

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA: SIGA O DINHEIRO

JOSHUA MATZ¹

LAURENCE TRIBE²

Traduzido por ADISSON LEAL e CLÁUDIO LUCENA³

Em 2011, uma das instituições mais poderosas da América pôs cerco à Suprema Corte. Nunca foi uma luta justa. A Corte inclui-se entre os mais sacrossantos centros de influência dos Estados Unidos. Ela resistiu a confrontos com presidentes e congressos, e setores inteiros da nação a desafiaram. Os juízes da Corte Roberts⁴ são extremamente inteligentes e politicamente sagazes. Mas eles só trouxeram facas para o que se tornaria um intenso tiroteio público.

Stephen Colbert, mais famoso do que qualquer juiz, decidiu usar a sua tribuna nacional, o *The Colbert Report*, no programa *Comedy Central*, para fazer a Corte parecer totalmente ridícula. Vinculados a tradições de decoro e indispostos a entrar em rixas inconvenientes em razão de críticas, os juízes sofreram um golpe após o outro por meses a fio. Enquanto isso, eles só conseguiam retorquir Colbert e sua gangue indireta e ocasionalmente, em discursos públicos devidamente ativos.

Colbert focou sua ira cômica na mais controversa decisão da Corte Roberts até então: *Citizens United vs. Federal Election Commission*.⁵ Nesse caso, que logo se tornou famoso, a Corte declarou que, segundo a Primeira Emenda, empresas e sindicatos têm direito de gastar tanto dinheiro quanto queiram para defender a eleição ou a derrota de candidatos, desde que não coordenem sua publicidade com as campanhas dos candidatos. *Citizens United* provocou uma tempestade de protestos por parte de americanos convencidos de que isso iria prejudicar irreparavelmente o nosso sistema político.

¹ Joshua Matz é doutor em Direito pela Universidade de Harvard e advogado.

² Laurence Tribe é professor de Direito Constitucional da Universidade de Harvard.

³ Adisson Leal é mestre e doutorando em Direito, assessor-chefe da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral e professor do Instituto Brasiliense de Direito Público. Claudio Lucena é mestre e doutorando em Direito, professor e ex-diretor da Faculdade de Direito da Universidade Estadual da Paraíba.

⁴ Nota de tradução: expressão alusiva ao seu presidente, John Glover Roberts.

⁵ As referências em nota de rodapé foram mantidas conforme padronização original. 558 U.S 310 (2010).

O gênio cômico e o talento ímpar de Colbert para o espetáculo receberam um presente de *Citizens United*, qual seja, a ideia de que “despesas independentes, incluindo aquelas feitas por empresas, não dão azo à corrupção ou ao surgimento de corrupção”. Auxiliado e instigado por Jon Stewart, do *The Daily Show*, cujo impecável senso de ironia o transformou na principal fonte de notícias para uma geração cínica, Colbert causou estragos na noite da televisão nacional. Em uma paródia seriíssima e bem elaborada, Colbert tramou uma sequência de lances ardilosos de campanha, concebidos para provar o insustentável erro de *Citizens United*. Sua visão era clara: “a nação de Colbert poderia ter voz, na forma da minha voz, bradada por um megafone feito de dinheiro”⁶. Para Colbert, tudo se resumia ao “sonho americano... que quaisquer pessoas, independentemente de quem sejam, se estiverem determinados, se desejarem trabalhar duro o suficiente, algum dia poderão crescer para criar uma pessoa jurídica, que poderá, então, receber fundos corporativos ilimitados, que poderão ser usados para influenciar nossas eleições”.⁷

Para realizar tal sonho, Colbert contratou Trevor Potter, um ex-presidente da *Federal Election Commission* (FEC) – Comissão Federal Eleitoral. Colbert e Potter dedicaram a maior parte do ano de 2011 discutindo um único ponto: a Corte Roberts subestimou completamente a facilidade com que grupos com fundos empresariais podem coordenar dissimuladamente atividades “independentes” com candidatos. Essa coordenação secreta, eles insinuaram, tornaria estonteantemente fácil para os nossos agentes públicos serem corrompidos e capturados pelo dinheiro. Elencando-se como o *Mr. Smith* da nossa era pós-moderna, Colbert foi a Washington e depôs perante a FEC em prol do seu pedido para fundar um Super PAC⁸ – *Political Action Committee* – um tipo de comitê de ação política que, graças a *Citizens United*, pode aceitar contribuições ilimitadas de qualquer fonte e empregá-las para apoiar ou para se opor a qualquer candidato (desde que eles não coordenem formalmente despesas com candidatos). Depois que a FEC assentiu, em 2011, Colbert explicou claramente para os seus fãs que ele não compreendia o PAC como um “comitê de ação política”; o que ele tinha em

⁶ “Corp Constituency”, Colbert Report, Comedy Central, exibido em 11 de maio de 2011. <http://www.colbertnation.com/the-colbert-report-videos/386085/may-11-2011/corp-constituency>.

⁷ Ujala SEHGAL, “The Serious Implications of Stephen Colbert’s FEC Stunt”, Atlantic Wire, 14 de maio de 2011, [w.theatlanticwire.com/entertainment/2011/05/stephen-colbert-federal-election-comission-/37731/](http://www.theatlanticwire.com/entertainment/2011/05/stephen-colbert-federal-election-comission-/37731/).

⁸ Catalina CAMIA, “Stephen Colbert’s Super PAC Gets Approval”, USA Today, 30 de junho de 2011.

mente era “dinheiro de plástico e/ou em espécie”⁹. Afinado com as convenções ambíguas que regem tais coisas, Colbert nomeou o seu Super PAC de *Americans for a Better Tomorrow, Tomorrow, Inc.* – Americanos por um Futuro Melhor, Futuro Inc.

A partir daquele outono, Colbert transmitiu quadros demonstrando como milionários anônimos estavam financiando o Super PAC secreto de Karl Rove, o *Crossroads GPS*. Colbert explicou como manipular regras de transparência, sorrindo ironicamente enquanto dizia: “Eu sou obscuro... sua mãe me deu o meu dinheiro!”¹⁰ E, para provar que “grupos não estatais obscuros, cujas intenções não são claras”, podem influenciar eleições, ele veiculou anúncios nas primárias de Iowa que apelavam para que eleitores apoiassem “Rick Parry”, não o governador do Texas, Rick Perry.¹¹ “Vocês podem estar seguros de que não é *ele* quem está nos pedindo para fazer isso”, explicou Colbert solicitamente.

Depois de derrotar diversos candidatos na primária republicana da Carolina do Sul, Colbert dobrou a aposta nesse ardiloso gambito, revertendo o seu Super PAC em favor de Stewart e explorando uma corrida presidencial.¹² Candidatos à Presidência não conseguem supervisionar seus próprios Super PACs, mas, na verdade, a linha entre independência e coordenação é tênue – mais uma lacuna explorável entre o direito otimista e a desalentadora realidade. Como a revista *Politico* relatou, “noite após noite, Stewart e Colbert apareceram juntos um no programa do outro, rindo-se e debochando de como eles ‘não estão se coordenando’, mesmo enquanto delineiam os próximos passos da campanha ainda não oficialmente anunciada de Colbert”.¹³ Colbert aproveitou cada chance para explicar que Mitt Romney, Newt Gingrich e Rick Perry eram todos

⁹ Dahlia LITHWICK, “Colbert v. the Court”, Slate, 2 de fevereiro de 2012, http://www.slate.com/articles/news_and_politics/jurisprudence/2012/02/stephen_colbert_is_winning_the_war_against_the%20_supreme_court_and_citizens_united_.html.

¹⁰ “Trevor Potter & Stephen’s Shell Corporation”, Colbert Report, Comedy Central, exibido em 29 de setembro de 2011, <http://www.cc.com/video-clips/3yzu4u/the-colbert-report-colbert-super-pac---trevor-potter---stephen-s-shell-corporation>.

¹¹ “Colbert Super PAC: PARRY-with-an-A-GATE! Day 6, WOI in Des Moines Reports”, Colbert Report, Comedy Central, exibido em 18 de agosto de 2011, <http://www.cc.com/video-clips/94c0x7/the-colbert-report-colbert-super-pac---parry-with-an-a-gate---day-6---woi-in-des-moines-reports>

¹² Joa JACKSON, “Stephen Colbert Leads Jon Huntsman in South Carolina Poll”, Time, 11 de janeiro de 2012; Emily YAHR, “Colbert’s Big Announcement: An Exploratory Committee for ‘Possible’ Presidential Run, and Jon Stewart Takes Over Hir Super PAC”, Washington Post, 13 de janeiro de 2012.

¹³ Keach HAGEY, “Stephen Colbert and Jon Stewart Put Super PACs in Public Eye”, Politico, 19 de janeiro de 2012, http://www.politico.com/news/stories/0112/71634_Page2.html.

apoiados por Super PACs fundados por seus aliados. Revertendo o seu Super PAC em favor de Stewart, Colbert estava apenas seguindo uma prática convencional.

Não satisfeito em desempenhar um mero papel de apoio neste ato, Stewart trapaceou. Ele veiculou anúncios atacando “Mitt o estripador”, remetendo à afirmação do presidenciável Mitt Romney de que “empresas são pessoas” e acusando Romney de, “como líder do *Bain Capital*, ter comprado empresas, tê-las talhado e se livrado do que não lhe era útil”.¹⁴ Ele apoiou o ex-presidente da *Godfather’s Pizza*, Herman Cain, mesmo depois de Cain ter retirado sua campanha, explicando que Cain era “tão forasteiro em Washington que sequer estava concorrendo à presidência”.¹⁵ E para o golpe de misericórdia, ele recrutou a estrela de cinema Samuel Jackson para narrar um anúncio de ataque dirigido a Colbert.¹⁶

Sem preço, alguém poderia dizer. Esse alguém estaria errado. No início de 2012, Colbert relatou ao FEC que o seu Super PAC havia levantado US\$1.023.121.¹⁷

Se esse episódio estendido de Colbert revela a Primeira Emenda em seu melhor, muitos americanos parecem acreditar que *Citizens United* a retrata em seu pior. Para eles, o caso marcou um ponto de virada em nossa história, uma ameaça mortal para a centenária experiência americana em democracia.

A verdade, como de costume, é mais complicada. É fácil perder de vista o fato de que *Citizens United* colocou questões incrivelmente difíceis acerca da liberdade de expressão, da soberania popular e da igualdade política. Decidir quando o Congresso pode banir certos oradores desfavorecidos do mercado de ideias ou limitar o quanto podem falar não é tarefa fácil. Certamente não é estranho concluir, como a Corte o fez, que os direitos à livre expressão devem prevalecer sobre medos – difíceis de registrar –

¹⁴ “Colbert Super PAC: Mitt Romney Attack Ad,” Colbert Report, Comedy Central, exibido em 16 de janeiro de 2012, <http://www.cc.com/video-clips/buf78z/the-colbert-report-colbert-super-pac---mitt-romney-attack-ad>.

¹⁵ “Colbert Super PAC: GOP Attack Ads & Herman Cain Ad”, Colbert Report, Comedy Central, exibido em 17 de janeiro de 2012, <http://www.cc.com/video-clips/ufvy9m/the-colbert-report-colbert-super-pac---gop-attack-ads---herman-cain-ad>

¹⁶ “Troubled GOP Waters & Stephen Attack”, *Colbert Report*, Comedy Central, exibido em 19 de janeiro de 2012, <http://www.cc.com/video-clips/pebyno/the-colbert-report-troubled-gop-waters---stephen-under-attack>

¹⁷ Sarah Maslin Nir, “Colbert’s Super PAC Raises More Than \$ 1 Million,” *New York Times*, 31 de janeiro de 2012.

de que o poder econômico empresarial distorça o discurso público ou corrompa políticos. De fato, quase quatro anos se passaram desde que *Citizens United* foi decidido, e o assunto ainda tem potencial para rasgar o tecido da vida americana.

Em um tempo de desencantamento com a política e de forte desigualdade econômica, *Citizens United* tornou-se um ponto focal para debates sobre a evaporação da fé no governo responsivo. Isto é compreensível, mas *Citizens United* simplesmente não pode suportar todo esse peso. Dinheiro na política é apenas uma parte da história de corrupção e disfunção da nossa era – e *Citizens United*, por sua vez, é apenas uma parte da história do dinheiro na política. Os mais ricos sempre encontraram meios de converter poderio econômico em poder político. A real questão é saber qual papel deve ser confiado ao governo para mover esforços a fim de afetar o modo como o dinheiro flui por entre o sistema eleitoral.

Essa perspectiva dirige a atenção para a mais ampla agenda da Corte Roberts sobre desregulação de financiamento de campanha. Cinco juízes – Roberts, Scalia, Kennedy, Thomas e Alito – manifestaram grandes dúvidas sobre a legitimidade de muitos esforços do governo para ditar como o dinheiro pode ser empregado nas eleições. Reformulando a arquitetura do dinheiro, da influência e da organização política, a Corte Roberts está transformando o modo como a América conduz – e financia – a política.

No dia 21 de janeiro de 2010, os juízes tomaram seus assentos e olharam solenemente para o seu plenário. O juiz presidente, Roberts, disse simplesmente: “no caso 08-205, *Citizens United versus FEC*, o juiz Kennedy tem a decisão da Corte”. Kennedy então anunciou o entendimento majoritário. Dentro de alguns dias, um surpreendente clamor contra a Corte ecoou pela nação.

A sua decisão, no entanto, veio sem surpresa para observadores da Corte. O caso surgiu a partir de esforços da *Citizens United*, uma entidade sem fins lucrativos que aceitou fundos de entidades com fins lucrativos, para promover um documentário atacando Hillary Clinton, que buscava nomeação para concorrer à Presidência pelo

partido democrata. A *Citizens United* queria distribuir *Hillary: o Filme* por meio de vídeo *on demand* e promovê-lo na TV, mas a legislação federal proibia “transmissões eleitorais” apoiadas por fundos empresariais 30 dias antes de uma eleição primária. Quando o processo chegou à Corte, a *Citizens United* alegou principalmente que *Hillary: o Filme* não seria transmissão eleitoral, porque ele não incitava expressamente eleitores a votarem contra Clinton. Muitos juízes, contudo, pareciam muito mais interessados em questões mais amplas sobre os poderes do governo sobre o discurso de campanha. Alito engendrou um debate particularmente devastador, no qual um advogado federal reconheceu que, de acordo com a teoria do governo, o Congresso poderia até mesmo banir livros sobre candidatos a cargos políticos. Roberts acompanhou: “trata-se de um livro de quinhentas páginas, e no final ele diz: ‘vote em X’; o governo pode bani-lo?”. Sim, respondeu o advogado. Alguns meses depois, a Corte determinou a rediscussão de algumas questões acerca da Primeira Emenda.

Jeffrey Toobin, um jornalista, revelou que Scalia, Kennedy, Thomas e Alito pretendiam decidir grandes questões constitucionais imediatamente.¹⁸ Eles não viam motivo para rediscussão. Indignado com o desejo deles de decidir questões mais amplas que os advogados da *Citizens United* mal tinham arguido, o juiz David Souter esboçou uma mordaz divergência, acusando a maioria de ativismo ilegítimo. Roberts, que havia originariamente votado a favor da *Citizens United*, sob o fundamento de que o seu filme não era transmissão eleitoral, temeu que a divergência de Souter abalasse a credibilidade da Corte. A rediscussão foi sua engenhosa sugestão: os juízes mais conservadores sabiam que já haviam vencido, mas uma segunda sessão de julgamento poderia anular algumas das mais danosas acusações de Souter.

O Departamento de Justiça não estava a par dessas manobras de bastidores, mas a determinação de rediscussão não foi uma mensagem sutil. Reconhecendo a óbvia importância do caso, a então solicitadora-geral¹⁹ rediscutiu-o pessoalmente. Em uma das reviravoltas do destino que ocorrem com intrigante regularidade na Corte, *Citizens United* proporcionou a Kagan seu primeiro grande debate como solicitadora-geral e deu

¹⁸ Para uma descrição detalhada, ver Jeffrey TOOBIN, *The Oath* (New York: Random House, 2012), 165– 69.

¹⁹ Nota de tradução. No sistema judicial americano a função que no Brasil equivale à de Procurador-Geral da República fica atualmente dividida entre os cargos de *Attorney General* e *Solicitor General*, a expressão exata que consta do texto original. Entre as atribuições do *Solicitor General* está a de representar o Governo na Suprema Corte.

a Sonia Sotomayor, que havia substituído Souter, o seu primeiro grande debate como juíza (Sotomayor, no entanto, já tinha profundo conhecimento sobre o tema, do seu tempo no *New York's Campaign Finance Board*, onde ela foi forçosamente advertida acerca do perigo do excesso de dinheiro não supervisionado na política).²⁰ Kagan lutou corajosamente por aquilo que ela certamente sabia ser um caso perdido. Incitando os seus futuros colegas a sustentar a constitucionalidade de uma lei mesmo já havendo cinco votos contrários, Kagan fez de tudo e não admitiu a derrota. Buscando um revés mais apertado, ela disse ao presidente: “Quanto a saber se o governo tem uma preferência quanto ao modo pelo qual perde... a resposta é sim”.

Kennedy votou com a maioria. Mais do que a Primeira Emenda, que goza de especial lugar em sua jurisprudência libertária, alguns tópicos inspiraram Kennedy. A favor da *Citizens United*, ele compôs um voto exaltando o valor da livre expressão. Alertando para tempos de censura governamental até mesmo bem intencionada, ele invocou o amplo espectro de discursos precedentes para explicar que os princípios nucleares da liberdade e da democracia exigiam a proteção da *Citizens United*.

Roberts votou separadamente para explicar o motivo pelo qual seu voto a favor da *Citizens United* coadunava-se com os valores da prudência, do comedimento e da unanimidade que tem publicamente defendido. Ele alegou que o entendimento de Kennedy – que derrubava uma lei federal e revertia dois precedentes da Suprema Corte – era tanto inevitável quanto manifestamente justificado. Em uma demonstração de solidariedade com o seu colega, nomeado pelo Presidente George W. Bush, Alito uniu-se ao entendimento de Roberts.

Scalia também votou separadamente. Há muito ele se opunha ao desejo da Corte de defender leis sobre financiamento de campanha e se regozijou com a chance de destruir alguns precedentes intrometidos.²¹ Fiel à forma, contudo, ele achou que a Corte precisava de mais do que os elevados princípios e precedentes que formavam a espinha dorsal da opinião de Kennedy. Era preciso originalidade. Com alguns dicionários centenários a tiracolo, Scalia empreendeu uma demorada lição sobre história do século

²⁰ Charlie Savage, “A Long Record on Campaign Finance, Often in Support of Regulations,” *New York Times*, 29 de maio de 2009.

²¹ Ver, e.g., *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life*, 551 U.S. 449, 483 (2007) (Scalia, J., Voto); *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652, 679 (1990) (Scalia, J., divergindo).

XVIII para explicar “a conformidade da decisão atual com o significado original da Primeira Emenda”.

Finalmente, Thomas sugeriu que a Corte deveria ir ainda mais além. Invocando a Primeira Emenda quanto ao direito ao discurso anônimo, ele alegou que o Congresso não tinha sequer poder para exigir publicidade de despesas de campanha, um poder que a maioria de Kennedy defendia expressamente. Na visão de Thomas, o direito de falar sobre assuntos políticos inclui o direito de falar por trás do véu do anonimato. Afinal, uma retaliação por parte de agentes públicos eleitos contra oradores impopulares pode arrefecer os direitos da Primeira Emenda como se fosse uma verdadeira proibição. Nenhum outro juiz concordou com ele, mas não é incomum que Thomas use os seus votos solitários para propor novas abordagens conservadoras ao Direito Constitucional.

Presenteados com quatro opiniões de direita, todos os juízes mais liberais uniram-se na divergência por trás do juiz John Paul Stevens, um moderado e em diversos sentidos um apóstata republicano cuja nomeação por Gerald Ford, em 1975, pareceu para muitos a maior conquista daquela curta presidência. Por volta de 2010, a Corte havia movido tão bruscamente para a direita que Stevens, cujas próprias visões se moveram apenas ligeiramente para a esquerda, achou-se no inesperado papel de herói liberal.²² Rapidamente se aproximando do fim de sua longa e histórica carreira na Corte, Stevens compôs um voto divergente de 90 páginas que sitiou cada premissa fática, cada dispositivo processual e cada argumento jurídico do caso *Citizens United*. As linhas finais desse voto épico prenunciaram o conflito vindouro: “em que pese a democracia americana ser imperfeita, poucos além da maioria desta Corte teriam pensado que entre suas falhas estaria a falta de dinheiro corporativo na política”.

A ira que crepitou sob a gentil prosa de Stevens irrompeu em sua forma bruta por todo o país. A Casa Branca imediatamente denunciou o caso *Citizens United* como “uma grande vitória para o petróleo, para os bancos de Wall Street, para as companhias de seguros de saúde e para os outros poderosos interesses que perfilam o seu poder

²² Para uma agradável e iluminadora reflexão sobre o seu tempo na Corte, ver John Paul Stevens, *Five Chiefs: A Supreme Court Memoir* (New York: Little, Brown, 2011).

todos os dias em Washington para afogar as vozes dos americanos comuns”.²³ O Senador de Wisconsin, Russ Feingold, coautor, com o Senador do Arizona John McCain, da lei federal bipartidária que o caso *Citizens United* derrubou, condenou esse “terrível erro”.²⁴ O Congresso debateu sobre legislação responsiva, e os liberais começaram a forjar emendas constitucionais que pudessem negar os esforços de *Citizens United*, que rapidamente progrediram para convocações implausíveis por uma convenção constitucional, a primeira desde 1787.²⁵

Foi como se as pessoas tivessem ficado genuinamente chocadas pela descoberta repentina de que interesses econômicos, incluindo os de empresas, influenciam poderosamente a política americana. Uma decisão da Suprema Corte que poderia ter fornecido uma rara oportunidade para debater questões duradouras e sistêmicas foi, ao contrário, retratada como notícia alarmante e tratada como bode expiatório para todas as falhas da política contemporânea. Talvez isso tenha sido inevitável no contexto de uma aterrorizante recessão atribuída por muitos aos grandes bancos, de um acalorado debate público acerca da desigualdade econômica e de um aumento no sentimento antiempresarial. Pesquisas de opinião identificaram ampla hostilidade à decisão.²⁶ Reformadores canalizaram e alimentaram essas energias. E quando Colbert assumiu a causa, ele encontrou ouro cômico.

Os juízes não são moscas mortas; correspondência odiosa e *op-eds*²⁷ virulentos vêm no pacote. A principal razão para empoderar um grupo de juízes não eleitos e vitalícios é que eles podem se posicionar em prol da Constituição mesmo contra acalorada oposição política. Na verdade, se quaisquer juízes se surpreenderam com a reação ao caso *Citizens United*, eles resistiram à crítica viciosa de sua obra com uma característica desfaçatez.

²³ White House, “Statement from the President on Today’s Supreme Court Decision”, boletim de imprensa, 21 de janeiro de 2010.

²⁴ Kasie Hunt, “John McCain, Russ Feingold Diverge on Court Ruling,” *Politico*, 21 de janeiro de 2010, <http://www.politico.com/news/stories/0110/31810.html>.

²⁵ Ver, e.g., Lawrence LESSIG, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress— and a Plan to Stop It* (New York: Twelve, 2011), 290–304. Full disclosure: one of us (Larry Tribe) assisted Representative Adam Schiff of California in drafting a proposed amendment that was introduced in the 112th Congress.

²⁶ See, e.g., Dan EGGEN, “Poll: Large Majority Opposes Supreme Court’s Decision on Campaign Financing,” *Washington Post*, February 17, 2010.

²⁷ Nota de tradução: abreviação para *opposite the editorial page*, significando uma publicação escrita por pessoa que não compõe o corpo editorial de uma revista ou jornal.

Às vezes, no entanto, a máscara caía. O maior abalo ocorreu no Discurso *State of the Union* de 2010, seis dias após o anúncio de *Citizens United*. Em um momento tenso sem precedentes na nossa história, o Presidente criticou os juízes enquanto eles sentavam em silêncio a apenas alguns metros de distância: “a Suprema Corte reverteu um século de Direito que eu acredito que irá abrir comportas para que interesses especiais – incluindo empresas estrangeiras – gastem sem limites em nossas eleições. Eu não acho que as eleições americanas devem ser financiadas pelos interesses mais poderosos da América, ou pior, por entidades estrangeiras”.²⁸ Enquanto os seus colegas controlaram seus ímpetos e permaneceram quietos, Alito balbuciou: “Não é verdade”. Essa silenciosa objeção foi captada pela câmera e dissecada quadro a quadro. Um ano depois, após uma série de discursos públicos de juízes nos quais eles descreveram a recorrente estranheza de estarem presentes no Discurso *State of the Union*, Alito ignorou completamente o evento. Pelo contrário, ele proferiu o seu próprio discurso intitulado Coisas que talvez você não saiba sobre a Suprema Corte Americana, para uma multidão de pé na Suprema Corte do Havaí, longe do drama que se revelava em Washington.²⁹

A destacada crítica do Presidente à Corte e a reação de Alito teriam sido suficientes para tornar *Citizens United* excepcional. Mas os juízes também continuaram os seus debates em público, aos quais se uniram colegas aposentados. Discutindo eleições judiciais, a juíza aposentada Sandra Day O'Connor alertou que “se ambos os lados gastam o seu dinheiro de campanha sem restrições, então, eu acho que a garantia de destruição mútua é o resultado mais provável”.³⁰ Depois de se aposentar em 2010, Stevens declarou: “eu acho que eles cometeram um sério equívoco”.³¹ O juiz Breyer ecoou esses comentários, alertando que as pessoas que “desejam gastar montes de dinheiro com um candidato” podem “sufocar as pessoas que não têm um monte de dinheiro”.³² Isso pode parecer tímido ante os barulhentos confrontos que testemunhamos na TV, mas para os juízes esse tipo de comentário é equivalente a um chamado para o confronto.

²⁸ Ver Adam LIPTAK, “Supreme Court Gets a Rare Rebuke, in Front of a Nation,” *New York Times*, 29 de janeiro de 2010.

²⁹ Adam LIPTAK, “Six Justices to Attend State of the Union,” *New York Times*, 25 de janeiro de 2011.

³⁰ Adam LIPTAK, “Former Justice O'Connor Sees Ill in Election Finance Ruling,” *New York Times*, 26 de janeiro de 2010.

³¹ “Sandra Day O'Connor Interviews John Paul Stevens,” *Newsweek*, 17 de dezembro de 2010.

³² Jeremy HERB, “Scalia: Don't Like Super-Pac Ads? Turn Off the TV,” *Hill*, 21 de janeiro de 2012. <http://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/news/205583-scalia-dont-like-super-pac-ads-turn-off-the-tv>.

A maioria em *Citizens United* defendeu sua posição. Thomas alegou em uma aula pública que a questão da personalidade jurídica não deveria silenciar o discurso político: “se dez de vocês se juntaram e decidiram falar, vocês diriam que têm os direitos de falar conferidos pela Primeira Emenda”.³³ Por que, ele perguntou, deveria o uso da pessoa jurídica subitamente eliminar esses direitos? Scalia tomou um rumo diferente em comentários ao *South Carolina Bar Association*, explicando abertamente: “Não me interessa quem vai discursar. Quanto mais, melhor... O povo não é estúpido. Se ele não gosta, ele o silencia”.³⁴ Alito expressou seus sentimentos sobre os debates quanto a *Citizens United* quando lamentou que decisões judiciais estavam “reduzidas a um slogan que se põe em um adesivo, e isso é muito frustrante”.³⁵ Ele acrescentou: “O financiamento de campanha é muito complicado, então, é fácil errar, e, às vezes, as pessoas erram sobre isso inadvertidamente... Nós falamos por intermédio das nossas opiniões (e) não podemos nos envolver em um vai e vem com as pessoas”.

Alito estava certo. O financiamento de campanha é complicado. E *Citizens United* muitas vezes é profundamente mal compreendido. Exige-se um olhar mais cuidadoso, que começa com um passo atrás no tempo até outro importante precedente.

Nos anos 1970, Watergate causou alvoroço entre os americanos. O escândalo e suas réplicas revelaram uma obscura podridão de corrupção no núcleo do nosso sistema político. Em 1974, Gerald Ford assinou a mais ampla lei de reforma do financiamento de campanha que já emergiu do Congresso. Como disse o parlamentar Bill Frenzel, “nós não poderíamos nos voltar para o povo americano e dizer que não tínhamos resposta para os abusos que eles haviam visto. Essa é a nossa resposta, e nós temos que

³³ Adam LIPTAK, “Justice Defends Ruling on Finance,” *New York Times*, February 4, 2010.

³⁴ ASSOCIATED Press, “Scalia on Unlimited Political Ads: Turn Off the TV,” Fox News, January 21, 2012, <http://www.foxnews.com/politics/2012/01/21/scalia-on-unlimited-political-ads-turn-off-tv/>.

³⁵ Michelle R. SMITH, “Alito Says Supreme Court Misunderstood by Media,” Boston.com, September 14, 2012, <http://www.boston.com/news/local/rhode-island/2012/09/14/alito-says-supreme-court-misunderstood-media/onnoFr6jnCEhI2c3KDMX9I/story.html>.

fazê-la funcionar”. Para alguns, a reforma no financiamento de campanha veio como um feixe de luz em um dos momentos mais obscuros da nossa democracia.³⁶

O Congresso buscou promover uma nova cultura de integridade pública, criando o financiamento público para eleições presidenciais, ampliando a transparência das doações e limitando o fluxo de dinheiro. Especificamente, o Congresso limitou quanto cada candidato poderia gastar ao todo, quanto um indivíduo poderia doar diretamente para candidatos (“contribuições diretas”) e quanto um indivíduo poderia gastar independentemente de apoiar candidatos (“gastos independentes”). Essas regras propunham-se a atingir o objetivo do Congresso de regular o dinheiro doado e o dinheiro gasto.

O Senador de Nova Iorque James Buckley, irmão do lendário pensador conservador William Buckley, não admitiria nada disso. Ele acusou seus pares de cuidadosamente elaborarem uma lei que apelidou de Lei de Proteção de Titulares de Mandatos de 1974.³⁷ Identificando um perigo na reforma do financiamento de campanha, Buckley previu que as novas regras dificultariam aos opositores levantar dinheiro suficiente para desbancar titulares de mandatos. Os titulares de mandatos, ele notou, gozavam de fácil acesso a fundos de campanha e à vantagem substancial do reconhecimento do nome. Acompanhado do candidato presidencial antiguerra nas eleições de 1968, Eugene McCarthy, Buckley pleiteou a invalidação da lei. Apesar de Buckley ter se fundamentado no direito à liberdade de expressão, da Primeira Emenda, uma das suas principais preocupações foi a concorrência eleitoral.³⁸

³⁶ Ver, de modo geral, Keith W. OLSON, *Watergate: The Presidential Scandal That Shook America* (Lawrence: University Press of Kansas, 2003); Michael SCHUDSON, *Watergate in American Memory: How We Remember, Forget, and Reconstruct the Past* (New York: Basic Books, 1993), 99; Stanley I. KUTLER, *The Wars of Watergate: The Last Crisis of Richard Nixon* (New York: W. W. Norton, 1990); Anthony CORRADO, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, in *The New Campaign Finance Sourcebook* 7, 22 (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005); e Ciara TORRES-SPILLISCY, “How Much Is an Ambassadorship? And the Tale of How Watergate Led to a Strong Foreign Corrupt Practices Act and a Weak Federal Election Campaign Act,” *Chapman Law Review* 16 (2012): 71.

³⁷ “Campaign Law Washington, D.C.,” *Des Moines Register*, June 14, 1975 (parafraseando o argumento de Buckley em um tribunal federal de primeira instância).

³⁸ Ralph K. WINTER, “The History and Theory of *Buckley v. Valeo*,” *Journal of Law and Policy* 6 (1997): 107-8.

No caso *Buckley vs. Valeo*, a Corte construiu uma instável posição intermediária.³⁹ Ela defendeu o esquema de financiamento público, as regras de transparência e os limites dos gastos independentes em propaganda de apoio ou oposição a candidatos.

Para explicar por que o Congresso poderia limitar contribuições diretas, mas não poderia limitar gastos independentes, a Corte focou-se no risco da corrupção. *Buckley* justificou que contribuições diretas criam um sério risco de surgimento de corrupção *quid pro quo* – como em “eu dou-lhe \$500,000 se você me tornar um embaixador”. Concluiu que gastos independentes, em contraste, não colocavam tal risco: “A ausência de pré-arranjo e de coordenação de um gasto com um candidato ou seu agente não apenas mina o valor do gasto para o candidato, como também atenua o perigo de que gastos sejam feitos como um *quid pro quo* para compromissos impróprios por parte do candidato”.⁴⁰

Buckley fornece um contexto crucial para *Citizens United*. Afirmando que gastos independentes não causam corrupção, *Buckley* forçou o governo a travar uma árdua batalha para explicar por que gastos corporativos são diferentes. De fato, entendido corretamente, o real problema colocado por *Citizens United* não foi nem o fato de que os esforços do governo para limitar o discurso empresarial ou sindical nas eleições criam sérias preocupações quanto à Primeira Emenda – eles claramente o fazem. O real problema era quais interesses o governo poderia legitimamente atingir para superar esses fardos à liberdade de expressão e como a Corte deveria avaliar tais argumentos.

Em 2010, *Buckley* também tornou mais difícil insistir que proibições a fundos corporativos são uma forma efetiva de evitar uma enxurrada de gastos corruptores. Ele o fez libertando forças que causaram um dilúvio muito antes de *Citizens United*. Quando, em *Buckley*, sustentou-se que candidatos têm o direito de gastar tanto quanto queiram,

³⁹ 424 U.S. 1 (1976). Para uma explicação histórica, ver Bob WOODWARD and Scott ARMSTRONG, *The Brethren* (New York: Simon & Shuster, 1979), 395–400; e Richard L. HASEN, “The Untold Drafting History of *Buckley v. Valeo*,” *Election Law Journal* 2 (2003): 241.

⁴⁰ De fato, para efeitos da Primeira Emenda, a distinção entre doações e gastos tem sido agressivamente criticada, tanto por alguns juizes quanto por diversos estudiosos. Para uma acessível visão geral, ver Erwin CHEMERINSKY, “The Distinction Between Contribution Limits and Expenditure Limits,” *SCOTUSblog* (August 12, 2013), <http://www.scotusblog.com/2013/08/symposium-the-distinction-between-contribution-limits-and-expenditure-limits/>; and Richard BRIFFAULT, “Coordination Reconsidered,” *Columbia Law Review Sidebar* 113 (2013): 88.

embora defendendo limites referentes a quanto dinheiro eles podem aceitar, destruiu-se o delicado equilíbrio que o Congresso havia tentado encontrar. Como afirmou Heather Gerken, professora de direito de Yale, “a Suprema Corte criou um mundo no qual o apetite dos políticos pelo dinheiro poderia ser ilimitado, mas a sua habilidade para consegui-lo, não. Dois colegas meus compararam isso a dar a políticos gordos e famintos acesso a um bufê financeiro servido à vontade, mas insistindo que eles só poderiam se servir com uma colher de chá”.⁴¹ A busca inevitável por lacunas para canalizar dinheiro para candidatos, ela acrescentou, transformou-se em um “equivalente regulatório ao Whac-a-Mole”.⁴²

Os reguladores não conseguiram prosseguir. Em 2010, a política americana já estava inundada de dinheiro, incluindo fundos corporativos. Mesmo antes de *Citizens United*, empresas e sindicatos estavam autorizadas a gastar dinheiro em questões eleitorais, desde que elas não encorajassem expressamente as pessoas a votarem a favor ou contra determinado candidato. Elas também podiam usar seus recursos sem limites de outras formas, incluindo *lobby* junto a legisladores e reguladores. Assim, *Citizens United* debruçou-se sobre um panorama no qual era difícil justificar que a última proibição restante à publicidade eleitoral por parte de empresas, proibição já repleta de brechas, representava uma barreira especialmente eficiente em eliminar os efeitos potencialmente corruptores do dinheiro. Essa raposa já estava dentro do galinheiro.⁴³

Entretanto, a ideia de permitir gastos corporativos ilimitados perturbou muitos observadores – e foi assim por um longo tempo.⁴⁴ Em 1907, o Presidente Teddy Roosevelt governava durante a aprovação da primeira lei que proibiu contribuições corporativas para campanhas. Em 1947, o Congresso proibiu até gastos independentes de campanha por parte de empresas e sindicatos. Depois de *Buckley*, o Congresso reafirmou a posição de que pessoas jurídicas não podiam usar fundos do Erário para

⁴¹ Heather GERKEN, “Keynote Address to the American Philosophical Society,” Philadelphia, 15 de novembro de 2013.

⁴² Nota de tradução: *Whac-a-Mole* é um famoso jogo de arcade em que toupeiras colocam aleatória e alternadamente a cabeça para fora dos seus buracos e o jogador vai tentando acertá-las com um martelo. Aqui, a expressão equivale a “enxugar gelo”, um “enxugar de gelo regulatório”.

⁴³ See, e.g., Justin LEVITT, “Confronting the Impact of *Citizens United*,” *Yale Law and Policy Review* 29 (2010): 217; and Richard BRIFFAULT, “Corporations, Corruption, and Complexity: Campaign Finance After *Citizens United*,” *Cornell Journal of Law and Public Policy* 20 (2011): 643.

⁴⁴ See, e.g., Adam WINKLER, “The Corporation in Election Law,” *Loyola of Los Angeles Law Review* 32 (1999): 1243.

financiar gastos independentes – uma condição que o Congresso atualizou em 2002. Constantemente, nossos políticos alertaram que dinheiro corporativo coloca, sim, um perigo singular, uma convicção nascida de sua considerável experiência. Mas poderia essa intuição se traduzir em direito constitucional?

Lavrando o voto condutor da decisão da Corte em 1990, o juiz Thurgood Marshall, que discutiu *Brown vs. Board of Education* décadas antes, ofereceu um influente argumento para limitações especiais ao discurso corporativo.⁴⁵ Ele invocou um interesse em evitar que corporações usassem seu inigualável poder econômico para monopolizar e distorcer o discurso político. Em 2003, uma Corte seriamente fraturada apoiou-se, em parte, na lógica de Marshall para apoiar uma lei federal atualizada sobre financiamento de campanha.⁴⁶

A teoria *antidistorção* de Marshall repousava em uma profunda preocupação com a igualdade política: em que sentido somos realmente iguais quando corporações podem usar seu poder econômico e suas vantagens jurídicas para exercer um controle extraordinário sobre o mercado de ideias?⁴⁷ O seu argumento ressoou com uma escola igualitária de teoria política americana, que desaprovava a conversão de poder econômico em influência política.⁴⁸ Essa tese tende a ser particularmente atraente para aqueles que partem da premissa de que a distribuição e os privilégios do poder econômico são, por si mesmos, produtos da nossa história e da nossa política.⁴⁹ A igualdade raramente está alheia à Primeira Emenda: a Corte há muito tem invocado ideais igualitários para preservar espaços públicos para a manifestação por parte daqueles que não dispõem de recursos substanciais e para proteger dissidentes ideológicos.⁵⁰ Baseando-se nessas tradições, Marshall alegou que nós não violamos a Primeira Emenda ao negar às corporações, que têm colhido os benefícios da nossa

⁴⁵ *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652 (1990).

⁴⁶ *McConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003).

⁴⁷ See, e.g., Elizabeth GARRETT, “New Voices in Politics: Justice Marshall’s Jurisprudence on Law and Politics,” *Howard Law Journal* 52 (2009): 655.

⁴⁸ See, e.g., Michael WALZER, *Spheres of Justice* (New York: Basic Books, 1983); and Ronald DWORKIN, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000).

⁴⁹ See, e.g., Cass R. SUNSTEIN, *The Second Bill of Rights* (New York: Basic Books, 2004), 1– 60; John RAWLS, *A Theory of Justice*, rev. ed (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1999), 11– 14, 229– 30; and Lucy MADISON, Elizabeth WARREN, “There Is Nobody in This Country Who Got Rich on His Own,” CBSNews, September 22, 2011.

⁵⁰ Kathleen M. SULLIVAN, “Two Concepts of Freedom of Speech,” *Harvard Law Review* 124 (2010): 144– 55.

ordem social, a chance de usar seus ganhos econômicos para lucrar ainda mais ao distorcer o discurso político com seu inigualável poder econômico.⁵¹

Esse argumento, no entanto, entrou em choque com uma premissa do direito moderno relativo à Primeira Emenda: apesar de o governo desfrutar de amplo poder para ajustar os nossos arranjos econômicos utilizando instrumentos como a tributação progressiva, nós raramente devemos confiar nele para decidir quais opiniões amplificar ou silenciar. Mesmo que oportunidades para engajar-se no discurso influencial sejam distribuídas injustamente por causa das desigualdades de renda, e mesmo que o governo possa diretamente redistribuir riqueza, o remédio de permitir que o governo ajuste diretamente a distribuição do discurso é pior do que a doença. Nós não somos uma sinfonia para o Congresso conduzir de acordo com sua visão acerca do direito a um discurso equilibrado.

Em *Citizens United*, Kennedy rejeitou a defesa *antidistorção* por leis de financiamento de campanha, feita por Marshall. “A Primeira Emenda”, ele declarou, “proíbe o Congresso de multar ou prender cidadãos, ou associações de cidadãos por simplesmente se engajarem no discurso político.” Essa regra não muda “simplesmente porque o orador é uma associação que assumiu forma de corporação”. Assim como quando a Corte (às vezes) protege grupos impopulares cujos discursos parecem perigosos, também deve proteger corporações – outro grupo por vezes também impopular – contra acusações de que seu discurso é muito prejudicial. Ligando o discurso corporativo a garantias clássicas da Primeira Emenda, Kennedy alertou que a “preocupante afirmação do inquietante poder governamental” de proibir obras políticas “não pode ser reconciliada com a confiança e estabilidade no discurso cívico que a Primeira Emenda deve assegurar”. Kennedy também notou que a lógica *antidistorção* ameaçou nossa liberdade de imprensa, na medida em que a maioria dos meios de comunicação é corporativa, e poderia ser difícil definir quem conta como “a imprensa”.⁵²

⁵¹ Ver também Owen M. FISS, *The Irony of Free Speech* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1996); and Ronald DWORKIN, “The Curse of American Politics,” *New York Review of Books*, October 17, 1996.

⁵² De fato, alguns estudiosos aduzem que *Citizens United* é melhor defendida nos termos da liberdade de imprensa, da Primeira Emenda. Ver, e.g., Michael W. MCCONNELL, “Reconsidering *Citizens United* as a Press Clause Case,” *Yale Law Journal* 123 (2013): 412.

Parafraseando Buckley, Kennedy, então, desafiou o conceito de igualdade política de Marshall: “A noção de que o governo pode restringir o direito de manifestação de alguns elementos da nossa sociedade a fim de reforçar a voz relativa de outros é totalmente estranha à Primeira Emenda”. Se os políticos podem manipular o discurso eleitoral por intermédio de oradores supostamente perigosos, Kennedy observou, eles podem usar esse poder para garantir as suas próprias posições – dificilmente um resultado que reforça a igualdade. Ademais, considerando que empresas abastadas já têm amplo acesso a meios de influência política, Kennedy alegou que *Citizens United* beneficiaria “corporações menores ou sem fins lucrativos [que] não têm voz para contestar quando outras corporações, incluindo aquelas com vasto patrimônio, estão cooperando com o governo”. Finalmente, Kennedy rejeitou a afirmação de que haveria algo singularmente ilegítimo no fato de corporações usarem seus fundos para se manifestar, ou na transformação de poder econômico em discurso político: “Todos os oradores, incluindo os indivíduos e a mídia, usam dinheiro amalhado do mercado econômico para custear seu discurso. A Primeira Emenda protege o discurso daí resultante, mesmo que tenha sido proporcionado por transações econômicas com pessoas ou entidades que discordam das ideias do orador”.

Kennedy concluiu sua opinião voltando-se dos oradores para os ouvintes, aproximando-se de uma tradição que protege o nosso direito de ouvir mensagens políticas e “julgar o que é verdadeiro e o que é falso”. Mesmo que as corporações não tenham um direito autônomo ao discurso, ele alegou, o público tem o direito de ouvir suas ideias. Como Kennedy explicou, “quando o governo procura usar sua força total [...] para comandar de onde a pessoa pode retirar sua informação ou qual fonte suspeita ele ou ela não pode ouvir, ele usa a censura para controlar o pensamento”.

Citizens United rejeitou decisivamente a justificativa *antidistorção* para leis de financiamento de campanha. Entretanto, na verdade, a visão *antidistorção* já havia perdido diversos adeptos desde o início dos anos 1990; nem mesmo Kagan ou Stevens fizeram grande uso dela em *Citizens United*.⁵³ Provavelmente foi melhor assim. De fato, o dinheiro pode favorecer poderosamente um orador no mercado de ideias (assim como o podem a fama, a beleza e a inteligência). E a riqueza concentrada, deixada sem

⁵³ Ver Richard L. HASEN, “*Citizens United* and the Orphaned Antidistortion Rationale,” *Georgia State University Law Review* 27 (2011): 989.

regulação, pode criar um risco de que a maioria das manchetes e das propagandas na TV serão controladas por um pequeno grupo (embora a Internet tenha quebrado alguns obstáculos ao discurso persuasivo). Mesmo assim, seria um equívoco deixar julgamentos sobre a “adequada” distribuição do discurso para os políticos. Armá-los com uma licença para nivelar o cenário silenciando ou ajustando o volume de oradores desfavorecidos é um convite ao comportamento individualista e, em última análise, à tirania. O argumento *antidistorção* também pode facilmente conduzir a esse perigoso caminho, e *Citizens United* acertadamente o descartou.

Ao preparar-se para o debate, Kagan sabia que uma abordagem *antidistorção* não influenciaria a Corte Roberts. Em vez disso, ela apostou principalmente no já bem estabelecido interesse governamental em evitar corrupção. A proteção da integridade política, ela argumentou, justifica um peso limitado sobre os direitos de livre expressão de empresas e sindicatos. Esse argumento tem um apelo intuitivo considerável e captura o que muitos americanos percebem como um equívoco essencial na decisão da Corte. Mas, mesmo tendo concordado que um interesse anticorrupção pode às vezes justificar regras de financiamento de campanha, Kennedy rejeitou os argumentos de Kagan. Sua análise sobre o que quer dizer corrupção para efeitos de Primeira Emenda é o legado mais importante de *Citizens United*.⁵⁴

A corrupção, escreveu Kennedy, consiste apenas em acordos *quid pro quo*, nos quais alguém gasta dinheiro em troca de um favor particular de um político. Não inclui “influência sobre ou acesso a autoridades eleitas” ou qualquer coisa igualmente ampla. Com essa definição estreita estabelecida, Kennedy concluiu que gastos independentes – que por definição não são coordenados com os candidatos – “não dão origem à corrupção ou à aparência de corrupção”. Como resultado, a limitação de gastos por sindicatos e empresas não se sustenta.

Como os comentaristas imediatamente apontaram, a noção de “corrupção” de Kennedy como base para a justificação de leis sobre financiamento de campanha

⁵⁴ Ver, e.g., Samuel ISSACHAROFF, “On Political Corruption,” *Harvard Law Review* 124 (2010).

difícilmente se pode considerar autoevidente. Para muitos, o foco estreito da Corte em acordos *quid pro quo* – e a insistência de que uma suposta falta de coordenação evita qualquer corrupção advinda de despesas independentes – está simplesmente errado. Os lobistas e os políticos reparam nos sinais. Se um político tem fortes suspeitas de que um doador irá gastar muito dinheiro para comprar anúncios que lhe podem ajudar se ele votar de uma determinada maneira, uma forma mais sutil de corrupção pode entrar em cena.

Este é um mundo de piscadelas, de acenos e de influência sistêmica.⁵⁵ Quando as campanhas são caras, os lobistas parecem estar em toda parte, e um pequeno número de doadores bem conhecidos fornece a principal porção do financiamento, os políticos e suas equipes podem tornar-se cada vez mais dependentes desses “interesses especiais” do que de seus eleitores. Uma mudança de prioridades pode, às vezes, ocorrer inconscientemente, na medida em que os políticos começam a antever como um número seleto de compradores de anúncios independentes que têm muito poder econômico irá reagir a suas decisões. Essa captura é ainda mais provável quando os grupos “independentes” são conduzidos por ex-assessores de candidatos e dividem membros de equipe, contatos na mídia e até mesmo escritórios com as campanhas que eles próprios favorecem. Como as alfinetadas inteligentes e cruéis de Colbert demonstraram, a independência no mundo real guarda apenas uma longínqua semelhança com a independência de *Citizens United*, um fato público amplamente reconhecido, que minou a confiança pública na governança responsiva.

Partindo dessa preocupação, o Professor de Harvard Lawrence Lessig argumentou que a Corte deveria aceitar a prevenção deste tipo de “corrupção de dependência” como justificativa para leis sobre financiamento de campanha. Como ele explica, nosso sistema constitucional inteiro baseia-se na premissa de que os representantes dependerão, para sua eleição e reeleição, de “nós, o Povo”.⁵⁶ Mas, quando os representantes dependem daqueles que financiam suas campanhas e projetos políticos, em vez de seus eleitores, a soberania popular está ameaçada ou

⁵⁵ Ver, e.g., Mark LEIBOVICH, *This Town* (New York: Blue Rider Press, 2013); Thomas E. MANN and Norman J. ORNSTEIN, *It's Even Worse Than It Looks* (New York: Basic Books, 2012); and Richard L. HASEN, “Fixing Washington,” *Harvard Law Review* 126 (2012): 550.

⁵⁶ Nota de tradução: *We, the People*, utilizada no texto original, é a célebre expressão de abertura do preâmbulo da Constituição Americana que sintetiza princípio equivalente da Constituição Brasileira segundo o qual todo o poder emana do povo.

completamente perdida. Na visão de Lessig, a Constituição, portanto, permite ao Congresso regular a liberdade de expressão das empresas para proteger a República.⁵⁷

Uma crítica separada a *Citizens United*, embora suas bases empíricas tenham sido recentemente questionadas por estudos acadêmicos,⁵⁸ enfatiza que até mesmo a aparência de corrupção pode minar a democracia. De acordo com essa visão, quando as pessoas comuns, confrontadas com um mundo de interesses especiais, perdem a confiança de que suas vozes e votos realmente têm importância, nossa democracia é posta em risco. Os cidadãos podem perder o respeito pelas decisões tomadas por representantes eleitos e, portanto, recusar-se a participar da administração pública ou tomar parte sem entusiasmo, desencadeando um colapso do nosso sistema político. Ainda, como explicou o professor da Faculdade de Direito da Universidade de Nova Iorque Adam Samaha, a aparência de corrupção pode, na verdade, *criar* corrupção: se o comportamento corrupto parece admissível, os lobistas farão pressão para competir por tratamento especial no mercado como ele é percebido.

Muitos críticos de *Citizens United* lançam esses tipos de argumentos, invocando noções de corrupção mais sofisticadas do que a de meros acordos *quid pro quo*, como uma justificativa para limites em gastos independentes para sindicatos e empresas. Há grande força em suas objeções, mas esse não é o fim do debate. *Citizens United* foi um caso difícil porque a Corte enfrentou uma escolha entre males. Os ataques ao resultado enfatizam desigualdade e corrupção, valores que a Corte não reconheceu integralmente, mas os críticos muito frequentemente desconsideram o outro lado da equação, que inclui preocupações difíceis relativas à liberdade de expressão e à democracia. É certo que a Corte adentra águas turbulentas quando resolve definir corrupção, uma tarefa que exige fazer presunções polêmicas sobre como nossa democracia deve funcionar quando não corrompida. E pode haver sabedoria em deixar muitas decisões sobre nossa ordem democrática para o público e seus representantes. A Constituição, contudo, requer que os juízes desempenhem um papel na conciliação de valores concorrentes e garantam que

⁵⁷ Lessig, *Republic, Lost*.

⁵⁸ Ver, e.g., Nathaniel PERSILY and Kelli LAMMIE, “Perceptions of Corruption and Campaign Finance: When Public Opinion Determines Constitutional Law,” *University of Pennsylvania Law Review* 153 (2004): 119.

os representantes respeitem certas regras básicas – e, no Direito Constitucional moderno, eles fazem isso definindo o interesse anticorrupção.

Kennedy reconheceu tacitamente que alguns poderiam considerar sua definição de corrupção artificialmente estreita. Acenando para a visão contrária, ele admitiu que “se os representantes eleitos sucumbirem a influências impróprias de gastos independentes; se renunciarem a seu melhor juízo; e se puserem a conveniência antes dos princípios, então, evidentemente há causa para preocupação”. Ele continuou explicando que a Primeira Emenda restringe o quanto se pode permitir que estas preocupações nos balizem como justificativas para limitar o direito de expressão. “É nossa lei e nossa tradição,” escreveu, “que mais, não menos liberdade de expressão seja a regra predominante.” Para que a Corte permita ao Congresso escolher uma classe de oradores e os prive de seus direitos, ela precisa de uma justificativa de contundência incomum.

Aqui, Kennedy aludiu ao fato de que noções amplas de interesse anticorrupção apresentam dificuldades significativas por si sós. Primeiramente, apontou, é difícil identificar limites nas leis que possam ser justificados por uma “teoria genérica de favorecimento ou influência”. Afinal de contas, “está na natureza de um representante eleito favorecer certas políticas e, por corolário necessário, favorecer os eleitores e contribuintes que apoiam tais políticas”. Permitir que o Congresso silencie oradores sempre que alguns imaginam que o jogo está manipulado poderia causar um estrago na Primeira Emenda. Embora alguma evidência empírica pudesse, em teoria, ajudar a estabelecer certos limites, as controvérsias sobre os fatos relevantes e como interpretá-los têm mantido este debate baseado primordialmente na especulação.

Ademais, é extremamente difícil determinar se qualquer regra de campanha tem impacto suficiente para sobreviver ao controle judicial. Os juízes há muito implementam a Primeira Emenda exigindo – entre outras coisas – que as restrições sobre a liberdade de expressão demonstrem atingir um determinado objetivo legítimo. As causas da corrupção política na América e as razões pelas quais os políticos agem da forma como agem, no entanto, são muitas e complexas. Dinheiro na política é apenas uma parte desta história, que também inclui um *lobby* de regulação mínima, manipulação de regras sobre distritos e quocientes eleitorais para proteger ocupantes de

cargos que estejam já em exercício, uma porta giratória entre o governo e a iniciativa privada, e um colapso de civilidade na cultura política. Por sua vez, as regras que disciplinam os gastos por parte de sindicatos e empresas são apenas parte da história do dinheiro na política, que também inclui contribuições diretas, *lobby* e um conjunto desnorteador de brechas. Como notou Kennedy, bilionários, associações sem personalidade jurídica e indústria de mídia e notícias já eram livres para gastar grandes quantias antes de *Citizens United*. Isso faz diferença do ponto de vista constitucional, porque, para resistir ao teste da Primeira Emenda, uma lei de financiamento de campanha deve evitar corrupção o suficiente para justificar a carga sobre o direito de livre expressão – e não pode restringir a livre expressão mais do que o necessário para atingir tal objetivo. *Citizens United* sugere ceticismo judicial a respeito dos esforços do Congresso em selecionar oradores, culpá-los por corromper nossa política e abafar suas vozes.

Esse ceticismo pode advir, em parte, do medo de que os argumentos anticorrupção por vezes deságuem em preocupações *antidistorção*. Muitos ataques a *Citizens United* destacam este potencial de permitir às empresas influência indevida no mercado de ideias e de distorcer efeitos de políticas governamentais. Nessa visão, a “corrupção” ocorre quando os políticos se tornam dependentes de um pequeno círculo de grande poder econômico e o governo não é mais responsivo ao interesse público. Como observa Rick Hasen, professor na Universidade da Califórnia, Faculdade de Direito de Irvine, alguns argumentos dessa natureza podem ser caracterizados como argumentos de igualdade política; buscam “justificar leis de financiamento de campanha sob o argumento de que as leis distribuem o poder político de maneira justa e corrigem uma distorção presente em um sistema desregulado (ou menos regulado)”. Kennedy e seus colegas não pedem reservas em relação à sua hostilidade a tais argumentos. Sua preocupação é a de que bases lógicas para leis de financiamento de campanha que soem nobres escondam esforços por parte de ocupantes de cargos para protegerem a si próprios e punirem seus inimigos.

A maioria em *Citizens United* não adotou uma definição estreita de corrupção por ser ingênua ou apática. A maioria o fez porque duvida que a Corte encontraria outra forma de criar direitos de Primeira Emenda viáveis, que evitassem adequadamente o abuso por parte de políticos. Abraçar uma visão mais ampla do interesse anticorrupção

arriscaria criar uma exceção que engoliria a regra. A linha libertária de Kennedy e a sua devoção pela Primeira Emenda como uma segurança contra a tirania transpareceu ao longo de seu voto, o que pesou sobre a balança a favor de permitir direitos de expressão “perigosos” demais diante de clara censura governamental.

Esse é um argumento poderoso, embora certamente seja razoável discordar da sugestão da Corte de que seria impossível ou imprevidente estabelecer uma posição de meio-termo. Se uma maioria de juízes pensasse que a Corte havia invocado o raciocínio anticorrupção para sustentar leis de financiamento de campanha demais no passado, eles poderiam, em vez disso, ter utilizado *Citizens United* para fazer um modesto ajuste de percurso. Tal abordagem teria deixado mais espaço para que os políticos usassem leis de financiamento de campanha, cuidadosamente controladas pelas cortes, como uma ferramenta entre muitas outras em seus esforços para restaurar a confiança pública na integridade do governo. Diferentemente, a Corte proferiu uma decisão de largo alcance que surge como um obstáculo impositivo e – pelo menos por enquanto – insuperável para a maioria dos regulamentos de financiamento de campanha. Não surpreende que essa decisão permaneça sob forte controvérsia.

Em uma era de disfunção política, as extraordinárias quantias de dinheiro que os candidatos buscam avidamente apresentam questões difíceis sobre como reconciliar valores nacionais em conflito. *Citizens United* deixa claro que uma maioria da Corte Roberts está preparada para posicionar-se firmemente em um dos lados desta balança. Como resultado, mesmo enquanto a questão do dinheiro na política assoma ainda mais na vida americana, a Primeira Emenda, conforme interpretada pela Corte Roberts, proibirá a maioria dos esforços – por parte do público e dos políticos – de buscar reformas por meio de leis de financiamento de campanha.

Muitas reações a *Citizens United* misturaram profecias do apocalipse com exigências de reformas urgentes. A democracia significativa acabou, insistiram especialistas; as empresas precisam ser privadas de seus direitos, e o dinheiro não pode ser equiparado ao direito de expressão. A especulação sobre as implicações da decisão alimentaram propostas para consertar o alegado “erro” da Corte. Em tempo, contudo,

ficou claro que as previsões mais pessimistas erraram o alvo por muito. Embora os efeitos de *Citizens United* estejam visivelmente reverberando, as primeiras avaliações sugerem um quadro de mais nuances.

Uma das principais implicações de *Citizens United* foi a consagração dos Super PACs em *SpeechNow.org* vs. *FEC*. O caso foi ajuizado pelo *SpeechNow.org*, um grupo sem fins lucrativos que usa gastos independentes para promover candidatos favoráveis à liberdade de expressão. O *FEC* havia dito ao *SpeechNow.org* que este teria que se registrar como um PAC, o que significava que não poderia receber mais do que US\$5 mil anualmente de qualquer doador, mesmo empresariais. O *SpeechNow.org* se opôs a esse limite e ajuizou uma ação. Invocando *Citizens United*, a Corte Americana de Apelação para a Seção Judiciária de D.C. concordou e derrubou a regra. Como observou o juiz presidente David Sotomayor, “a Corte decidiu que o governo não possui interesse anticorrupção em limitar gastos independentes... Dada essa análise de *Citizens United*, devemos concluir que o governo não possui interesse anticorrupção em limitar as contribuições a um grupo que realiza gastos independentes, tal como o *SpeechNow*”. *SpeechNow.org* incentivou o aumento de Super PACs como veículo de agregação de gastos independentes, uma vez que tais grupos podem levantar quantias ilimitadas de dinheiro de um doador individual, empresarial ou sindical. O *FEC* finalmente sistematizou a adoção de *SpeechNow.org* e consagrou os Super PACs.

Em breve resumo, aos Super PACs que seguiram de perto *Citizens United* juntaram-se grupos organizados sob as seções 501(c)(4) e 501(c)(6) do código tributário, que regem organizações sem fins lucrativos. Em virtude de *Citizens United*, esses grupos podem aceitar grandes contribuições de empresas e depois destinar essas somas a gastos independentes. Também têm a virtude adicional – aos olhos dos doadores – do sigilo. Enquanto as fontes do dinheiro doado aos Super PACs são normalmente reveladas, em atendimento às regras do *FEC*, as entidades do 501(c) geralmente não são obrigadas a fornecer informação sobre seus doadores. Tornaram-se, portanto, atores chave na arrecadação de fundos de campanha sigilosos, geralmente chamados de “dinheiro obscuro”. Embora *Citizens United* tenha permitido regras de transparência, não as tornou obrigatórias, como também não as tornaram obrigatórias as normas preexistentes que regulam entidades 501(c). Como resultado, uma das características mais marcantes da cena pós *Citizens United* é a falta de transparência.

Mesmo que vastas somas sejam derramadas no sistema a partir de novas fontes, pode ser praticamente impossível para o público determinar quem está gastando dinheiro para influenciar votos.

Juntos, os Super PACs e os grupos 501(c) transformaram a arrecadação de receitas políticas e, com isso, afetaram a organização de nossa política eleitoral. À medida que grupos externos se tornaram mais atraentes para os principais doadores, os partidos políticos e campanhas individuais foram forçados a se adaptar. Seus novos relacionamentos assumem diversas formas. Às vezes, há uma coordenação informal extensiva entre os grupos externos e os partidos políticos, uma situação que é facilitada pela significativa coincidência de pessoal. Esses arranjos apresentam suas próprias tensões, mas frequentemente refletem estruturas partidárias familiares. Como anota Gerken, sua principal singularidade é que os grupos externos geralmente têm em seus quadros operadores políticos experientes – um grupo que está a um mundo de distância dos partidários leais, que tradicionalmente forneceram “uma ponte entre as elites e o eleitor, entre o partido e povo,” bem como “uma verificação institucional sobre os acordos que as elites conseguem negociar, algum freio em quantos princípios serão comprometidos ao longo do caminho”.

Em outros casos, contudo, grupos externos manejando recursos independentes chocaram-se entre si e contra o sistema. Mesmo após a elite do partido ter se unido em torno de Mitt Romney, por exemplo, as primárias republicanas de 2012 tornaram-se um *stand* de tiro de bilionários sem princípios. Enquanto os líderes do partido assistiam horrorizados, o filho escolhido do sistema foi atacado por anúncios ferozes em uma temporada de primárias mais longa do que qualquer pessoa poderia ter previsto, em grande parte porque figuras como o bilionário Sheldon Adelson ajudaram a manter a campanha de Newt Gingrich viva muito além do período que se esperava que ela resistisse. É provável que esse padrão se repita nos anos seguintes, à medida que facções ideológicas do partido briguem pelo controle da lista – uma tendência observada mais recentemente em um conflito aberto entre os republicanos em exercício e os concorrentes do *Tea Party*. Experiências assim podem levar os partidos a buscar leis que os ajudem a controlar os grupos externos que se tornaram tanto vitais quanto potencialmente fatais para suas agendas. Essas leis, por sua vez, podem levantar novas preocupações constitucionais.

As questões que mais se avolumaram após *Citizens United* concentraram-se no quanto a decisão afetaria resultados eleitorais e escolhas políticas. Essas preocupações eram justificadas, mas foram frequentemente superestimadas. Quando a Corte anunciou sua decisão, por exemplo, muitos liberais tinham abertamente manifestado a preocupação de que grandes empresas usariam sua recém-descoberta “liberdade” para comprar a eleição de 2012 para os republicanos. Esse temor demonstrou-se sem fundamento: mesmo que aproximadamente 70% de todo o gasto externo divulgado tenha vindo de grupos conservadores, Mitt Romney perdeu a corrida presidencial e os republicanos tiveram um mau desempenho geral – até mesmo candidatos apoiados por interesses externos. Sheldon Adelson, por exemplo, deu mais de US\$53 milhões para os Super PACs, mas todos os oito candidatos que ele apoiou perderam. Karl Rove, o mentor estratégico que ganhou fama aconselhando George W. Bush, supervisionou grupos que gastaram US\$175 milhões e ainda assim perderam 21 de 30 eleições. Aparentemente da noite para o dia, as reclamações de uma potencial dominação empresarial deram lugar a um dar de ombros de indiferença. Robert Schlesinger, do *U.S. News World & Report*, chegou a sugerir que os Super PACs são “um desperdício gigantesco de dinheiro”. Os defensores de *Citizens United*, enquanto isso, reclamavam o reconhecimento do que haviam sustentado. Allen Dickenson, do Centro para a Política Competitiva, concluiu que “a maior lição que fica é a de que os eleitores ainda são soberanos”.

A verdade está em algum lugar no meio disso. Se os críticos de *Citizens United* estavam indevidamente preocupados sobre os seus efeitos antes das eleições de 2012, os especialistas foram rápidos demais em considerá-los irrelevantes após o dia das eleições. Claro, se em algum momento esse ponto esteve em dúvida, as eleições de 2012 provaram que vencer exige mais do que a mera vantagem em gastos independentes. Mas se o dinheiro não pode garantir a vitória para um candidato, uma ausência significativa de dinheiro pode garantir a derrota ou forçar um candidato a mudar de posição para atrair apoio. Isso é particularmente verdadeiro em eleições com batalhas duras, apertadas, bem como em estados mais modestos e eleições locais, onde uma grande injeção de dinheiro de grupos nacionais pode esmagar uma pequena base de doadores. Mais que isso, usar uma única eleição como teste pode obscurecer efeitos importantes de *Citizens United*: como Rove foi rápido em observar, a inundação de dinheiro de

Super PACs, em 2012, pode ter ajudado a estancar perdas republicanas ainda mais acentuadas. Ao alargar e alterar os canais de financiamento de campanha, *Citizens United* quase que seguramente afetou alguns resultados eleitorais.

Para além de quaisquer efeitos em eleições particulares, *Citizens United* também provavelmente afetou resultados de políticas ao causar um realinhamento generalizado de prioridades governamentais em relação a interesses com muito dinheiro por trás. O favorecimento e o acesso podem não constituir corrupção conforme definido pela Corte, mas indubitavelmente influenciam políticas. Todo político habilidoso mantém um olho na próxima eleição e um aguçado senso de quem forneceu apoio da última vez, quem não forneceu, quem poderia ser convencido a mudar de opinião e como isso poderia ser alcançado. *Citizens United* e as mudanças que a decisão desencadeou reforçaram essa economia da influência do dinheiro. Conforme políticos e suas equipes gastam mais tempo seguindo o caminho da arrecadação de recursos, cortejando um número seletivo de doadores, e legisladores tomam decisões à sombra de reações previsíveis a grupos externos decisivos, é difícil imaginar que suas políticas não serão afetadas. Dada a facilidade com que legisladores podem recompensar os doadores a um baixo custo pessoal – detalhes deixados fora de uma minuta, projetos barrados em um comitê, pequenos favores embutidos em leis –, a tentação de atrair fundos arranjando favores estará sempre presente.

O público relativamente pequeno dos principais doadores contribui para a probabilidade de que, no final das contas, *Citizens United* venha a afetar os resultados. O Centro para Integridade Pública aponta que apenas três grupos alinhados ao GOP foram responsáveis por aproximadamente um terço de todos os gastos externos divulgados na eleição nacional de 2012 e que mais da metade de todos os gastos externos divulgados eram controlados por dez grupos. Do total de quase US\$859 milhões arrecadados pelos Super PACs durante aquela eleição, mais de US\$505 milhões vieram de apenas 159 doadores, cada um havendo doado pelo menos US\$1 milhão. Em um estudo realizado pela *Demos*, o contraste é marcante: enquanto os dois candidatos à Presidência arrecadaram um total de US\$313 milhões de mais de 3,7 milhões de pequenos doadores que doaram menos de US\$200 cada, os Super PACs superaram essa quantia com doações que vieram de apenas 32 grandes doadores (que doaram uma média de US\$9,9 milhões cada). O cenário dos Super PACs e dos grupos

501(c) ainda está em transformação, mas um fator chave mantém-se constante: um pequeno grupo de entidades tem controle sobre muito dinheiro. E os políticos querem esse dinheiro, muito.

É provável, portanto, que *Citizens United* desencadeie um ciclo que se autorreforce. Libertou forças que levarão políticos, partidos e doadores a organizar relações em torno de grupos como Super PACs e entidades 501(c). Enquanto isso acontece, e enquanto o grupo de candidatos vitoriosos passa a ser composto principalmente por políticos que podem navegar com sucesso por essas novas estruturas e depender delas para reeleição, o ímpeto para a mudança em meio aos que estão em exercício desvanecerá. A campanha de Barack Obama de 2012 fornece justamente um exemplo: embora tenha sinalizado oposição em junho de 2011 a qualquer tipo de Super PAC, sua campanha mais tarde abraçou um Super PAC chamado *Priorities USA Action*, que finalmente gastou mais de US\$65 milhões em apoio a sua reeleição. Desde então, a outrora oposição sem reservas de Obama a *Citizens United* enfraqueceu terrivelmente. À proporção que *Citizens United* se torna parte do cenário admitido, a questão será como aprimorar o mundo que a decisão ajudou a revelar, e não como restaurar um passado que está rapidamente desaparecendo.

Isso não sugere que os críticos de *Citizens United* devam simplesmente arrumar as malas e dar tudo por encerrado, mas que reformadores preocupados com dinheiro em política devem concentrar-se no caminho adiante. Desde 2010, contudo, muitos críticos têm defendido um retorno ao passado ou se desviado por canais improdutivos.

Alguns dos críticos da decisão, por exemplo, têm pretendido mudar o entendimento da Corte. A principal tentativa neste *front* ocorreu em 2012, após a Suprema Corte de Montana haver contestado *Citizens United* sob o argumento de que a história política sórdida de Montana exigia o reconhecimento de um interesse anticorrupção mais amplo. Quando a Corte sobrestou a decisão de Montana, Ginsburg e Breyer votaram em separado, sugerindo que um recurso poderia “dar à Corte uma oportunidade de considerar se, à luz das grandes somas atualmente despendidas para

comprar a aliança de candidatos, *Citizens United* deveria permanecer em vigor”⁵⁹. Os dois magistrados acrescentaram que os eventos desde *Citizens United* “tornam excessivamente difícil sustentar que tais despesas independentes [...] não fazem surgir corrupção ou a aparência de corrupção”.

Aceitando a convocação, legisladores, estados, grupos da sociedade civil e ex-oficiais do FEC inundaram a Corte com pedidos insistindo em um recuo em relação a *Citizens United*. Esses pedidos, citando exemplos que supostamente comprovavam corrupção por meio de gastos privados, transformaram a disputa em um indiscutível teste do convencimento da maioria. Esta abandonaria sua declaração sobre o princípio da Primeira Emenda em face de uma reação jurídica e política?

Sem chance. Moldando uma prosa fria em uma mensagem clara, a maioria de *Citizens United* reverteu o julgamento da Suprema Corte de Montana em um único parágrafo sem sequer ouvir argumentos. Breyer divergiu, no que foi seguido por Ginsburg, Sotomayor e Kagan. Essa foi uma reviravolta de acontecimentos promissora para os críticos de *Citizens United*: a maioria poderia ter utilizado o caso de Montana para expandir a decisão. A menos que haja uma alteração na composição da Corte, esforços adicionais para convencê-la a reconsiderar *Citizens United* provavelmente terão o mesmo fim.

Canalizando um impulso populista ecoado no movimento *Occupy Wall Street*, muitos críticos de *Citizens United* atacaram também a regra que estabelece que empresas gozam dos direitos da Primeira Emenda. À primeira vista, a personalidade jurídica pode parecer um alvo tentador. Como a Senadora Elizabeth Warren proclamou, recebendo estrondosos aplausos na Convenção Nacional dos Democratas em 2012, “empresas não são pessoas. Pessoas têm corações, elas têm crianças, elas têm empregos, elas ficam doentes, elas choram, elas dançam. Elas vivem, elas amam e elas morrem. E isso tem importância. Isso tem importância porque não governamos este país para empresas, nós o governamos para as pessoas”. Em um protesto espirituoso sobre o tratamento dado às empresas em razão de *Citizens United*, Angela Vogel, de Seattle, casou-se com uma. Seu feito complementou graciosamente a observação mordaz de Jon

⁵⁹ Statement of Justice Ginsburg, *Am. Tradition P’ship, Inc. v. Bullock*, 132 S. Ct. 1307 (2012).

Stewart no *The Daily Show* de que “empresas hoje têm mais direitos que gays” porque “empresas podem unir-se – gays não”.

No entanto, esse foco na desumanidade das empresas é equivocado. Como nota o professor de Direito de Harvard Mark Tushnet, embora direitos constitucionais pertençam às pessoas, os tribunais há muito reconheceram que “empresas são uma das maneiras pelas quais o direito permite às pessoas organizarem-se para conseguir o que querem”. As empresas nem sempre têm o mesmo *status* das pessoas naturais, claro. Em um caso recente sobre acesso a registros governamentais, por exemplo, Roberts decidiu que uma regra sobre a “invasão da privacidade pessoal” não se estende às empresas, habilidosamente acrescentando, “acreditamos que a AT&T não levará isso para o lado pessoal”. Mas faz sentido que empresas, como associações de indivíduos, gozem de certos direitos constitucionais, incluindo o direito de falar sobre temas públicos que podem controlar o desdobramento de seus negócios.

Uma ofensiva bem-sucedida à personalidade jurídica, além do mais, não enfrentaria diversas das preocupações levantadas por *Citizens United*. Ainda que a Corte tenha lidado com liberdade de expressão empresarial e sindical, ficou claro, desde então, que tais organizações não devem ser completamente (ou mesmo majoritariamente) responsabilizadas pela disparada de gastos externos divulgados. Tal honra pertence a indivíduos super-ricos que já eram livres para gastar dinheiro desde muito antes de 2010, mas que se beneficiaram de uma transformação pós *Citizens United* no direito relativo ao financiamento de campanha. Grandes empresas, afinal de contas, tendem a ser cautelosas. Como observou um advogado eleitoralista, “se você tem um banco em cada esquina, se você tem lojas em cada pequeno centro comercial, você não quer ser associado a uma causa social”. A rede nacional de varejo *Target* aprendeu essa lição da maneira mais dura em 2010, quando contribuiu para um grupo que se opunha ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, e foi triturada por consumidores em uma retaliação nacional. Não surpreende, portanto, que empresas se tenham envolvido em formas menos arriscadas de influência política – tais como *lobbying* – e evitado participação significativa no sistema de financiamento de campanha pós *Citizens United*.

Muitos dos opositores da decisão também sugerem que deveríamos emendar a Constituição para determinar que despendar dinheiro não deve ser considerado como “expressão” nos termos da Primeira Emenda. De fato, dinheiro não é expressão. Mas, geralmente, expressar-se de maneira efetiva para algo além de um punhado de gente de cada vez custa dinheiro, e permitir ao governo controlar quem pode gastar o suficiente para ser ouvido em uma escala mais ampla tornaria a liberdade de expressão uma ilusão. Imaginem um mundo em que as pessoas são livres para falar, cantar, escrever e publicar – mas, apenas se não gastarem dinheiro e se não cobrarem qualquer coisa por seus esforços. Precisamente consciente de quão absurdo tal mundo seria, a Corte corretamente decidiu diversos casos que protegiam os direitos de as pessoas usarem seu dinheiro para alcançar uma audiência mais ampla.

Na medida em que estão preocupados em combater diversas formas de corrupção em nosso sistema político, seria melhor para os críticos de *Citizens United* deixar de lado temas como personalidade jurídica e o *status* do dinheiro como “discurso”. Em vez disso, poderiam buscar garantir maior transparência em nosso bravo mundo novo de Super PACs e organizações 501(c).

A transparência tem sido durante muito tempo uma pedra fundamental do direito relativo ao financiamento de campanha. Como reconhecido em *Buckley*, a divulgação informa os eleitores sobre os interesses aos quais os candidatos podem ser mais suscetíveis. Também “garante aos eleitores localizar cada candidato no espectro político mais precisamente do que é geralmente possível com base em rótulos partidários ou discursos de campanha”. Além do mais, expondo os recursos ao público, a divulgação pode desencorajar todos os tipos de corrupção. *Citizens United* reafirmou que “o público tem interesse em saber quem está falando sobre um candidato pouco antes da eleição”. Como observou Kennedy, “a pronta divulgação de despesas pode dar aos acionistas e cidadãos a informação necessária para responsabilizar empresas e autoridades eleitas por suas posições e simpatizantes”. Ele acrescentou que “a transparência permite ao eleitorado tomar decisões informadas e sopesar apropriadamente diferentes oradores e mensagens”. Tanto em *Buckley* quanto em *Citizens United*, esses interesses geralmente prevalecem sobre os encargos impostos à liberdade de expressão em campanha.

Porque as outras regras anticorrupção foram declaradas inválidas e nosso sistema político é abundante em dinheiro obscuro, a publicidade é hoje ainda mais importante do que nunca. O fato de bilionários e empresas direcionarem secretamente gastos substanciais por meio de obscuras entidades 501(c) é um convite a transações escusas, perda de confiança do público na política, e um ceticismo sem solução em relação às fontes do discurso político. Na era pós *Citizens United*, a transparência forneceria ao menos uma medida tranquilizadora: como escreveu o juiz Louis D. Brandeis em 1913, “diz-se que a luz do sol é o melhor dos desinfetantes; a luz elétrica é o melhor policial”. E transparência forneceria tais benefícios a custo relativamente baixo. Ao contrário de muitas outras regras, os requisitos de divulgação evitam limites sobre como e quando as pessoas podem gastar dinheiro. Em vez disso, como observa a ex-diretora da Faculdade de Direito de Stanford Kathleen Sullivan, elas permitem “que a distribuição de influência política seja tratada como uma questão política, ao invés de constitucional”. Permitem isso ao situar “a questão de influência indevida ou acesso preferencial nas mãos dos eleitores, que, auxiliados pela imprensa institucional, podem acompanhar o dinheiro e responsabilizar os representantes por quaisquer caminhos de que não gostarem”.

Recentemente, contudo, regras de transparência sofreram contestação constitucional por parte de grupos ansiosos por manter a privacidade de sua atividade política. Esses grupos argumentam que a divulgação compulsória pode resultar em uma retaliação que enfraquece o direito de expressão – especialmente na era da Internet, na medida em que mesmo doadores mais modestos podem se ver hostilizados *on-line* ou relacionados a mapas por meio dos quais podem ser encontrados. Os adversários da transparência frequentemente citam exemplos da luta envolvendo o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Em *Citizens United*, por exemplo, Thomas afirmou que declararia nulas as regras sobre publicidade que regem os gastos de empresas e de sindicatos independentes, sinalizando uma reação na Califórnia contra apoiadores de uma medida para acabar com o reconhecimento do casamento entre pessoas do mesmo sexo. “Eu não posso endossar uma visão da Primeira Emenda,” ele escreveu, “que sujeita cidadãos desta Nação a ameaças de morte, carreiras arruinadas, propriedade danificada ou desfigurada, ou cartas ameaçadoras ou preemptivas como preço pelo engajamento na essência do discurso político.”

Uma questão similar chegou à Corte em *Doe vs. Reed*, decidido apenas alguns meses após *Citizens United*. *Doe* surgiu de esforços no Estado de Washington para reverter uma lei que estendia benefícios para casais do mesmo sexo. Um grupo chamado *Protect Marriage Washington* circulou uma petição e obteve sucesso na coleta de assinaturas suficientes para forçar um referendo. Diversos grupos então invocaram as leis de registros públicos de Washington para pedir cópias daquela petição – e dois deles declararam publicamente sua intenção de publicar *on-line* os nomes dos signatários. Alarmados, o responsável pela petição e diversos signatários ajuizaram ação com base na Primeira Emenda.

Por uma votação de oito a um, a Corte julgou, em um voto conduzido por Roberts, que a divulgação de tais petições, em geral, não viola a Primeira Emenda. A Corte então enviou o caso de volta para os procedimentos seguintes. Roberts instruiu a Corte *a qua* a determinar se os responsáveis e os signatários poderiam demonstrar “uma probabilidade razoável de que a divulgação compulsória de informação pessoal lhes sujeitaria a ameaças, assédio ou reprimendas por parte de agentes governamentais ou de particulares”. Se pudessem demonstrar isso, poderiam evitar a divulgação.

Coerente com sua posição em *Citizens United*, Thomas divergiu e alertou que a lei de registros públicos de Washington “onera severamente os direitos [da Primeira Emenda] e enfraquece a participação popular no processo de referendo”. Alito mostrou-se simpático à visão de Thomas e votou separadamente para sinalizar sua convicção de que os direitos dos signatários à “privacidade de convicções e associação” deveriam ser protegidos. Mas Thomas e Alito ficaram vencidos: em uma demonstração rara, Breyer, Sotomayor, Stevens e Scalia votaram cada um separadamente para lançar dúvidas sobre as bases invocadas para evitar a divulgação. Scalia, em particular, mirou diretamente em Thomas e Alito: “Há leis contra ameaças e intimidação; e a crítica contundente, desde que não caracterize ação ilícita, é um preço que nosso povo tradicionalmente se dispôs a pagar em nome do direito de regerem seus próprios atos. Exigir que as pessoas levantem-se em público em nome de seus atos políticos estimula a coragem cívica, sem a qual a democracia está condenada”. Uma democracia privada do escrutínio público e da responsabilização da crítica, acrescentou Scalia, “não lembra a Terra de Bravos”.

A aparente crença da Corte na constitucionalidade das regras sobre publicidade, no entanto, significa apenas que é provável que tais leis sejam mantidas. Para que isso ocorra, elas precisam primeiramente ser trazidas à existência legislativa: a Primeira Emenda *permite* regras de publicidade de financiamento de campanha, mas não *impõe* nenhuma regra nesse sentido. Para eleições nacionais, isso atira a bola para o lado do Congresso, o que não é um bom presságio para a reforma sobre regras de publicidade. O Congresso tentou por duas vezes aprovar uma lei chamada *DISCLOSE Act*, mas tais esforços fracassaram em meio a um feroz partidarismo em 2010 e depois mais uma vez em 2012. O *DISCLOSE Act* mais recente teria exigido que as empresas reportassem recursos gastos em atividades relacionadas a campanhas, identificassem-se em anúncios e notificassem acionistas sobre gastos relacionados à política. Os adversários atacaram o projeto com base em diversos argumentos, acusando-o de isentar injustamente certos interesses especiais, impor pesadas exigências de notificação sobre o discurso político e sujeitar doadores a constrangimento. Essa posição ao fim saiu vencedora; a lei não conseguiu superar uma obstrução após o Senado haver se dividido em linhas meramente partidárias (com democratas a favor, republicanos contra). Isso não significa, contudo, que a reforma das regras sobre publicidade está para sempre fora de cogitação. Para aqueles preocupados com *Citizens United*, a publicidade provavelmente permanecerá a opção de reforma mais promissora e realista.

Finalmente, *Citizens United* também chamou a atenção para as regras de direito empresarial que definem quando e como as empresas podem “falar”, levando alguns a pedir reformas neste campo. Um modelo para tais mudanças poderia ser o dos sindicatos. A Corte decidiu que a Primeira Emenda, que protege as pessoas contra a imposição do discurso político e a obrigatoriedade de associação, proíbe os sindicatos de gastar qualquer parte das contribuições de um empregado em política se aquele empregado se opuser a tanto. Assim, os sindicatos não podem forçar os empregados a financiar uma causa política como condição de emprego; os empregados devem ter a opção de se retirar de tal atividade. A Corte Roberts reafirmou – e expandiu – esta regra recentemente em 2012.

Em contraste, as empresas podem gastar grandes quantias gerais dos fundos de seus tesouros em discurso político sem pedir a aprovação dos acionistas. A Corte não enxerga problemas em relação à Primeira Emenda aqui porque os acionistas são sempre

livres para vender suas ações e se retirar. Mas o professor de Harvard Ben Sachs corretamente pergunta se faz sentido, como matéria de Direito Constitucional e de política pública, forçar os acionistas a escolherem entre fazer investimentos rentáveis e evitar o apoio a certas mensagens. Ao comprar cotas de ações, deveríamos aceitar contribuições políticas *antigay* ou pró-aborto da empresa juntamente com sua grande margem de lucro? Partindo do trabalho clássico do professor de Harvard Victor Brudney, que sugeriu em 1981 que o Direito Empresarial fosse modificado para exigir a aprovação dos acionistas para gastos políticos, Sachs desenvolve um argumento interessante para permitir que os acionistas tenham a opção de não endossar tal política ou para exigir aprovação da maioria dos acionistas para gastos relacionados à política. Essas propostas não têm apoio político e provavelmente enfrentariam uma oposição ferrenha por parte de diretores de empresas que exercem influência em legislaturas chave, mas elas chamam a atenção para questões importantes relativas aos direitos de acionistas na sequência de *Citizens United*.

Embora frequentemente descrito como uma surpresa, *Citizens United* é parte de uma linha significativa de casos de financiamento de campanha da Corte Roberts. Diversas dessas decisões – envolvendo financiamento público de campanha, contribuições de estrangeiros e eleições judiciais – fornecem um contexto valioso para *Citizens United* ao compor a visão da Corte sobre política democrática.

Um ano após *Citizens United*, o Tribunal retornou à controvérsia em um caso que abordava outro pilar do direito relativo ao financiamento de campanha: financiamento público. Ao fornecer aos candidatos dinheiro público para conduzir suas campanhas, esses programas objetivam manter a política limpa, reduzindo a dependência de doadores com grande poder econômico e aprimorando a transparência.

Trinta e cinco anos antes, em *Buckley*, a Corte endossou um modesto sistema federal de financiamento para candidatos dos principais partidos à Presidência. Explicou que a subordinação ao dinheiro público pode “reduzir a influência deletéria de grandes empresas sobre o nosso processo político”, “facilitar a comunicação entre os candidatos e o eleitorado” e “libertar os candidatos do rigor com a arrecadação de receitas”. A

Corte concluiu que “o financiamento público como meio de eliminar a influência imprópria de grandes contribuições privadas promove um interesse governamental significativo”.

Em 1998, após sofrer com uma onda de escândalos de corrupção envolvendo seu governador, muitos dos seus parlamentares e ambos os seus senadores, o Arizona levou ao pé da letra as palavras da Corte – e adicionou um toque especial ao financiamento público de campanha tradicional. Seu *Clean Citizens Elections Act* concedia aos candidatos participantes uma soma substancial de dinheiro público. Em troca, os candidatos comprometiam-se a não financiar suas campanhas por meio de contribuições privadas, a não exceder um limite legal em fundos pessoais e a devolver todos os valores públicos não utilizados. Para cada dólar acima do valor inicial gasto por um oponente que não participasse ou por um grupo externo que apoiasse tal oponente, um candidato participante recebia um adicional de US\$0,94. O Arizona buscava garantir que os gastos dos candidatos que recebiam fundos públicos não fossem posteriormente ultrapassados por oponentes com mais recursos e por seus doadores, uma abordagem que encorajou o uso do sistema e, com isso, ajudou a consolidar os benefícios do financiamento público.

Em *Arizona Free Enterprise Club vs. Bennet*, decidido em 2011, a Corte derrubou a lei em uma decisão descrita por Gerken como um “um duelo mortal entre duas visões de mundo incompatíveis”. Roberts lavrou o voto em nome de uma maioria de cinco juízes conservadores. Kagan lavrou o voto em nome dos divergentes mais liberais. Não houve trégua no debate. O presidente e sua colega mais nova na Corte enfrentaram-se em cada premissa e sobre cada precedente, apimentando seus votos com um sarcasmo incomum. Ao alerta do presidente de que “em uma democracia, concorrer a um cargo eletivo não é um jogo”, Kagan replicou, “os cidadãos do Arizona merecem um governo que represente e sirva a todos... verdadeiramente, democracia não é um jogo”. À declaração do presidente de que o Arizona poderia desencorajar a liberdade de expressão ao doar dinheiro ao oponente do orador, Kagan apontou que tais candidatos “poderiam ter recebido (mas escolheram desprezar) a mesma assistência financeira”. Ela acrescentou: “Algumas pessoas poderiam chamar isso de um *desplante*”. Resumindo sua posição, Kagan comentou que, “se um cidadão ordinário, sem o obstáculo de uma formação em direito, entendesse esse resultado como uma subversão

dos valores da Primeira Emenda, ele estaria correto”. À sombra de *Citizens United*, tal hostilidade era compreensível: a Corte via *Bennet* como mais uma batalha na luta que envolvia a democracia e a Primeira Emenda.

Como ficou claro em seu voto, Roberts enxergou um direito que desencorajava a liberdade de expressão ao impor uma escolha dura aos candidatos financiados por recursos privados: manter as despesas abaixo de certo montante ou disparar uma avalanche de recursos do Estado em benefício de seu rival. Pior, tais candidatos por vezes não poderiam sequer evitar aquela distribuição adicional de recursos, uma vez que grupos externos fora de seu controle poderiam gastar acima do teto. Este fardo sobre a liberdade de expressão – punindo cada dólar gasto com auxílio ao inimigo – demandava uma justificação de peso, algo mais do que um esforço proibido na busca pela paridade de armas. Mas faltava ao Arizona tal justificação, uma vez que sua legislação muito pouco fazia para impedir a corrupção. Como Roberts explicou, “o fato de que sobrecarregar o direito à expressão constitucionalmente protegida poderia indiretamente servir o interesse anticorrupção do Estado, encorajando os candidatos a tomarem financiamento público, não estabelece a constitucionalidade da provisão de equiparação de recursos”. Em sua opinião, o prejuízo à liberdade de expressão superava qualquer benefício remoto de tornar o financiamento público desejável.

Kagan, em contraste, via um direito admirável, que aprimorava os valores da Primeira Emenda ao encorajar mais liberdade de discurso político, não menos. Ela ainda enxergou um ataque por parte de oportunistas que haviam desprezado a assistência financeira do Estado e agora buscavam silenciar o debate público: “Os requerentes têm condição de transmitir suas ideias sem financiamento público – e eles prefeririam o terreno do debate para si próprios, para que pudessem se expressar livres da réplica”. Em sua divergência enérgica e clara, Kagan atacou a maioria por confinar o Arizona às mesmas leis que haviam falhado de maneira tão contundente em prevenir a corrupção no passado. Em sua visão, esse criativo programa estatal havia restaurado a integridade às eleições. “À exceção de um mundo que tenha sido virado do avesso,” observou Kagan, “mais liberdade de expressão e concorrência eleitoral na campanha não é uma ofensa à Primeira Emenda.” O mecanismo de gatilho do Arizona, por seu turno, fazia

sentido na qualidade de “solução Cachinhos Dourados”⁶⁰. Por ser difícil antecipar quanto dinheiro dar a candidatos, mas vital dar o suficiente para que os candidatos publicamente financiados permanecessem competitivos, o Arizona fornecia-lhes um determinado montante e compensava a diferença no curso da campanha. Como o Estado era livre para simplesmente partir de um montante já mais alto, Kagan não via mérito em punir o Arizona pelo ajuste fino em suas contribuições daquela maneira.

Em *Bennet*, a Corte Roberts barrou uma abordagem promissora ao financiamento público. Sua decisão forçou um grande número de cidades e estados a reconsiderar sua legislação sobre financiamento de campanha e desencadeou um acalorado debate sobre o futuro do financiamento público. Embora o presidente tenha insistido que sua decisão não se dirigia à constitucionalidade de *todos* os mecanismos de financiamento, alguns comentaristas enxergaram previsões sombrias. Conforme escreveu o professor da Faculdade de Direito da Universidade de Duke Guy-Uriel Charles, “um objetivo significativo do sistema de financiamento público é o de subsidiar candidatos que optam por aquele sistema para concorrer com candidatos que não fazem esta opção. *Bennet* levanta dúvidas precisamente sobre este objetivo”. Não é de causar surpresa, portanto, que o presidente e Kagan tenham irrompido em sua pesada retórica: em único golpe, *Bennet* invalidou um dos sistemas de financiamento público mais eficientes do país e pôs em questão um caminho potencialmente significativo em direção à reforma do financiamento de campanha.

Um ano após *Bennet*, a Corte enfrentou uma questão importante levantada em *Citizens United*: empresas estrangeiras podem gastar recursos financeiros em eleições americanas? Obama manifestou preocupação com esse tema em seu discurso *State of the Union* de 2010; Alito balbuciou as palavras “não é verdade” em uma aparente réplica àquele comentário. Ainda assim, como o juiz Stevens havia observado, *Citizens United* sinalizou resistência às leis que regulavam o discurso baseado na identidade do orador, seja a de uma pessoa natural, seja a de uma pessoa jurídica com muito poder econômico. E a Corte enfatizou por muito tempo que a Primeira Emenda protege mais do que os oradores: ela protege o *discurso* e todos aqueles que por ele possam ser

⁶⁰ Nota de tradução: Ao longo do conto infantil *Cachinhos Dourados e os Três Ursos*, a personagem central desenvolve a noção de que as opções intermediárias são normalmente mais adequadas do que as soluções extremas.

alcançados. A lógica desse argumento parece inatacável, mas, se levada a sério, sugere que não se deve negar aos cidadãos o acesso a ideias políticas que sejam expressas por não cidadãos.

Finalmente, a Corte essencialmente evitou a questão. Uma corte federal de instância inferior declarou a legalidade de normas federais que limitam o gasto de campanha por não cidadãos, explicando que “podemos excluir cidadãos estrangeiros de atividades que sejam parte da autogestão democrática dos Estados Unidos”. A questão, evidentemente, é que significado de “atividades” enquadra-se nessa definição. Votar, por exemplo, é claramente um caso, mas a lei expressamente afastou a *liberdade de expressão* por estrangeiros, o que se poderia imaginar que levantaria uma questão mais difícil, já que a identidade de um orador não pode de forma geral justificar uma vedação à liberdade de expressão. A Corte jamais adentrou esse dilema por meio de uma decisão própria; em vez disso, simplesmente manteve a decisão da corte federal.

Um caso que sugere algum espaço de manobra em *Citizens United* surgiu das eleições judiciais. Em 2007, o juiz Brent Benjamin, da Suprema Corte de Apelações da Virgínia do Oeste, proferiu o voto decisivo para reformar um veredito de US\$50 milhões contra a *Massey Coal Company*. Ele estava em condições de votar no caso porque havia sido eleito em 2004, após a decisão, mas antes da apelação. Naquela eleição, Don Blankenship, o CEO da *Massey Coal*, doou mil dólares para a campanha de Benjamin. Blankenship posteriormente gastou US\$2,5 milhões em um PAC chamado *And for the Sake of Kids*, que apoiou Benjamin obstinadamente. Além disso, ele gastou US\$500 mil em despesas independentes, incluindo mala direta, anúncios em TV e promoção em jornais. Estes US\$3 milhões em despesas independentes superaram o total gasto por todos os outros militantes de Benjamin juntos. Benjamin finalmente bateu seu concorrente pelo percentual de 53% a 47%, mas, dois anos mais tarde, recusou-se a averbar-se suspeito no recurso que envolveu a condenação de US\$50 milhões contra a *Massey Coal*, insistindo que, não obstante os gastos de Blankenship, ele não seria parcial.

Em *Caperton vs. A.T. Massey Coal Co.*, em decisão por maioria de 5 a 4, a Corte reverteu a decisão da Suprema Corte de Apelação da Virgínia do Oeste. Lavrando o voto condutor pela maioria, Kennedy explicou que “há um sério risco de parcialidade

real – baseado em percepções objetivas e razoáveis – quando uma pessoa com um interesse pessoal em um caso particular exerceu uma influência significativa e desproporcional ao colocar o magistrado no caso por meio da arrecadação de recursos ou dirigindo a campanha de eleição do juiz quando o caso estava *sub judice*, ou era iminente”. O risco inaceitável de tal parcialidade em *Caperton*, Kennedy sustentou, causou violação do direito a um julgamento justo. Para evitar uma inundação de recursos contestando cada decisão tomada por um juiz eleito, ele então enfatizou que *Caperton* era um caso extraordinário.

Caperton sugere que gastos independentes substanciais podem, em alguns casos, ajudar a criar uma aparência – e possivelmente a realidade – de corrupção *quid pro quo*: meu dinheiro por seu voto. Nesse sentido, houve uma variação sutil em relação à regra firme de *Citizens United*. Isto ajuda a explicar por que tanto Roberts quanto Scalia publicaram enérgicos votos divergentes. Embora a Corte não tenha pressa em expandir a lógica no cerne de *Caperton*, o caso fornece um contraponto importante para *Citizens United* e pode algum dia ser invocado para limitar os argumentos mais fortes daquela decisão.

No momento, contudo, a Corte Roberts está em uma encruzilhada. Enquanto a Corte outrora permitiu ao Congresso alguma amplitude para limitar a liberdade de expressão invocando um amplo interesse anticorrupção, o ocaso desta era chegou. Em nome da Primeira Emenda, uma maioria de cinco juízes está tomando decisões que impedem a maioria dos esforços para regular o financiamento de campanha. Esses juízes acreditam firmemente que os eleitores organizarão seus pensamentos no mercado das ideias e temem que os políticos censurem o discurso para manipular o jogo eleitoral em seu favor. Os juízes mais liberais protestaram em todas as oportunidades, argumentando que é preciso dar espaço aos políticos para proteger a integridade do governo, mas em vão. A menos que se altere a composição da Corte, a visão sobre liberdade de expressão e política democrática expressa em *Citizens United* permanecerá firme na Corte Roberts, levando-nos cada vez mais próximos de um mundo em que o governo é alijado de praticamente todo o poder sobre o dinheiro na política.