

As tensões entre a atividade internacional dos estados e o governo federal nos estados unidos

Tensions between us state and federal government international activities in the united states

Débora Figueiredo Mendonça do Prado*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 140, nov.-dez. 2013 [p. 19 a 25]

Introdução

Na segunda metade do século XIX, são identificadas as primeiras ações dos estados norte-americanos no cenário internacional. Estas ações, contudo, não foram desenvolvidas em número expressivo. Identifica-se uma intensificação deste tipo de atividade no final dos anos 1970 e 1980 quando as modificações do cenário internacional favoreceram o interesse dos estados em aprofundar sua participação nas relações internacionais. A partir dos anos 1980 observa-se uma maior participação dos estados norte-americanos no cenário exterior o que contribui para o debate sobre os impactos de tal processo.

O principal vetor explicativo para a participação dos atores subnacionais no cenário internacional está vinculado às motivações econômicas (MICHELMANN, 2007). 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). Nos Estados Unidos, a crise dos anos 1970, que reduziu as contribuições federais ao orçamento dos estados, também representou um fator determinante para uma maior participação destes atores no exterior. Assim, a busca por novos investimentos e pela promoção ao comércio exterior são elementos importantes para a atividade internacional dos estados.

Apesar da constituição de escritórios internacionais e das iniciativas voltadas à promoção comercial, os estados possuem outras motivações e mecanismos de inserção internacional. Uma delas é que tem gerado mais debate em decorrência de suas consequências é a aprovação de leis estaduais sobre temas de política internacional.

Em estudo realizado por Conlan et al (2004) para o *Council of State Governments*, demonstra-se o aumento no envolvimento dos legislativos estaduais em questões de política externa entre 1991 e 2002. Observou-se também um crescimento no envio de legislações deste caráter e na aprovação das mesmas que entre 1995-1996 a 2001-2002 tiveram um aumento de 105%. Os principais temas nas legislações estaduais são: promoção ao comércio, assuntos de fronteira, imigração, defesa, meio ambiente e anti-terrorismo.

A reação do governo nacional sobre este tipo de atividade é variável uma vez que conflitos entre estas esferas não são frequentes, pois grande parte das ações dos legislativos coincide com os interesses do governo nacional. Contudo, como salienta Fry (1998:5), “at times some of these subnational governments have decided to take matters

* Professora adjunta da Universidade Federal de Uberlândia – UFU e Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (deboraprado@ie.ufu.br).

into their own hands and have attempted to punish foreign governments for what they consider to be offensive acts”. Há casos mais complexos e que exigem uma reflexão mais ampla sobre os impactos deste tipo de atividade estadual para a unidade da política externa norte-americana.

A decisão de penalizar um governo no cenário internacional por boicote é uma ação que caracteriza fundamentalmente como uma atividade destinada ao governo nacional. Apesar disso, os estados também têm utilizado este instrumento de atuação exterior com a aplicação de sanções econômicas internacionais. Por meio deste instrumento, os estados geram mais do que constrangimentos ao governo, causando problemas no âmbito multilateral ao adotarem posições divergentes daquelas seguidas pelo governo nacional. Kline (1983:18) destaca que com o desenvolvimento de atividades desta 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”.

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 deste artigo será a análise da aplicação das sanções econômicas estaduais e suas implicações para a condução da política externa nacional com foco na sanção aplicada pelo estado de Massachusetts em 1996.

As sanções estaduais e o caso de massachusetts’s

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*, tendo sido desenhadas para pressionar as companhias que faziam negócios com a África do Sul e o próprio governo norte-americano, demandando sanções mais enérgicas da Casa Branca (LYMAN, 2002:88). Neste período “over 150 states, counties, and municipalities placed sanctions on US and foreign businesses operation in pre-Mandela South Africa, long before Congress passed a national set of restrictions directed at the pro-apartheid government in Pretoria” (FRY, 1998:5)¹

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 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 nestas companhias. Uma variação desta última prática é o estabelecimento de leis de desinvestimento, as quais exigem o desinvestimento dos fundos de pensão estadual nas companhias que fazem negócios ou que sejam do país-alvo (GRIMMETT, 2011).

Em 1996 o estado de Massachusetts aprovou uma lei de sanção econômica contra Burma² que gerou grande repercussão no país. O objetivo da legislação era combater os abusos aos direitos humanos naquele país, reforçando também a responsabilidade dos governos estaduais e locais de combater os abusos aos direitos humanos. 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)*”. Por meio deste estatuto as agências estatais estavam proibidas de comprar produtos e serviços de qualquer indivíduo ou empresas que faziam negócios com Burma.

1 Este tipo de atividade, conforme entendimento da U.S. International Trade Commission, corresponde ao grupo das sanções econômicas unilaterais (Unilateral Economic Sanctions). São consideradas pela comissão sanções econômicas unilaterais “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 à este tipo de sanção. São eles: “embargos econômicos”, “boicotes econômicos” e “blacklisting” (HUFBAUER; SCHOTT; ELLIOT, 1990).

2 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 este o nome de referência para as decisões na Corte distrital, na First Circuit Court e na Suprema Corte dos Estados Unidos.

As informações sobre o impacto material desta sanção estadual são escassos. Segundo estimativas apresentadas pelo governo de Massachusetts, as restrições à Burma geraram 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, esta variável não é a mais importante para analisar a relevância desta medida. Os impactos desta decisão no nível político foram significativos no estado e tiveram consequências tanto no ambiente doméstico como internacional. O estado de Massachusetts foi o primeiro estado a aplicar sanções contra Burma (Myanmar). Após esta 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, sendo eles os estados da Califórnia, Connecticut, Vermont e Maine.

Outro elemento importante que deve ser destacado a respeito desta lei e de suas implicações foi a reação do governo federal. Após a aprovação da sanção pelo estado de Massachusetts, em outubro do mesmo ano, 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*). Posteriormente, em maio de 1997, o presidente também apresentou uma *Executive Order* que determinava a proibição de novos investimentos em Burma por cidadãos norte-americanos (*Executive Order 13047 of May 20, 1997*).

Ao analisar este 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. 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.

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)³. 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, 1997).

Logo após a solicitação da União Europeia, no dia 18 de julho deste 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 esta 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

3 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). Contudo, não foi possível analisar esta 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 Européia (DS88) e Japão (DS95). 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 Européia argumentou que estado de Massachusetts deve respeitar o acordo *Government Procurement Act* (GPA) assinado na 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, 1997). E, por isto, a lei estadual violava as obrigações assumidas pelos Estados Unidos no Acordo GPA.

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. 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 daquele ano.

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 ao afirmar: “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” (WALL STREET JOURNAL, 1998).

Em fevereiro de 1999 o painel foi suspenso na OMC, reflexo da Corte Distrital de Massachusetts que determinou a inconstitucionalidade da lei (*NFTC v. Baker*, 1998)⁴. Contudo, a retirada do painel na OMC ocorreu apenas em 2000 quando o caso foi discutido pela Suprema Corte nos meses de março a junho (*Crosby v. NFTC*, 2000).

A reação contrária do governo nacional à lei de Massachusetts fica evidente neste período. O governo nacional participou como parte interessada, *amicus curiae*, nas discussões sobre a lei e em fevereiro de 2000 a Casa Branca apresentou ao judiciário um documento defendendo a inconstitucionalidade da medida sob o argumento de que a medida impedia os Estados Unidos de falar como uma única voz em temas de comércio exterior, prejudicando a condução das relações exteriores (WHITE HOUSE, 2000).

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 apresenta o testemunho de altos funcionários do governo que reconhecem que a lei e seus desdobramentos estavam se mostrando “irritantes” além de causar “desvios de foco”. (WHITE HOUSE, 2000).

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” (NEW YORK TIMES, 2000).

A Suprema 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). A opinião da corte suprema 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 grifo nosso).

4 Segundo informe do Órgão de Solução de Controvérsias 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, Disputement Settlement).

Contudo, apesar da decisão da Corte pela inconstitucionalidade da lei, o debate sobre a autonomia dos estados para este tipo de atividade internacional se mantém. Isto porque mesmo após a declaração de inconstitucionalidade da lei de Massachusetts pela Suprema Corte no caso de em 2000, Burma continuou como alvo de propostas de sanções pelos legislativos estaduais⁵, o que reforça a complexidade do tema demonstrando a necessidade em analisar este tipo de atuação internacional tendo em vista suas implicações não apenas para o relacionamento com o governo federal, mas também na estrutura do próprio federalismo norte-americano.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi apresentar algumas reflexões sobre a atividade internacional dos governos estados nos Estados Unidos tendo em vista as ações onde se identificam choques significativos com Washington.

Observa-se que o tema vem sendo debatido no âmbito da Suprema Corte por ser ela a instituição que em última instância define a competência constitucional dos entes subnacionais. Ao considerar o posicionamento da Corte no caso analisado é possível observar que a instituição tem sido contrária às ações dos estados e favorável à atuação exclusiva do governo federal em temas de política exterior. Esta posição reforça o entendimento da literatura constitucional norte-americana que destaca a atuação da Suprema Corte na manutenção da autoridade nacional no campo da política exterior (Henkin, 2002).

O caso de Massachusetts' Burma Law é um importante marco nesta discussão. As ações do governo estadual ultrapassaram as fronteiras domésticas prejudicando inclusive o relacionamento do país com outros parceiros comerciais, como a União Europeia e o Japão. A importância deste caso se justifica pelo impacto que as ações do estado tiveram tanto no âmbito doméstico quanto internacional. A Corte decidiu por sua inconstitucionalidade enfatizando que o estabelecimento daquela lei estadual "compromise the very capacity of the president to speak for the nation with one voice in dealing with other governments" (NEW YORK TIMES, 2000). Entretanto, é importante ressaltar que a decisão não estabeleceu limites específicos para a atuação dos estados, mantendo a possibilidade dos mesmos de estabelecer boicotes ou redução dos investimentos estaduais a empresas que comercializassem com Burma.

Desta forma, o debate sobre os limites para a atuação dos estados em ações de política externa se mantém. Isto porque outras medidas adotadas pelos estados em lógica semelhante foram estabelecidas após a decisão da Corte. Assim o debate continua aberto e mantém a preocupação sobre os impactos deste tipo de atividade para a condução e uma política externa nacional centralizada e que corresponda a uma única voz.

Referências bibliográficas

- CONLAN, Timoty J., SAGER, Michelle A. The growing international activities of the American States. *Policy Studies Review*, Vol 18, N.3, Autumn, 2001.
- _____; DUDLEY, Robert L.; CLARK, Joel F. Taking on the World: The International Activities of American State Legislatures. *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.34, No.3, (Summer 2004), pp. 183-199.
- FRY, Earl H. *The expanding role of state and local government in US Foreign affairs*, New York: Council on Foreign Relation Press, 1998.
- GRIMMETT, Jeanne J. State and Local Economic Sanctions: Constitutional Issues. Congressional Research Service: Report for Congress. 2011.

5 No período de 2004 a 2005, por exemplo, 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 (pesquisa realizada pela autora na base de dados dos 50 legislativos estaduais no período de 1977 a 2012).

- 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.
- HENKIN, Louis. *Foreign Affairs and the US Constitution*. New York: Oxford University Press, 2002.
- HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J.; ELLIOTT, Kimberly Ann; OEGG, Barbara. *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, June 2009.
- KLING, John M. (1983) *State Government Influence in U.S. International Economic Policy*. Lexington, MA: Lexington Books.
- LYMAN, Princeton N. The Growing influence of Domestic Factors. In: Stewart, Patrick; Shepard, Forman. *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. Lynne Rienner Publishers, 2002.
- 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, pp. 3-8.
- 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. *NFTC v. Baker*, et al. 1998.
- UNITED STATES TRADE COMMISSION (USITC). *States and Local Economic Sanctions Report*, 1998.
- WORLD TRADE ORGANIZATION, U.S. Measure Affecting government Procurement, GPA D2/1, 25 June 1997.
- 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-begins-anew.html?pagewanted=2>>. Último acesso: 2 de janeiro de 2013.
- THE JAPAN TIMES. "Japan to join EU action against Massachusetts law". July 4, 1997.
- THE WHITE HOUSE, Brief For the U.S. as Amicus Curiae Supporting Affirmance, No. 99-474, 1997.
- THE WALL STREET JOURNAL. Greengerber, Robert. State and local Sanctions Trouble U.S. Trade Partners. 1, April, 1998. Disponível em: <www.archives.usaengage.org>. Último acesso: 14 de fevereiro de 2013.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a atuação internacional dos estados norte-americanos que geram conflitos com o governo federal. Discute-se o caso da sanção estadual implementada pelo estado de Massachusetts em 1996, visando aprofundar a compreensão deste processo bem como mapear sua repercussão no âmbito doméstico e internacional.

Abstract

This article examines the international performance of US states that generate conflicts with the federal government. It discusses the sanction implemented by the state of Massachusetts in 1996, capturing its processes and its impacts on domestic and international fields.

Palavras-chave: Estados Unidos; Política externa; Sanções econômicas

Key Words: United States; Foreign Policy; Economic Sanctions

Recebido em 12/10/2013

Aprovado em 26/10/2013