).

Dessas quatro regulações, as únicas que autorizaram a aplicação de sanções estaduais de forma permanente – enquanto durassem as sanções federais – foram as leis *Sudan Accountability and Divestment Act* (SADA) aprovada em 2007 que regulou as sanções estaduais contra o Sudão e a *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act* (CISADA) aprovada em 2010, que regulou as sanções contra o Irã (BECHKY, 2009;

TRACHY, 2011). Diante disso, foi elaborado o seguinte problema de pesquisa: Por que as sanções estaduais contra o Irã e o Sudão foram reguladas e autorizadas de forma efetiva pelo governo central enquanto as outras não³?

A hipótese deste trabalho é a de que o Congresso dos Estados Unidos tentou limitar o escopo dessas sanções estaduais a fim de unificar a política externa norte-americana, evitando uma política externa fragmentada e conflitos internos entre as duas esferas do governo – a central e a subnacional⁴.

Portanto, as regulações SADA e a CISADA são o objeto de estudo deste artigo porque elas são as leis mais atuais que regulam as sanções estaduais estabelecendo limites dentro dos quais os estados são incentivados a atuar. Tal maneira de regular a atividade internacional dos estados é uma alternativa interessante para o Congresso visto que aproveita as vantagens das leis de compra e investimento seletivo, limitando, ao mesmo tempo, os excessos que prejudiquem os interesses nacionais (BECHKY, 2009).

Enfim, esse é um fenômeno novo e ainda pouco estudado. Durante o levantamento bibliográfico foram encontrados poucos materiais que focavam especificamente nos casos de sanções estaduais aplicadas por estados norte-americanos e as suas regulações federais, como Kline (1999), Grimmet (2011); Trachy (2011) e Prado (2010). Inclusive, no Brasil existem apenas duas teses de doutorado publicadas que falam sobre o envolvimento internacional de entidades subnacionais norte-americanas: Bueno (2010) e Prado (2013).

Segundo Hocking (1993 apud Mcmillan, 2008, p. 48) um problema dos estudos acadêmicos sobre as atividades internacionais de atores subnacionais é que a maioria deles tem natureza descritiva, e não explicativa ou preditiva. Nesse sentido, a contribuição deste artigo é tentar descrever o fenômeno das sanções estaduais e as regulações SADA e CISADA, através de levantamentos empíricos e análise documental. E, com o auxílio da teoria de Soldatos (1990), tentar também explicar como funciona o sistema político norte-americano em relação a esses casos. Logo, este trabalho é de natureza descritiva e explicativa.

Para melhor desenvolvimento deste artigo, ele foi dividido em introdução, materiais e métodos, resultados, discussão e conclusão. Os resultados foram divididos em seis tópicos. O primeiro discorrerá a respeito dos conceitos de paradiplomacia dos autores mais relevantes da área, justificando a escolha do conceito de Soldatos (1990) como referência para este artigo.

³ As outras sanções estaduais ou não foram reguladas ou foram proibidas pelo governo central.

⁴ Tal hipótese foi resultado dos estudos e do extenso levantamento feito no grupo GEA sobre as sanções estaduais norte-americanas que podem ser encontradas em PRADO (2013). Este artigo é resultado de uma pesquisa que é uma continuação do objeto de estudo da tese de doutorado dessa autora, sob a orientação da mesma.

Em seguida será explicada, sucintamente, a teoria da segmentação de Soldatos (1990) que forneceu o arcabouço explicativo para as sanções e as suas regulações que são o objeto de estudo deste artigo. No terceiro tópico serão descritos os diversos casos de sanções estaduais contra outros países, nos quais o Congresso exerceu - ou não - o seu poder de regulação. No quarto, foram analisadas as leis SADA E CISADA, examinando-se os trechos do texto da lei que falam sobre o seu conteúdo principal. No seguinte, foram avaliadas as possíveis causas das sanções ao Sudão e Irã terem sido reguladas, enquanto outras não. Enfim, na discussão foi feita uma análise da relação entre a teoria e a prática política das unidades subnacionais. Percebe-se, a partir disso, que a teoria de Soldatos explica bem a prática política nos Estados Unidos.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Foi utilizado o método hipotético-dedutivo como método de abordagem. Quanto aos procedimentos técnicos, foi realizada uma pesquisa documental, com análise das regulações federais (SADA e CISADA) encontradas no site da biblioteca do Congresso norte-americano (<http://beta.congress.gov/>). Ademais, foi feito um estudo de caso, aprofundando-se na análise das suas regulações específicas já citadas. E, enfim, procurou-se desenvolver uma pesquisa bibliográfica que possibilitasse a análise do assunto delimitado, focando as regulações do Congresso estadunidense a respeito das sanções estaduais. Como arcabouço teórico foi utilizado a teoria da segmentação de Soldatos (1990) encontrada no capítulo chamado “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”.

3. RESULTADOS

3.1 CONCEITOS DE PARADIPLOMACIA

O estudo do envolvimento internacional dos atores subnacionais é objeto de estudo das Relações Internacionais, e, para explicar o fenômeno foram criados diferentes conceitos. Primeiramente, foi utilizado o conceito da “microdiplomacia” por Ivo D. Duchacek para se referir às atividades internacionais de atores subnacionais (RIBEIRO, 2008). Alguns críticos afirmavam que a expressão “micro” levava a uma impressão depreciativa, como se a

participação internacional de atores subnacionais fosse menos importante do que as relações exteriores centrais (DANTAS, 2011).

Posteriormente, na década de 1980, Panayotis Soldatos criou a expressão paradiplomacia, a qual seria “a atividade diplomática desenvolvida entre entidades políticas não centrais situadas em diferentes Estados e as investidas internacionais desses governos nas mais variadas áreas e sob a utilização de meios mais ou menos formais” (LESSA, 2002, p. 8 apud DANTAS, 2011, p. 13). Já James Der Derian criou um conceito de paradiplomacia que ficou conhecido como neoclássico, visto que significaria “uma forma de diplomacia não governamental, não importando o nível de sua ocorrência” (DANTAS, 2011, p. 14). Logo, para o autor, paradiplomacia deveria levar em consideração todos os atores não estatais, inclusive corporações transnacionais, comunidades religiosas, lobbies, associações científicas, entre outros (RIBEIRO, 2008).

Por outro lado, Cornago (2000, p. 2, tradução nossa), define paradiplomacia como

(...) envolvimento do governo subnacional nas relações internacionais, através do estabelecimento de contatos permanentes ou ad hoc, formais e informais, com o público estrangeiro ou entidades privadas, com o objetivo de promover as questões socioeconômicas e políticas, bem como qualquer outra dimensão externa de suas próprias competências constitucionais.

Brian Hocking prefere utilizar a palavra “diplomacia de múltiplas camadas”, visto que ele defende que diplomacia não deve ser separada entre os diversos atores dentro de um Estado, mas deve ser considerada como um sistema (RIBEIRO, 2008). Ele afirma que existe uma diplomacia internacional e uma diplomacia interna (entre os governos subnacionais em uma federação). E, como os interesses nacionais e estrangeiros estão relacionados, os recursos dos governos estaduais podem ser utilizados para influenciar ações nas esferas locais, nacionais e internacionais.

Logo, na sua visão, não existe uma “hierarquia de domínios exclusivos que funcionam de subnacional até internacional, mas sim um meio diplomático complexo, que reflete uma mudança de elenco de jogadores cuja interação varia de acordo com as questões, interesses e capacidades para influenciar os resultados” (HOCKING, 1993 apud KLINE, 1999, p. 131). Para o autor, quando se trata de políticas públicas não existe a predominância de um tipo de arena específica, mas sim, várias arenas nas quais os formuladores de políticas precisam se relacionar. Enfim, “é preciso que os formuladores de políticas operem cada vez mais em um ambiente político de níveis múltiplos, abrangendo arenas subnacionais, nacionais e internacionais (...)” (HOCKING, 2004, p. 96).

Kincaid (2002), por outro lado, prefere utilizar o termo “diplomacia constituinte”, que significa “a participação dos governos regionais e locais na elaboração da política externa e das relações internacionais” (KINCAID, 2002, p. 132, tradução nossa). Ele afirma que essa é uma característica dos países federais democráticos (KINCAID, 2002). Para o autor, a diplomacia constituinte é uma ferramenta para afirmar a política autônoma de um estado dentro de sua federação, projetando a sua identidade internacionalmente, ganhando influência política internacional sobre seu governo federal (KINCAID, 2002).

Kline (1999) afirma que para analisar o caso das sanções estaduais seria ideal combinar os conceitos de diplomacia constituinte de Kincaid e de diplomacia de múltiplas camadas sugerida por Brian Hocking. Para ele, a prática política demonstra muito mais esforços para uma melhor cooperação e coordenação na gestão do crescimento de uma “diplomacia constituinte” em um “ambiente de múltiplas camadas” (KLINE, 1999, p. 132). Porém, um trabalho que utilizasse tal proposta como referência poderia não ter coerência já que os conceitos dos dois autores são muito diferentes um do outro.

Logo, diante de todas essas conceituações, a definição que serve melhor para os objetivos do presente artigo é a de Soldatos (1990). Além do seu conceito também será utilizada a sua Teoria da Segmentação, um arcabouço teórico resultado de um estudo que o autor fez sobre a paradiplomacia em países industrializados que o levou a criar uma nova proposta explicativa. Apesar de ter sido um dos trabalhos pioneiros na formulação de um novo marco teórico na área, como já foi exposto anteriormente, suas ideias ainda podem ser aplicada aos dias de hoje com sucesso. O objetivo deste artigo é demonstrar o quanto a teoria de Soldatos, que será explicada melhor no próximo tópico, é capaz de explicar muito bem as sanções estaduais e o estudo de caso das regulações SADA (2007) e CISADA (2010) que são acontecimentos muito contemporâneos.

Prado (2013, p. 14, grifo nosso) afirma que o conceito de paradiplomacia sugerido por Soldatos (1993) não é suficiente para explicar o caso das sanções estaduais.

(...) 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.

Porém, se analisarmos o estudo anterior do autor, percebe-se que Soldatos (1990) consegue dar contribuições importantes para explicar o fenômeno das sanções estaduais, pois ao dissertar sobre as principais características das relações exteriores de unidades subnacionais, ele afirma

(...) em primeiro lugar, em termos qualitativos, *tais atividades têm sido relativamente diretas e autônomas* de fato das unidades federadas terem e implantarem, muitas vezes, os seus próprios canais e aparatos de serviços domésticos e “exteriores”, bem como quantidades substanciais de seus próprios recursos financeiros em busca do seu próprio conjunto de objetivos de política externa. Em segundo lugar, a atividade externa da unidade federada (...) não tem precedentes em termos quantitativos, em que o seu ritmo se acelerou, pois tem se tornado cada vez mais amplo no seu escopo (...) e nos relacionamentos. (...) Essa atividade externa tem, portanto, elementos constitutivos de uma política externa (...) na medida em que tem objetivos, estratégias, táticas, instituições, um processo de tomada de decisões, instrumentos e um "output de política externa". Além disso, as suas manifestações (...) são muitas vezes semelhantes às atividades de política externa dos Estados-nação. (SOLDATOS, p. 35, tradução nossa, grifo nosso)

Logo, Soldatos (1990) entende que a atividade internacional dos governos subnacionais pode ser autônoma e independente do governo federal, pois eles têm vontade própria. Assim, a sua definição explica bem o caso das sanções estaduais que os estados norte-americanos aplicam a outros países, pois, a grande maioria delas não acompanha a política externa do governo central. Entendemos, pois, que o conceito de paradiplomacia define bem o nosso objeto de estudo e o quadro explicativo de Soldatos, ajuda, ainda, a explicar as regulações federais em relação às atividades paradiplomáticas.

Brian Hocking também critica a utilização do termo paradiplomacia, afirmando que tal palavra deixaria implícita a ideia de conflito entre o governo nacional e os governos subnacionais (RIBEIRO, 2008). Tal crítica também não se justifica, pois o próprio Soldatos (1990, p. 49, tradução nossa) defende que

(...) tal paradiplomacia, em vez de ser um processo de conflito, pode ser uma racionalização, em que o governo federal aceita ou até mesmo recebe o papel internacional das unidades federadas como complementares (coordenada, conjunta ou monitorados) para seus empreendimentos internacionais.

Portanto, para Soldatos (1990), apesar de, algumas vezes, as atividades paradiplomáticas gerarem conflitos com o governo federal, isso não deve acontecer necessariamente. Podem existir casos de coordenação entre as duas esferas. Inclusive, as leis SADA e CISADA são exemplos práticos dessa situação que o autor descreve.

Cornago (2000, p. 2, tradução nossa) esclarece que

(...) o conceito de paradiplomacia não exclui a existência de outras formas de participação dos governos subnacionais no processo de política externa, mais diretamente subordinadas aos governos centrais prioridades e objetivos, nem o papel crescente dos governos subnacionais em estruturas multicamadas para a governança

global ou regional. Ele simplesmente tenta sublinhar, heurísticamente, a autoafirmação, bem como as dimensões hierárquicas existentes por trás da crescente envolvimento das unidades constituintes em assuntos internacionais (idem).

O fato de o conceito de paradiplomacia deixar claro que existem hierarquias entre as esferas de poder nos processos políticos, não significa que sempre existirão conflitos elas. Inclusive, o conceito de Hocking (2004) de que não deve existir hierarquia entre a esfera subnacional e a esfera central não está de acordo com a prática política norte-americana, já que o governo central tem o poder constitucional para proibir as atividades subnacionais se assim desejar, e, inclusive, existem casos empíricos, que demonstram que já existiram casos em que o Congresso proibiu as sanções internacionais aplicadas por estados (caso das leis estaduais contra o Apartheid na década de 1980) e que a Suprema Corte anulou leis estaduais. Esses casos estão descritos no tópico 3.3.

O estudo da paradiplomacia diverge dos pressupostos dos teóricos realistas a respeito do sistema internacional. Afinal, quando analisam os Estados Unidos, os realistas enfatizam fatores sistêmicos, argumentando que a influência mais importante na política externa norte-americana é o sistema internacional e a quantidade relativa de poder que o país possui (SCHMIDT, 2008).

O realismo defensivo e o ofensivo compartilham uma série de pressupostos semelhantes. O primeiro deles seria a ideia de que o sistema internacional é anárquico, o que significa que não existe autoridade central superior aos Estados. O segundo pressuposto, partindo desse raciocínio, é que os atores mais importantes no sistema internacional são Estados soberanos. A soberania significa que cada Estado se considera como a mais alta autoridade e pode conduzir seus assuntos internos de acordo com a forma como acharem convenientes. Uma terceira suposição é que os estados atuam baseados na autoajuda, ou seja, cada um deve tomar as medidas necessárias para garantir a sua própria sobrevivência no sistema internacional anárquico. Em quarto lugar, pressupõe-se que todos os Estados devem lutar por poder na política internacional (SCHMIDT, 2008).

A partir dessa visão de que o Estado é uma “bola de bilhar”, com interesses muito bem definidos em termos de poder, o estudo das relações externas de entidades subnacionais não faz sentido. Aliás, os atores internos dos Estados seriam considerados fatores secundários na análise da política internacional, já que o a política externa de um país deveria ser coesa, o que pressupõe a centralidade das decisões. Nessa perspectiva realista “estocêntrica”, qualquer iniciativa que desafiasse a centralidade do poder nacional seria encarada com desconfiança por parte dos formuladores de política. Logo, a intensificação da atuação

exterior de governos estaduais tem levado os tomadores de decisão centrais a tentarem manterem-nas dentro de limites rigorosos (HOCKING, 2004).

Enfim, a paradiplomacia questiona as premissas realistas porque indica “a participação de outros atores estatais, que não o Estado nacional”, nas Relações Internacionais (VIGEVANI, 2006). Segundo Soldatos (1990, p. 34, tradução nossa), “quando observamos o processo mais contemporâneo da tomada de política externa (...), especialmente em sociedades industriais avançadas de tipo federal, assistimos a um processo mais acentuado de erosão de prerrogativas da soberania do Estado nas relações exteriores”. Este artigo, focando no sistema federativo norte-americano, traz ainda mais evidências para essa constatação do autor. De acordo com Prado (2013), o número de sanções internacionais aplicadas por governos estaduais tem aumentado ao longo do tempo. Além disso, as leis SADA (2007) e CISADA (2010), a serem analisadas no tópico 3.4, são uma tentativa do Congresso de reconhecer a importância dessa atuação internacional subnacional em coordenação com o governo federal.

3.2. ARCABOUÇO TEÓRICO DE SOLDATOS

Para analisar a forma como o Congresso dos Estados Unidos tem regulado as sanções estaduais aplicadas por governos estaduais utilizar-se-á a Teoria da Segmentação de Panayotis Soldatos (1990). Teorias são prismas através dos quais os indivíduos entendem o mundo e são úteis para que se possam identificar as causas do comportamento dos atores em política externa a fim de possibilitar explicar e antecipar a ação governamental. Elas discorrem a respeito das diferenças no comportamento humano; nos valores sociais; e no papel dos governos (HOOK, 2011).

Soldatos (1990) afirma que o fato de muitos governos estaduais - denominados por ele de unidades federativas - almejarem atuar na área de política externa é chamado de segmentação⁵ e é muito frequente em países federativos e industrializados, pois, nesses locais, há um maior pluralismo político e socioeconômico que possibilita o destaque de muitos atores diferentes⁶. Tal fenômeno seria, para o autor, “(...) o resultado de uma crise no nível do processo sistêmico do Estado-nação e do desempenho de política externa (...)” (idem, p. 34, tradução nossa). Porém, o autor esclarece que o conceito de segmentação nem sempre é um

⁵ O conceito de segmentação foi proposto no trabalho de Duchacek (1990) e adotado por Soldatos (1990).

⁶ Ele afirma que esse fenômeno também pode ocorrer – com menor frequência – em outros tipos de sociedades, como a comunista.

fenômeno desintegrativo que implica em uma política externa fragmentada e desorganizada, mas pode ser, muitas vezes, parte de um processo de racionalização da política externa (idem).

O autor cria diversas tipologias de segmentação que serão explorados ao longo deste artigo a fim de facilitar a explicação do fenômeno e que serão explicados nesse tópico. Assim, para Soldatos (1990), existem dois tipos de segmentação, a territorial consiste na ligação direta entre os vários níveis de governos - o federal e os federativos - às relações internacionais e ao processo de formulação de política externa. Já a segmentação funcional é o envolvimento direto, no mesmo nível de governo – federal ou federativo –, de diferentes departamentos e agencias governamentais com as relações exteriores. O objeto de estudo deste artigo é a segmentação territorial, focando em como os governos federativos tentam ter atividades diretas em temas de política externa através de sanções.

Há quatro níveis de segmentação territorial, a primeira, denominada de objetiva, refere-se ao impacto que as diferentes características das unidades territoriais têm nas atividades de política externa do país. Essas características podem ser econômicas, geográficas, políticas, linguísticas e religiosas. Já a segmentação perceptiva refere-se às diferentes percepções subjetivas - atitudes, percepções, lealdades, interesses, entre outras - das populações e elites em relação a sua realidade que levam a diversas demandas em relação a temas de política externa. A segmentação política refere-se aos resultados dos dois últimos tipos de segmentações e que levam a diferentes posicionamentos em relação ao exterior. Enfim, a segmentação de atores refere-se ao fato de os estados federativos passarem a serem atores de política externa devido a todos os fatores que compõem das segmentações anteriores e utilizarem o seu próprio aparato institucional para isso. A paradiplomacia seria constituída, portanto, da segmentação política e de atores. (SOLDATOS, 1990). As sanções estaduais são um tipo de segmentação de atores, na qual, as unidades federativas utilizam os seus fundos de pensão e os seus contratos com empresas multinacionais para boicotarem o regime político de outro país.

Soldatos (1990) explica que a segmentação de atores pode aumentar a segmentação política, visto que o envolvimento direto de unidades federativas em política externa pode levar o governo federal e as demais unidades federativas a modificarem, ainda mais, as suas percepções sobre a realidade internacional e doméstica. Por outro lado, no caso específico da paradiplomacia cooperativa⁷, a segmentação política pode ser muito reduzida. Ademais, nem

⁷ O conceito será explicado posteriormente, nos próximos parágrafos.

sempre a segmentação política leva a uma segmentação de atores, pois, por exemplo, as unidades federativas mais fortes podem utilizar o seu poder de influência para afetar as decisões centrais. Nesse caso, é mais vantajoso para tais unidades se adequarem às decisões federais do que buscarem um posicionamento autônomo. Outro fator que também pode inibir a segmentação de atores é a falta de recursos financeiros.

Existem duas categorias de paradiplomacia: a primeira seria a paradiplomacia global, na qual as unidades federativas lidam com temas que dizem respeito ao sistema internacional como um todo. Por exemplo, comércio internacional, paz e guerra. Esse tipo de atuação internacional não seria muito comum já que, geralmente, os estados tratam de assuntos de “low politics”. De outro modo, na paradiplomacia regional, as unidades federativas se ocupam de assuntos de relevância regional ou local (SOLDATOS, 1990). Utilizando tais categorias, entendemos que as sanções estaduais contra outros países podem ser um tipo de paradiplomacia global, já que, as unidades federativas quando as aplicam, estão preocupadas com questões de segurança e direitos humanos internacionais.

Existem diferentes tipos de ações paradiplomáticas. As “ações cooperativas” são possíveis quando as atividades das unidades federativas em relação à política externa forem coordenadas pelo governo federal ou forem desenvolvidas de forma conjunta. Também podem existir “ações paralelas” que podem ser desenvolvidas de forma harmoniosa quando o governo federal aceita a atuação independente das unidades federativas em termos de relações exteriores, com ou sem a monitoração federal. Por outro lado, essas ações paralelas podem estar em conflito com o governo federal, de forma que o mesmo tente proibir tais iniciativas subnacionais (SOLDATOS, 1990). As sanções estaduais, em alguns casos, são ações cooperativas (sanções ao Sudão e Irã); em outros elas são paralelas e harmônicas sem a monitoração federal (sanções à Nigéria) e, em outros, gera conflitos com as instituições do governo federal (sanções à Birmânia; à África do Sul).

Como foi dito anteriormente, para Soldatos (1990), a segmentação territorial representa uma crise do Estado-nação. Isso acontece porque como a atuação internacional das unidades federativas, muitas vezes, têm razões pragmáticas, o fato de elas estarem desiludidas em relação à política externa do governo federal e a crença de que o mesmo é incapaz de promover os interesses subnacionais por contra própria são os motivos que levam os governos estaduais a procurarem se envolver diretamente com relações internacionais. O resultado disso é a segmentação da política externa do país. Por sua vez, tal envolvimento subnacional obriga o governo central a tentar coordenar ou supervisionar as ações estaduais a fim de

harmonizar os papéis de cada nível de governo. No entanto, isso pode atrapalhar o processo com excessiva burocratização, o que aumenta ainda mais a crise (idem).

No entanto, se os dois tipos de governo – o federal e os federativos - puderem harmonizar suas políticas externas, a segmentação política deixará de existir e haverá apenas segmentação de atores, o que levaria a um processo de racionalização da tomada de decisão de política externa. Esse processo de racionalização acontece quando a segmentação de atores se refere a um processo de descentralização da política externa, no qual o governo federal aceita as relações exteriores subnacionais, coordena ou monitora as mesmas, utiliza esforços conjuntos com elas, e, enfim, tenta harmonizar as várias atividades paradiplomáticas com suas próprias políticas (SOLDATOS, 1990).

Entendemos que o estudo caso deste artigo, as leis SADA (2007) e CISADA (2010), fazem parte de um processo de racionalização da política externa norte-americana, uma estratégia que tem sido utilizada pelo governo federal para que ambas as esferas do governo possam trabalhar juntas para atingir seus objetivos comuns. Esse processo será mais bem explicado no tópico 3.5 quando forem analisadas essas duas regulações.

3.3. REGULAÇÕES DO CONGRESSO ÀS SANÇÕES ESTADUAIS

Caso o Congresso seja favorável a certas sanções estaduais, ele pode escolher autorizar expressamente tais medidas com uma nova legislação sobre o assunto (PRADO, 2013). Em alguns casos, o Congresso não tem exercido sua responsabilidade reguladora. No final da década de 1980, alguns governadores estaduais passaram aplicar boicotes contra a Irlanda do Norte devido à discriminação contra os trabalhadores católico-romanos naquele país. Então, em 1998, o presidente Bill Clinton assinou uma lei exigindo que as empresas norte-americanas com interesses na Irlanda do Norte respeitassem os Princípios MacBride, os quais asseguravam que empresas norte-americanas e estrangeiras fornecessem um tratamento justo e igualitário para a minoria católica (KLINE, 1999).

Outro caso semelhante foi em 1996, quando o estado norte-americano de Massachusetts aprovou uma lei que proibia órgãos estaduais de fazerem negócios com qualquer empresa que fizesse negócios coma a Birmânia, a fim de criticar os abusos aos direitos humanos naquele país (KLINE, 1999). Só três meses após a promulgação dessa lei, o Congresso norte-americano aprovou o “Omnibus Consolidated Appropriations Act”, uma lei federal que estabelecia sanções mais restritas à Birmânia (HOWARD, 2004; TRACHY,

2011). No entanto, o Congresso não fez a preempção explícita dessas sanções estaduais (KLINE, 1999).

Nesses casos, o Congresso Nacional aplicou sanções a outros países, mas não se manifestava a respeito da participação dos estados, mesmo sabendo que os governos estaduais frequentemente vinham aplicando sanções a outros países também. No levantamento de Prado (2013) não foram encontradas regulações do Congresso a respeito das sanções estaduais contra bancos suíços; Birmânia; Irlanda do Norte; Síria; Coreia do Norte; Países árabes do boicote a Israel; Cuba; Indonésia; Líbia; Timor leste. Ainda, segundo Prado (2013, p.205)

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.

No entanto, não se pode ignorar que houve casos em que tal instituição procurou exercer sua responsabilidade reguladora, aprovando atos legislativos ou apresentando projetos de lei que não chegaram a ser aprovados (PRADO, 2013).

Desde o início da década de 1980, mais de 28 estados norte-americanos aprovaram leis de compra e investimento seletivo contra a África do Sul (MCMILLAN, 2008). Apenas em 1986, o Congresso aprovou a uma lei federal anti-apartheid, o *Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986* (H.R. 4868), o qual proibiu relações econômicas e comerciais entre Estados Unidos e África do Sul (KLINE, 1999). Na lei, há um parágrafo que afirma: “Proíbe o governo federal de penalizar qualquer estado ou governo local devido à aplicação de uma lei estadual a respeito do *apartheid* [...] por 90 dias após a promulgação desta lei” (USA, 1986, apud PRADO, 2013, p. 201, tradução nossa).

Ainda, em 1993, o Congresso aprovou a lei H.R. 3225, a qual retirava as sanções contra a África do Sul. Novamente, há um parágrafo na lei que cita a atuação estadual. Porém, mesmo após essa lei ainda foram encontradas três sanções estaduais contra a África do Sul (PRADO, 2013).

“O Congresso insiste a todos os governos estaduais e locais e todas as entidades privadas nos estados-membros que adotaram qualquer restrição às relações econômicas com a África do Sul, ou qualquer política que visava desencorajar tais relações, para rescindirem tal restrição ou política.” (USA, 1993, p. 4 apud PRADO, 2013, p. 203, tradução nossa).

Enfim, no levantamento de Prado (2013), foram identificados 23 projetos de lei dos quais apenas 4 foram aprovados e tornaram-se leis federais de fato. Essas quatro foram as leis

H.R. 4868 e a H.R. 3225, as quais regulamentaram as sanções contra a África do Sul; e as leis SADA (S. 2271) e CISADA (H.R. 2194), que são objeto de estudo deste artigo (PRADO, 2013).

O que distingue essas duas últimas das duas primeiras é que a SADA e a CISADA autorizaram aplicaram as sanções estaduais enquanto as sanções federais perdurassem. Já a lei H.R. 3225 proibiu as sanções estaduais e a lei H.R. 4868 autorizou as sanções estaduais por apenas 90 dias, depois desse período elas estariam proibidas. Logo, a SADA e a CISADA autorizaram a aplicação de sanções estaduais de fato, de forma que constituíram numa ação conjunta de ambas as esferas do governo para aplicarem sanções internacionais, contando que as leis estaduais estivessem de acordo com a lei federal. Elas foram as primeiras regulações federais sobre sanções estaduais que autorizaram a aplicação de sanções estaduais visando uma ação conjunta entre as esferas nacional e subnacional de governo. É devido a essa peculiaridade que elas são o objeto de estudo deste artigo.

3.4. REGULAÇÕES SADA E CISADA

Como foi visto anteriormente, conforme a Constituição dos Estados Unidos, o Congresso norte-americano tem o poder de regular as leis estaduais, fazendo a preempção das mesmas, proibindo-as ou autorizando-as. Porém, observa-se que, na prática, tal instituição exerce esse papel apenas em alguns casos, em outros ele permanece omissivo (PRADO, 2013). As primeiras leis as quais o Congresso autorizou explicitamente as leis estaduais que aplicavam sanções a outros países de forma efetiva e visando uma ação conjunta foram as leis federais *Sudan Accountability and Divestment Act* (SADA) e a *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act* (CISADA).

A SADA (S. 2271), aprovada em 2007, é uma lei federal que aplica sanções federais contra o governo do Sudão. Tal lei permitiu que os estados aplicassem sanções em empresas identificadas como violadoras das leis norte-americanas, fornecendo apoio ao terrorismo ou à prática de genocídio naquele país (NCSL, 2008). O resumo da lei diz o seguinte: “A fim de autorizar os governos estaduais e locais a alienar ativos de empresas que realizam operações de negócios no Sudão, a fim de proibir contratos do governo dos Estados Unidos com essas empresas, e para outros fins.” (USA, 2007, p. 1, tradução nossa). É importante salientar que a sanção federal visa boicotar apenas o governo de Cartum, no Sudão, que é liderado pelo Partido do Congresso Nacional (anteriormente conhecida como a Frente Nacional Islâmica) e não se aplicam ao governo do Sudão do Sul. O objetivo da lei é, portanto, impedir que o

governo do Sudão continue a oprimir e cometer genocídio contra o povo da região de Darfur e outras regiões do Sudão (USA, 2007).

O Congresso declara, através dessa da SADA, que acredita que deve apoiar a decisão de qualquer governo estadual ou local de retirar ou proibir investimentos de ativos das suas jurisdições em alguns indivíduos que não estejam respeitando as normas desta lei. No caso, são considerados governos locais com poderes para tal, as agências estaduais; cidades; agências municipais; instituições públicas de ensino superior; e outras instituições governamentais. E, os indivíduos que poderiam sofrer sanções seriam pessoas, corporações, empresas, associações empresariais, parcerias, sociedades, trusts, quaisquer outras entidades não governamentais, organizações ou grupos, entidades governamentais, e subunidades, controladoras ou subsidiárias de qualquer uma dessas instituições. Os ativos citados significam o próprio dinheiro público, e inclui qualquer pensão, aposentadoria, anuidade, ou fundo de dotação, ou instrumento similar, que é controlado por um estado ou do governo local. E, o investimento desses ativos seria um compromisso ou auxílio a partir dos ativos; um empréstimo ou outra extensão de crédito a partir dos ativos; e renovar ou fazer contratos de bens ou serviços (USA, 2007).

Assim, o chefe de cada agência executiva deve assegurar que cada contrato celebrado pela agência para a aquisição de bens ou serviços tenha uma cláusula que exigindo que o contratado demonstre, através de certificado, que não conduz operações de negócios no Sudão. Além disso, caso a certificação seja falta, o chefe da agência poderá rescindir o contrato e, ainda, proibir que o contratado possa fazer contratos federais. Porém, o período de exclusão não pode exceder três anos (USA, 2007).

Os indivíduos a serem punidos seriam aqueles que estivessem realizando ou tendo investimentos diretos em operações comerciais no Sudão. Essas operações comerciais consistem em engajar-se em qualquer forma de comércio, inclusive através de aquisição, desenvolvimento, manutenção, posse, venda, locação financeira ou operacional de equipamentos, instalações, equipe de funcionários, produtos, serviços, bens móveis ou imóveis, ou qualquer outro aparato de negócio ou comércio. Porém, as únicas operações comerciais proibidas são aquelas que estejam relacionadas a atividades de produção de energia, as atividades de extração mineral, atividades ligadas ao petróleo ou a produção de equipamentos militares (USA, 2007).

Além disso, não poderiam ser punidas as empresas que: tivessem contratos apenas com a região do Sudão do Sul; que tivessem uma autorização da Agência de Controle de Negócios Estrangeiros; que fornecessem bens e/ou serviços para a população carente do

Sudão a fim de promover a saúde e a educação ou para uma organização de ajuda humanitária; que extinguissem seus negócios no Sudão voluntariamente. Os governadores poderiam alienar apenas os ativos geridos pelo estado, exceto os ativos regidos pelo *Employee Retirement Income Security Act* (ERISA). E a validade das leis de compra e investimento seletivo terminaria 30 dias depois que o presidente certificasse que o Sudão tomou providências para garantir a segurança de sua população civil (USA, 2007).

Cada estado deveria, portanto, adotar medidas que atendessem aos requisitos da lei e, em no máximo 30 dias após a adoção da medida, o governo local deveria entregar uma notificação ao Procurador Geral descrevendo-a (USA, 2007). Um dos parágrafos da lei afirma: “Qualquer medida de um estado ou governo local autorizado nos termos da subseção (b) não é substituído por nenhuma lei ou regulamento Federal.” (USA, 2007, p. 4, tradução nossa). Logo, a lei não fez a preempção das leis estaduais, ou melhor, a SADA não estaria substituindo as leis estaduais de forma a privar esses governos de sua autoridade legislativa.

Os requerimentos da lei em relação à aplicação das sanções estaduais são basicamente quatro. Primeiro é que cada pessoa a qual receberá a medida deve receber uma notificação do estado. Em segundo lugar, a medida deve ser aplicada no mínimo, 90 dias depois que a pessoa receber a notificação. Terceiro requerimento é que a medida não se aplica a uma pessoa que demonstra ao governo estadual que ela não possui investimentos diretos no Sudão, da forma especificada na lei. E o quarto é que o governo estadual não deve aplicar uma medida sobre uma pessoa sem ter feito todos os esforços para evitar enganos e verificado se a pessoa conduz negócios no Sudão de fato (USA, 2007)

Em, no máximo um ano após a publicação da lei SADA, o Administrador de Serviços Gerais, responsável pela implementação da sanção federal, com o apoio de outras agências executivas, deve apresentar ao Escritório de Administração e Orçamento e as comissões parlamentares competentes um relatório sobre as medidas tomadas. As comissões competentes no Congresso responsáveis pela lei SADA são: a Comissão de Bancos, Habitação e Assuntos Urbanos; a Comissão de Relações Exteriores e o Comitê Seletivo de Inteligência do Senado; e o Comitê dos Serviços Financeiros, a Comissão dos Assuntos Externos e da Comissão Especial Permanente de Inteligência da Câmara dos Deputados (USA, 2007).

É interessante que na Seção 9 da lei, o Congresso afirma que “nada neste ato: entra em conflito com as obrigações internacionais ou compromissos dos Estados Unidos; ou afeta artigo VI, inciso 2, da Constituição dos Estados Unidos.” Tal artigo constitucional é a Clausula de Supremacia da Constituição, a qual estabelece que a lei federal é superior à lei

estadual. Tal trecho constitucional gera bastante debate, pois ele foi citado como justificativa para anulação de algumas das leis estaduais que foram anuladas pela Suprema Corte e foram descritas no tópico 3.3, logo, percebe-se que o Congresso preocupou-se em esclarecer esta questão de forma explícita na lei federal (USA, 2007).

Enfim, como se pode notar pela descrição da lei, com a aprovação da SADA, o Congresso limitou a autoridade que concedeu aos estados em vários aspectos (BECHKY, 2009). Afinal, as leis estaduais deveriam se conformar com uma série de regras, teriam os seus conteúdos limitados pela definição federal e estariam sujeitas à fiscalização federal constante.

Já a CISADA (H.R. 2194), aprovada em 2010, foi uma lei federal que impôs sanções ao Irã e autorizou que os legislativos estaduais adotassem leis de compra e investimento seletivo contra aquele país. Assim como na sanção federal ao Sudão, dessa vez o Congresso também restringiu as sanções estaduais (GRIMMETT, 2011; USA ENGAGE, 2012). O resumo da lei diz: “A fim de aperfeiçoar a lei Iran Sanctions Act of 1996, a fim de melhorar os esforços diplomáticos norte-americanos em relação ao Irã, expandindo as sanções econômicas contra o tal país.” (USA, 2010, p. 2, tradução nossa).

O Congresso, através da CISADA, recrimina as atividades nucleares do governo do Irã; o seu desenvolvimento de armas não convencionais e de mísseis balísticos; seus abusos domésticos de direitos humanos; e seu apoio ao terrorismo internacional. Afirma ainda que o objetivo das sanções é impedir que o governo do Irã de adquira a capacidade de produzir armas nucleares, visto que isso ameaçaria gravemente a segurança dos Estados Unidos e de seu aliado, Israel (USA, 2010). Diante disso, nota-se que, quando os estados são autorizados a aplicarem sanções contra o Irã, eles são envolvidos diretamente em uma questão de segurança internacional, o que, como já vimos, não é muito comum na paradiplomacia.

As sanções visam punir qualquer pessoa física; instituição; representante; oficial ou afiliados à ao Corpo de Exército da Guarda Revolucionária do Irã e qualquer pessoa física ou entidade que realizasse alguma transação comercial ou transação financeira com esses indivíduos. As sanções impostas por meio da CISADA incluem: a proibição das importações diretas ou indiretas de bens ou serviços de origem iraniana para os Estados Unidos; a proibição de exportações de bens, serviços ou tecnologias de origem norte-americana para o Irã ou por um cidadão norte-americano, independentemente da sua localização. As exceções seriam comunicações pessoais via internet; alimentos e medicamentos para assistência humanitária; bens e serviços para apoiar Organizações Internacionais; exportações do interesse nacional; bens, serviços ou tecnologias necessárias para garantir a operação segura

de aeronaves comerciais. O congelamento de ativos e bens de pessoas ou instituições governamentais iranianas, nas condições da lei, que estiverem em instituições financeiras dos Estados Unidos. Seriam congelados os fundos e outros ativos pertencentes a essa pessoa; e quaisquer fundos ou outros ativos que as transferências pessoais, a partir da data determinada pelo presidente, a qualquer membro da família ou associado agindo para ou em nome da pessoa (USA, 2010).

Além dessas sanções, foi autorizado que os governos estaduais aplicassem sanções contra o Irã. Por meio dessa lei, o Congresso reconhece que há um crescente interesse por parte desses governos em dissociar-se de empresas que realizam atividades comerciais no setor de energia do Irã, visto que esses negócios estariam incentivando os esforços do governo do Irã de desenvolver armas nucleares. Por isso, ele estaria apoiando tais decisões estaduais, permitindo que eles façam leis que estejam de acordo com a regulação federal. Os requerimentos da lei em relação à aplicação das sanções estaduais foram os mesmos da SADA em relação ao aviso prévio, a aplicabilidade da medida, o tempo em que a medida deve ser começar a ser aplicada, a tentativa de não cometer erros e a notificação do governo central. Além disso, assim como na SADA, a CISADA esclarece que não fez a preempção das leis estaduais de investimento seletivo (USA, 2010).

As sanções estariam restritas a empresas que tivessem negócios de mais de 20 milhões de dólares por ano no setor energético iraniano, incluindo aquelas que fornecem navios petroleiros ou de gás natural liquefeito, ou produtos usados para construir ou manter dutos utilizados para o transporte de petróleo ou gás natural liquefeito, para o setor de energia do Irã. E também a instituições financeiras norte-americanas que emprestarem um crédito de mais de 20 milhões dólares americanos para um indivíduo que irá usar dinheiro para investir no setor de energia do Irã. Além disso, as empresas só poderiam ser punidas após uma investigação adequada e depois que fosse dada uma notificação ao governo central (USA, 2010).

Na seção 203 da lei, é citado o trecho da SADA que autoriza que estados retirem ou evitem ter investimentos em empresas com investimentos diretos no Sudão, demonstrando a similaridade entre o conteúdo as duas leis nesse sentido. A seção 205 é destinada a corrigir certas normas técnicas da SADA de 2007 em relação aos planos de investimentos.

3.5. CAUSAS DAS REGULAÇÕES

Como visto anteriormente, percebe-se que o Congresso regula alguns casos de sanções e outros não (PRADO, 2013). Diante disso questiona-se o porquê disso acontecer. Ao longo da pesquisa foi possível perceber alguns possíveis motivos.

O primeiro deles seria que o Congresso norte-americano aprovou a SADA em 2007, devido aos frequentes conflitos de leis que vinham acontecendo entre leis estaduais e leis federais (TRACHY, 2011). Segundo Grimmett (2011), McMillan (2008) e Trachy (2011), devido à falta de clareza, por parte do Congresso, ao tentar regular essa atividade internacional dos estados, houve vários conflitos entre leis estaduais e federais.

Por exemplo, em *Crosby et al. v. National Foreign Trade Council 530 U.S. 360 (2000)*, a lei de Massachusetts que aplicava sanções estaduais contra a Birmânia foi anulada pela Suprema Corte. Em *American Insurance Association Inc. et al. v. Garamendi 539 EUA 396 (2003)*, a lei da Califórnia que aplicava sanções aos bancos suíços também foi cancelada pela Suprema Corte. E em *National Foreign Trade Council v. Giannoulas (2007)* a lei de Illinois que proibia que fundos estaduais fossem depositados em bancos que tivessem ligações com o Sudão e proibia investimentos estaduais em empresas que fizessem negócios com aquele país, foi anulada da mesma forma (GRIMMETT, 2011; MCMILLAN, 2008; TRACHY, 2011; PRADO, 2013).

Também já existiu um contrangimento diplomático internacional devido a sanções estaduais, pois, em setembro de 1998, a lei de Massachusetts que aplicava sanções contra a Birmânia foi contestada pela OMC (Organização Mundial do Comércio) devido a uma queixa apresentada pela União Europeia e Japão, que alegavam que a lei violaria o Acordo da OMC sobre Contratos Públicos (GPA). Porém, em fevereiro de 1999, a UE e o Japão encerraram sua queixa na OMC, mas prometeram reativá-la caso Massachusetts vencesse a causa nos tribunais norte-americanos (KLINE, 1999; MCMILLAN, 2008).

Prado (2013, p. 214-215), discorrendo a respeito da SADA (2007), afirma

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. (...) 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.

Outro possível motivo das recentes regulações seria a disposição do governo Bush (2001-2009) de regular as atividades estaduais. Segundo Zimmerman (2007), o presidente George W. Bush aprovou 64 atos de preempção, removendo poderes regulatórios dos estados

durante o período de 2001-2005 e não vetou qualquer projeto de lei de preempção. A SADA não foi uma lei de preempção, mas tal evidência demonstra uma disposição maior nesse período, por parte do executivo, de aprovar atos de regulação.

Outra razão seria a grande popularidade que as sanções estaduais ganharam no século XXI (PRADO, 2013). Segundo Prado (2013), Irã e Sudão foram, de longe, os países que mais foram alvo dessas sanções. Além disso, antes que fosse aprovada a CISADA, vários estados norte-americanos já tinham adotado sanções contra o Irã. E muitos estados (Califórnia, Colorado, Florida, Hawaii, Indiana, Illinois, Iowa, Kansas, Maine, Minnesota, New Jersey, New York, Oregon, Rhode Island, Texas e Vermont) já vinham aprovando leis de desinvestimento contra o Sudão mesmo antes da autorização do Congresso (USA, 2007). Segundo Kline (1999, p. 132, tradução nossa), “De fato, foi a propagação de sanções estatais e locais nestes casos que ajudaram a impulsionar a ação do Congresso.” Ainda, de acordo com Prado (2013, p. 204), o grande número de projetos de lei do Congresso visando a regulação das sanções “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)”. E, “a partir de 2000 observamos que o maior número de projetos de lei tratou das sanções estaduais e locais destinadas ao Irã e Sudão” (idem, p. 205).

Uma particularidade das leis SADA e CISADA é que elas são, ao mesmo tempo, regulações federais e sanções federais. Ou seja, ao aplicar sanções contra o Irã e o Sudão, o Congresso aproveitou um tópico da lei para regular as sanções estaduais contra esses mesmos países, pedindo a sua colaboração e definindo como deveria ser o conteúdo das leis estaduais. Ao mesmo tempo, isso demonstra que não existia uma contradição entre as leis estaduais e a política externa federal. Questiona-se, portanto, se o Congresso aprovaria uma lei apenas com o fim de regular a situação das sanções estaduais.

Enfim, utilizando como base o marco teórico de Soldatos (1990), entendemos que o quarto possível motivo – e o mais relevante por explicar todas as outras motivações do governo federal para regular as sanções estaduais - seria que a aplicação de sanções por parte das unidades federativas é resultado de uma crise do Estado-nação. Afinal, essa atuação internacional das unidades federativas no sentido de tentar substituir o papel do governo federal na formulação de política externa, aplicando boicotes diretos a outros países, advém da ideia de a esfera central é incapaz assumir essa função sozinha, por conta própria.

Diante desse processo de segmentação da política externa norte-americana, o Congresso tentou coordenar e supervisionar as sanções estaduais para harmonizar os papéis

do governo federal e os federados através das leis SADA (2007) e da CISADA (2010). Além de serem mecanismos de regulação, tais leis também são tentativas de se ter uma ação articulada entre ambas as esferas de governo para combater as infrações de direitos humanos no Sudão e o terrorismo no Irã.

Logo, tendo como referencial a tipologia de Soldatos (1990) a respeito da natureza das ações paradiplomáticas, compreendemos que, antes das regulações, as sanções estaduais contra o Irã e o Sudão eram ações paralelas sem uma monitoração do governo federal. No caso das sanções ao Sudão, houve um momento em que elas chegaram a ser ações paralelas em conflito com o governo central, quando a sanção de Illinois foi anulada pela Suprema Corte em 2007. Porém, após as regulações federais, as sanções estaduais contra os dois países passaram a ter outras características. Elas deixaram de serem ações paralelas, e passaram a ser ações paradiplomáticas cooperativas que eram, ao mesmo tempo, coordenadas pelo governo federal e constituíam uma ação conjunta entre os dois níveis de governos. Soldatos (1990) explica que, as ações paradiplomáticas cooperativas só podem acontecer quando as unidades federativas são coordenadas pelo governo central.

4. DISCUSSÃO

As sanções econômicas internacionais aplicadas por governos estaduais nos Estados Unidos nas últimas décadas e as regulações SADA (2007) e CISADA (2010) são uma oportunidade para se explorar os conceitos de Soldatos (1990). Como já foi visto no tópico 3.2, a tentativa de se harmonizar as políticas externas do governo federal e das unidades federativas é denominado de “racionalização” da política externa (SOLDATOS, 1990). Portanto, após as regulações SADA e CISADA, deixou de existir segmentação política a respeito da questão do Sudão e do Irã, e passou a existir apenas segmentação de atores. Isso porque, com essas leis federais, o Congresso reconheceu e aceitou as sanções estaduais e passou a coordenar e monitora-la, utilizando esforços conjuntos com as unidades federativas.

De acordo com Trachy (2011), as leis SADA e CISADA permitiram a participação dos governos estaduais, mas preservaram o domínio da União sobre assuntos estrangeiros. Isso resolveu as principais preocupações dos casos anteriores de sanções estaduais: que a atuação desenfreada dos governos locais atrapalhasse a condução da política externa do país, que o governo federal fosse constrangido ao lidar com as nações estrangeiras, ou que limitassem a habilidade do presidente de criar soluções multilaterais aliando-se com outros países. Além disso, a lei impediu que os estados criassem políticas fragmentadas em relação

ao Sudão ou ao Irã, fornecendo um modelo a partir do qual pode haver um posicionamento mais unificado em relação às sanções (idem).

A legislação federal tentou garantir tanto os interesses dos governos estaduais quanto a autoridade do governo federal para conduzir a política externa norte-americana. Garantir tal autonomia é importante para os governos estaduais visto que eles têm autoridade para executar os interesses morais de seus cidadãos e evitar o financiamento de Estados violadores dos direitos humanos. No entanto, é evidente que o exercício dessa importante função deve ser realizado dentro dos limites constitucionais. Logo, a SADA e a CISADA permitiram certa margem de autonomia os governos estaduais e, ao mesmo tempo, regulamentaram as sanções estaduais (TRACHY, 2011).

Soldatos (1990, p. 42, tradução nossa), também entende que o processo de descentralização de atores acompanhado de racionalização

(...) pode permitir que as unidades federadas: promovam os seus interesses internacionalmente, mas estando de acordo com o interesse nacional como um todo; compartilhem os custos e reúnam forças e recursos para formulação da política externa juntamente com o governo federal; procurem complementaridades.

Entendemos que foi isso que aconteceu com os governos estaduais quando foram aplicadas as leis SADA e CISADA. Segundo Soldatos (1990), poder-se-ia supor que a descentralização racionalizada ajudaria a reforçar a unidade estatal, aumentaria a eficiência nas relações externas e tornar-se-ia, portanto, uma solução para a crise do Estado-nação na política externa. Já que atualmente, a realidade mundial é caracterizada pela especialização, pela necessidade de eficiência de custos, pela existência de recursos públicos limitados e de interdependência internacional, poder-se-ia compreender que os esforços combinados dos dois níveis de governo levariam a uma melhoria da política externa de um país (idem).

Ou seja, a capacidade das elites de se adaptarem e responderem à segmentação de atores - com um mecanismo de resolução de conflitos, aparatos coerentes para a articulação e agregação de interesses, e um processo de desenvolvimento de complementaridades em política externa - poderia transformar a crise em um processo de racionalização, em que a segmentação de atores não se torne segmentação política e que a paradiplomacia subnacional ajudasse a racionalizar todo o processo de política externa (SOLDATOS, 1990, p. 42, tradução nossa).

Outros autores também entendem que seria ideal que houvesse essa harmonização entre a esfera subnacional e a esfera central na condução da política externa. Segundo Hocking (2004), devido ao maior envolvimento de atores subnacionais em questões relacionadas à política externa nacional, os relacionamentos entre governo central e governos estaduais são redefinidos, assim como os conceitos relativos ao funcionamento da política

externa. O autor dizia que seria provável que os governos centrais voltassem o seu foco para a criação de “mecanismos de ligação”⁸ entre a esfera central e a esfera subnacional, permitindo que elas compartilhem seus recursos (idem).

De acordo com Kincaid (1990), diante das iniciativas internacionais dos governos estaduais, a melhor forma de regulação seria a criação de “leis brandas”⁹ – soft laws, em inglês – que seriam acordos e formas de conduta que regulassem as esferas subnacionais de forma informal. Isso facilitaria uma melhor adaptação do sistema federativo às rápidas transformações da economia internacional.

Da mesma forma, para Lecours (2008) a atuação internacional de governos estaduais exige “ajustes domésticos”. Seria necessário estabelecer estruturas que direcionem a ação internacional desses estados e administrar programas. Criar canais entre os governos estaduais e o governo central para trocar informações e coordenar as ações. No entanto, ele afirma que os Estados nem sempre acolhem as iniciativas estaduais, principalmente se elas partirem de grupos que apresentam uma identidade muito distinta e tenham aspirações nacionalistas visto que isso conflitaria com a idéia de unidade nacional. Neste sentido, as relações exteriores de atores subnacionais podem ser conflituosas.

Soldatos (1990) também acredita que o processo de racionalização nem sempre tem sido explorado pela prática política. Mas para ele, isso se deve a outros motivos:

(...) devido ao conceito tradicional de Estado soberano que sugere que deve existir uma vontade estatal unitária; devido à inquietação apresentada pelo governo federal no que diz respeito a compartilhar poder ou papéis em relações internacionais; por causa das dificuldades de ordem prática na harmonização das "muitas vozes"; por causa da incapacidade do governo federal para se adaptar e responder a essa segmentação; por causa das conotações ideológicas que acompanham, em alguns casos, (...) a segmentação dos atores; por causa do desenvolvimento de espaços econômicos (...) ou poderosos atores transnacionais (...), todos maiores do que o Estado-nação. Para algumas pessoas, tudo isso exige do Estado uma resposta centralizada na política externa (SOLDATOS, 1990, p. 42, tradução nossa).

O resultado disso é a demora em se aprovar uma regulação federal no Congresso ou até mesmo a falta de iniciativa dessa instituição política em alguns casos. Como foi visto no

⁸ Apesar da ideia de “mecanismos de ligação” de Hocking (2004) ser diferente da ideia de “racionalização” de Soldatos (1990) já que os dois partem de conceitos diferentes a respeito da atuação internacional de unidades federativas – como já foi explicado no tópico 3.1, ambos têm em comum a ideia de uma política externa harmonizada entre as duas esferas de governo.

⁹ O conceito de Kincaid (1990) de “leis brandas” é diferente do conceito de “racionalização” de Soldatos (1990), mas ambos visam a harmonização da política externa da federação. Kincaid (1990), inclusive, critica o desejo de racionalizar a política externa, pois esse seria um mecanismo muito formal de regulação e não funcionaria para as atuações subnacionais que são tão dinâmicas e inovadoras.

tópico 3.3, na década de 1990, o Congresso aprovou sanções contra a Birmânia, mas não fez a preempção das sanções estaduais. Nos casos das sanções a África do Sul e ao bicote árabe, o Congresso também demorou muito para agir (KLINE, 1999). Assim, antes das regulações federais, muitos governos federais adotaram leis de compra e investimento seletivo focalizando outros países e, como já foi visto, já ocorreram problemas devido à falta de regulações (PRADO, 2013).

No caso das sanções contra o Sudão e Irã, aconteceu o mesmo, pois antes das regulações do Congresso (SADA e CISADA), os governos estaduais já haviam aplicado muitas sanções, tanto no caso do Irã quanto do Sudão. De acordo com o Prado (2013, p. 207),

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 (...)

Percebe-se que apesar do processo de aprovação de uma lei ser muito burocrático, a aprovação dessas regulações não foi tão demorada. Por exemplo, a SADA foi apresentada em outubro de 2007 e tornou-se ato legislativo em dezembro de 2007. Enquanto a CISADA foi apresentada em abril de 2009 e tornou-se lei em janeiro de 2010 (NAEYC, 2013). No entanto, percebe-se que a grande maioria dos projetos de leis propostos no Congresso para regular sanções estaduais não chegam a ser aprovados (PRADO, 2013).

Além disso, as sanções contra o Sudão só foram aprovadas depois que houve o conflito da sanção de Illinois com a Suprema Corte e a lei foi anulada. E, conflitos com a Suprema Corte ainda persistem, pois, recentemente, em 2012, o estado da Flórida aplicou sanções contra Cuba, e tal fato levou a empresa brasileira Odebrecht S.A. a entrar com uma ação em um tribunal em junho pedindo que a lei fosse declarada como inconstitucional (EXPORT LAW BLOG, 2012).

Para Prado (2013), a falta mais regulações federais e mais políticas que coordenem as duas esferas do governo é uma característica específica do sistema federativo norte-americano.

(...) 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. (PRADO, 2013, p. 5).

Assim, segundo Prado (2013), essa situação em que há alguns momentos de cooperação e outros de conflito entre a esfera central e a subnacional – que é constatada no caso das sanções estaduais – pode ser observada desde o início da federação norte-americana. E, por ser uma característica do sistema federativo norte-americano, essa situação ainda se permaneceria no futuro.

Por outro lado, para Soldatos (1990), essa situação na qual existe cooperação e conflito entre os níveis de governo pode ser observada não apenas nos Estados Unidos, mas também em outras sociedades industriais avançadas. Foi, inclusive, da observação do comportamento da paradiplomacia nesses países que ele conseguiu formular seu marco teórico. De acordo com Soldatos,

As respectivas componentes de conflito e de racionalização desta atividade subnacional de paradiplomacia dependerá da natureza do sistema federal: quanto mais o sistema for integrado, menos conflituosa torna o paradiplomacia, e mais óbvio é o processo de racionalização (SOLDATOS, 1990, p. 50, tradução nossa).

Logo, entendendo as leis SADA e CISADA como ferramentas de racionalização de política externa, e tomando como base os estudos de Soldatos (1990), podemos entender que a partir da aprovação dessas regulações, o sistema federativo norte-americano tornou-se mais integrado e as duas esferas de governo tornaram-se mais harmonizadas.

Soldatos (1990) afirma que é previsível que a paradiplomacia nos países desenvolvidos industrializados é se perpetuará no futuro, e, cada vez mais, ela terá o aspecto de racionalização. Ou seja, haverá menos conflitos entre as esferas duas de governo e a paradiplomacia tende a ser, cada vez mais, cooperativa do que paralela. Por outro lado, Soldatos (1990) também prevê que apesar das atividades paradiplomáticas tornarem-se mais cooperativas, elas continuarão causando problemas para a política externa dos governos federais em termos de harmonização e coerência global (SOLDATOS, 1990).

5. CONCLUSÃO

Os governos estaduais norte-americanos têm legislado a respeito dos mais diversos temas, inclusive sobre política externa, uma área que é responsabilidade do governo central. Para Soldatos (1990), isso seria consequência de uma crise do sistema político estatal e da tomada de decisão em política externa, já que os governos estaduais não estariam confiando na capacidade/autoridade do governo central para representar e/ou defender os seus interesses no sistema internacional.

De acordo com o texto constitucional, os estados não estão proibidos de legislar sobre algumas dessas questões, mas eles devem ser regulados pelo Congresso Nacional. Tal instituição pode fazer a preempção das leis estaduais, substituindo-as, pode proibi-las ou autorizá-las de acordo com o que julgar necessário.

Porém, o Congresso norte-americano lida de formas diferentes com as diversas formas de atuação internacional dos governos estaduais. Ele tem permanecido omissos diante de algumas ações subnacionais, por exemplo, quando estados firmam acordos e convênios com outros países, atraem indústrias estrangeiras, promovem intercâmbios culturais e educacionais, enviam missões comerciais para o exterior, estabelecem escritórios em outros países.

Já quando os estados aplicam sanções contra outros países, a reação do governo federal tem sido diferente em cada caso. Houve casos em que essas leis estaduais entraram em conflito com leis federais e isso exigiu interferência do poder judiciário federal. Já o Congresso frequentemente se mantém omissos, sem posicionar-se a respeito das sanções estaduais. Outras vezes ele procura regular essas atividades através da aprovação de leis federais que limitam o escopo das leis estaduais - SADA e CISADA - ou proíbem-nas - sanções federais contra a África do Sul (PRADO, 2013).

Quando o governo federal aceita e regula a atuação internacional dos estados, ocorre o processo de racionalização em política externa. Observa-se que esse processo tem se intensificado na medida em que os governos federais aceitam um processo de racionalização de partilha de funções e, por outro lado, as unidades federadas aceitam o desenvolvimento de sua paradiplomacia através do uso mais frequente dos canais federais de política externa. Essa racionalização é buscada pelo governo central como reação à crise do sistema político do Estado resultante do processo de segmentação territorial (SOLDATOS, 1990).

Logo, com essa análise percebe-se que as sanções estaduais contra o Irã e o Sudão foram reguladas e autorizadas de forma efetiva pelo governo central (enquanto outras não) através das leis SADA e CISADA porque foi uma tentativa do governo federal de racionalizar a política externa norte-americana em relação ao Sudão e ao Irã, já que a popularidade das sanções estaduais contra esses países foi alta. Esse seria um mecanismo para utilizar a colaboração dos governos estaduais a fim de atingir um objetivo comum a ambas as esferas do poder. Seria também uma forma de evitar leis contraditórias dentro do território nacional, afinal, uma sanção estadual contra o Sudão já tinha sido anulada em 2007 por esse motivo. E, leis diferentes sobre o mesmo assunto geram uma política externa fragmentada, o que prejudica a imagem dos Estados Unidos no mundo.

Esses mecanismos de racionalização são interessantes por conseguirem, ao mesmo tempo, autorizar a participação dos governos estaduais para atuarem em questões de política externa e preservar a unificação do interesse nacional e o poder do governo central para lidar com esses assuntos (SOLDATOS, 1990). Portanto, a SADA e a CISADA concederam certa margem de autonomia às unidades federativas e limitaram o escopo das sanções estaduais para evitar a fragmentação nacional (TRACHY, 2011).

Por outro lado, muitas sanções estaduais não foram reguladas pelo governo federal porque, apesar das vantagens da racionalização, existe uma dificuldade prática de harmonizar a segmentação de atores e fazê-lo de forma rápida e eficiente. E, ainda hoje, devido à ideia de vontade unificada do Estado soberano, ainda existe uma resistência muito forte sobre a aceitação da paradiplomacia pela esfera federal.

Portanto, a hipótese inicial deste artigo de que o Congresso dos Estados Unidos tem tentado limitar o escopo dessas sanções estaduais foi confirmada apenas no estudo de caso das leis SADA e CISADA. Afinal, apesar de essas leis demonstrarem um posicionamento diferente do Congresso em relação ao tema, esses casos ainda são a “exceção e não a regra” da prática política norte-americana.

Enfim, a análise dessas leis demonstra que a teoria da Segmentação de Soldatos (1990) está de acordo com a prática política norte-americana, pois ele já tinha percebido que a paradiplomacia poderia gerar conflitos entre as esferas de governo, mas que também poderia ser coordenada de forma harmônica. E, ele já havia previsto que o processo de racionalização de política externa era um fenômeno que tendia a ser cada vez mais frequente nos países industrializados na medida em que as ações paradiplomáticas tornassem mais intensas. As leis SADA e CISADA são uma evidência forte disso nos Estados Unidos.

REFERÊNCIAS

BECHKY, P. S. Darfur, Divestment, and Dialogue. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. v. 30:3, p. 824-904, 2009. Disponível em: <<http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1150&context=jil>>. Acesso em: 31 maio 2014.

BUENO, I. *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.

CORNAGO, N. Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. In: *Workshop on Constituent Units in International Affairs*. Hanover, Germany, October, 2000

CUEVAS JUNIOR., R. A (2012). *Memorandum Miami-DadeCounty*. Disponível em: <<http://media.miamiherald.com/smedia/2012/03/21/18/13/aMn9R.So.56.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2014.

DANTAS, L. F. A. *Paradiplomacia e a Importância das Cidades e Estados nas Relações Internacionais*. 2011. 48f. Dissertação (Curso de Especialização em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/1985/1/2011_LuisFranciscoAraujoDantas.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.

EXPORT LAW BLOG (2012). *Firm Sues Florida Over State Sanctions on Cuba, Syria*. Disponível em: <<http://www.exportlawblog.com/archives/category/cuba-sanctions/>>. Acesso em: 31 maio 2014.

GRIMMETT, J. J. State and Local Economic Sanctions: Constitutional Issues. *CRS Report for Congress*. 2011

HOCKING, B. (2004) Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, T. et al. (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, Educ/Unesp/Edusc, pp. 77-107.

HOOK, S. W. *U.S. foreign policy: the paradox of world power*. 3rd. Washington, D.C.: CQ Press, 2011. xxiii, 528 p.

HOWARD, P. The Growing Role of States in U.S. Foreign Policy: The Case of the State Partnership Program. *International Studies Perspectives*. 2004, p. 179–196. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XI7TuJg45osJ:https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33948.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 8 maio 2014.

KINCAID, J. Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems. In: *Scientific Background: Subtheme Papers*. Agosto, 2002. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed02/StG-Kincaid.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2014.

KLINE, J. Continuing controversies over state and local foreign policy sanctions in the United States. *The Journal of Federalism*. v. 29, n. 2, 1999. Oxford University Press.

LECOURS, A. *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. Haia: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'*. December 2008. Disponível em: <http://clingendael.info/publications/2008/20081217_cdsp_diplomacy_paper_paradiplomacy.pdf> Acesso em: 06 maio 2014.

MCMILLAN, S. L. *Transforming statecraft: the involvement of american state governments and governors in U.S. Foreign relations*. (Thesis). University of South Carolina: 2008a.

NAEYC. *Steps in Making a Bill a Law: The Federal Legislative Process*. Disponível em: <http://www.naeyc.org/policy/federal/bill_law>. Acesso em: 16 fev. 2014.

NCSL (2008). *States Divest in Countries with Suspected Ties to Terrorism*. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/press-room/states-refuse-to-invest-in-countries-that-have-ter.aspx>>. Acesso em: 31 fev. 2014.

PIERRE, R. E. (1998). *Md. Bill Targeting Nigeria Stirs Ire State Dept. Opposes Sanctions Proposal*. Disponível em: <<http://archives.usaengage.org/archives/news/980327wp.html>>. Acesso em: 31 maio 2014.

PRADO, D. F. M. *Federalismo e política internacional: os conflitos entre a união e os governos estaduais nos estados unidos*. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2013.

RIBEIRO, M. C. M. A Ação Internacional das Entidades Subnacionais: Teorias e Visões Sobre a Paradiplomacia. In: *Cena Internacional*. Vol. 10, No 2. 2008. Disponível em: <http://cafemundorama.files.wordpress.com/2011/11/cena_2008_2.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.

SALZER, M. (1997). *Massachusetts Moves Closer to Indonesia Sanctions*. Disponível em: <<http://etan.org/estafeta/97/spring/esmaschu.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

SCHMIDT, B. Theories of US foreign policy. In: COX, M.; STOKES, D. *US foreign policy*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2008. cap 1, p. 7-22.

SOLDATOS, P. An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H. S.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990.

THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. New York: Barnes & Noble, 2002.

TRACHY, E. State & local economic sanctions: the constitutionality of New York's divestment actions and the Sudan Accountability & Divestment Act of 2007. *Albany Law Review*. 2011. (Albany Law School).

UNITED STATES OF AMERICA. *Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986*. Bill H.R. 4868,2 Dec. 1986. Disponível em: <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d099:HR04868:>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010*. Bill H.R. 2194,1 Jul. 2010. Disponível em: <<http://beta.congress.gov/111/plaws/publ195/PLAW-111publ195.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. *South African Democratic Transition Support Act of 1993*. Bill H.R.3225, 23 Nov. 1993. Disponível em: <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d099:HR04868:>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. *Sudan Accountability and Divestment Act of 2007*. Bill S. 2271, 31 Dec. 2007. Disponível em: <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:SN02271:@@L&summ2=m&>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

USA ENGAGE. *State and Local Litigation*. Disponível em: <<http://usaengage.org/Issues/Litigation/State-and-Local-Litigation-/>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, Vol. 21, n.º. 62, outubro de 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000300010>. Acesso em: 17 jun. 2014.

ZIMMERMAN, J. F. Congressional Preemption During the George W. Bush Administration. *The Journal of Federalism*. v. 37, n. 3, 2007, p. 432-452.