UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

CAIO LEITE RABELO

LIMITE DE GASTOS DE CAMPANHA COMO POLÍTICA REGULATÓRIA - EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E O CASO BRASILEIRO

SÃO PAULO
2019

CAIO LEITE RABELO

LIMITE DE GASTOS DE CAMPANHA COMO POLÍTICA REGULATÓRIA - EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E O CASO BRASILEIRO

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

SÃO PAULO
2019

Nome: Caio Leite Rabelo
Título: Limite de Gastos de Campanha como Política Regulatória - Experiências Internacionais e o caso Brasileiro

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

Aprovada em:

Banca examinadora

Prof. Dr.: Instituição:
Julgamento: Assinatura:

Prof. Dr.: Instituição:
Julgamento: Assinatura:

Prof. Dr.: Instituição:
Julgamento: Assinatura:

"...Hal, who's empty but not dumb, theorizes privately that what passes for hip cynical transcendence of sentiment is really some kind of fear of being really human, since to be really human (at least as he conceptualizes it) is probably to be unavoidably sentimental and naive and goo-prone and generally pathetic, is to be in some basic interior way forever infantile, some sort of not-quite-right-looking infant dragging itself anaclitically around the map, with big wet eyes and froggy-soft skin, huge skull, gooey drool. One of the really American things about Hal, probably, is the way he despises what it is he's really lonely for: this hideous internal self, incontinent of sentiment and need, that pules and writhes just under the hip empty mask, anhedonia."

— David Foster Wallace, Infinite Jest

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a toda minha família, mas especialmente ao meu pai, Honório. O que ele enfrentou no começo do meu mestrado, sua abnegação de sempre e humanidade como profissional me inspiram a ser uma pessoa melhor todo dia. Te amo, pai. Lyca, mainha, tudo o que eu devo escrever para a senhora não cabe aqui, não caberia nesta vida. Se eu consigo viver na verdade hoje, é por conta de como você me criou. Lhu-lhu, como exclamava vovô! Você sempre vai ser pra mim essas duas sílabas, todo o amor que está carregado nessa sonoridade e nas nossas infindáveis sessões de apoio mútuo. Bela, minha irmã, espero algum dia ter a tua capacidade de sorrir diante das adversidades. Lia, pela convivência até a minha partida e quiçá depois dela, pois está sempre comigo. Deixo aqui um beijo enorme para minha avó, Dona Del, e para minha tia-vó Rama, cujo amor e afetuosidade me derretem toda vez que estou na rua Evaristo da Veiga. Falando em casa de vó, é imprescindível lembrar de tio Francisco, tia Elenice, Ângela, Abelardo, Chiquinho, Cory, Anamélia, Carla, Maju, João, Davi e meu "cun" querido André.

Aos recifenses, peço desculpas desde já por fazê-los ler tantos nomes. Aos queridos amigos e amigas de sempre, Vitu, Rafa, Beado, Guilherme, Diogo, Guerrinha, Melo e Aninha (agora paulistas), Vipa, Bidim, Matheus, Gabe, Neto, Alê, Auda, Shin, Sasá, Stenio, Caróis (Rovira e Stadtler), Breninho, Renas, Sofia, Jonas, Jorge, Allan, Diego, Lays, Raian, João Pedro, Dave. Não tenho o que falar que não seja um acinte às luminosas personalidades de cada um de vocês - apenas o quanto significam para mim e o tanto que fazem deste mundo um lugar de maravilha e deleite quando estamos juntos.

Aos amigos de São Paulo: Rada, pelos dois anos de acolhimento, convivência e trocas, playlists, filmes, enfim, tudo o que há de bom; Mari, pelos soluços de Jards que nos uniram, e continuam a unir em portunhol quebrado, canção e confidências; Lucas, pela gentileza meta-humana e inteligência que nunca deixam de me impressionar: você é o modelo do que deve ser um cientista político; Ligia, pelo aconselhamento durante este último e difícil ano.

Um agradecimento especialíssimo aos meus professores e colegas na USP, primeiramente ao Bruno pela orientação paciente e perceptiva, e pelas excelentes aulas que ministrou em Política IV, disciplina da qual fui monitor; Amâncio Jorge, Angela Alonso, Glauco Peres, Leonardo Barone, Fernando Limongi, Marcos Silveira, Rogério Arantes, Vasne

Santos, Aureluce Pimenta, Leonardo Novaes, Márcia Staaks, Marília Lessa, Joyce Luz, Thiagos (Fonseca e Moreira), todos contribuíram de alguma maneira para a realização deste trabalho.

Ao pessoal que me acolheu em São Luís, nesses últimos meses de transição: Tati, Mayara, Katarine, Mariana, Alexandre, Maria (espero que dê tudo certo com a sua dissertação também), Larissa, Leonis, Eliane, Rosany e Renan: se eu estou aqui é por conta do apoio e compreensão de vocês com o meu "preciso escrever a dissertação". Um beijo imenso.

Finalmente, meu bem, meu mal: Ná, terminar esse trabalho foi também obra sua. Ler os olhos um do outro sempre foi o nosso ofício (mamihlapinatapai), e você o fez no momento em que eu estava mais perdido e desesperançoso com os rumos do trabalho. Por isso, te amo tanto assim. Um beijo enorme também para meus queridos André, Lucinha, Esther, Sofia, Vós Leu e Carmen e todo mundo que constitui essa família estendida.

RESUMO

Este trabalho aborda o tema da limitação dos gastos de campanha como política regulatória. O principal mecanismo para regular gastos de campanha são tetos nominais, que são abordados e defendidos aqui através da análise do ciclo de política pública, da formação de agenda passando pela implementação e avaliação do impacto dos tetos. Para entender melhor essa "policy" regulatória, estudamos cinco casos de intervenção estatal na condução do financiamento eleitoral - EUA, Reino Unido, Canadá, Chile e Brasil. O nosso principal foco é o caso brasileiro, com uma especial atenção para as minirreformas eleitorais de 2015 e 2017.

Palavras-chave: vantagem financeira da incumbência; regimes de financiamento de campanha; competição eleitoral; paridade de armas.

ABSTRACT

This thesis addresses the issue of campaign spending limits as a regulatory policy. The main mechanism for regulating campaign spending is nominal ceilings, which are addressed and defended here by analyzing the public policy cycle: agenda-setting, issuing the rules and assessing the impact of the ceilings. To better understand this regulatory policy, we studied five cases of state intervention in the conduction of electoral finance - the US, the UK, Canada, Chile, and Brazil. Our main focus is the Brazilian case, with special regards to the electoral mini-reforms of 2015 and 2017.

Keywords: incumbency financial advantage; campaign finance regimes; electoral competition; leveling the playing field.

Lista de Abreviações

CIPA - Corrupt and Illegal Practices Act

SCOTUS - Supreme Court of the US - Suprema Corte dos EUA

PPERA - Political Parties, Elections and Referendums Act

FECA - Federal Elections Campaign Act

FEC - Federal Elections Commission

PAC - Political Action Committee

Lista de Figuras

Figura 1.1. Diagrama contínuo da intervenção estatal na regulação do dinheiro na política...18
Figura 1.2. Políticas regulatórias e restritividade……...……...19
Figura 1.3. Diagrama representando as políticas confluindo no Regime de Financiamento....20

Lista de Tabelas

Tabela 1.1: Classificação da entrada e saída do dinheiro no regime de financiamento……26
Tabela 3.1: Mudança institucional pós-PPERA……..…..55
Tabela 3.2: Mudança institucional no regime de financiamento canadense……...….59
Tabela 4.1: Manifestações de partidos sobre gastos de campanha (2002-2017).....70
Tabela 4.2: Regras dos tetos no Brasil após as minirreformas……75

Sumário

Introdução **13**

1. Os limites de gastos e regimes de financiamento de campanha **17**

1.1. Conceitualização - As Reformas nos regimes de financiamento de campanha e sua relação com o limite de gastos 17

1.1.1. Transparência - Quem financia? 20

1.1.2. Subvenções - Quem financia? Quanto financia? 21

1.1.3. Limites - Até onde se financia? 23

1.2. A interlocução do limite de gastos com a teoria democrática 26

1.2.1. Teoria de grupos, teoria popular da democracia e a influência do dinheiro 27

1.2.2. Pressões redistributivas? A teoria do eleitor mediano revisitada 29

2. Colocando os limites de gastos na agenda de políticas regulatórias - Aportes teóricos e as pesquisas incipientes sobre gastos de campanha nos EUA **32**

2.1. Teorias normativas pró-limites 32

2.1.1. Vincent Blasi e o problema do tempo excessivo dedicado às campanhas 33

2.1.2. Shi-Ling Hsu e a tragédia dos recursos comuns: despesas e discursos como verborragia 35

2.2. "Policy Entrepreneurship" - Objeções normativas ao limite de gastos 36

2.2.1. Bradley Smith - Premissas falsas e o discurso não-livre 37

2.2.2. Uma posição intermediária - Jeremy Sheff e o problema do desengajamento cívico 39

2.3. Nivelando o campo de jogo? A vantagem da incumbência como entrave aos limites de gastos 41

2.4. Modelos formais que podem influenciar o policy-making 46

2.5. Considerações finais 48

3. Contexto das reformas, regramento e avaliação empírica - Os casos do Reino Unido, Canadá e Chile **50**

3.1. O primeiro momento de "Agenda setting" - O caso do Corrupt and Illegal Practices Act (1883) 50

3.2. A evolução das regras no Reino Unido 53

3.3. Análise empírica dos efeitos dos tetos no Reino Unido 55

3.4. Limites e o regime de financiamento de campanha no Canadá 58

3.5. Avaliando o impacto das regras de financiamento do Canadá 59

3.6. Breves apontamentos sobre tetos de gastos no Chile 61

3.7. Considerações Finais 62

4. Limites de gastos de campanha no Brasil - Formação de agenda, implementação e avaliação **64**

4.1. Os limites no Brasil - Precedentes históricos 64

4.2. “Policy entrepreneurship” no reformismo brasileiro (2002-2017) 67
4.3. As minirreformas - Recepção e produção legislativa por parte dos “policy entrepreneurs” 73
4.4. Avaliação do impacto dos tetos no Brasil 75
4.5. Considerações Finais 77

Considerações Finais **79**

Referências Bibliográficas **82**

Introdução

> "Há uma medida nas coisas; existem enfim limites precisos, / além dos quais e antes dos quais o bem não pode subsistir." - Horácio

A democracia representativa se constitui através da eterna tensão entre o que reputamos ao método eletivo (MANIN, 1997) e como se verifica na prática o processo de agregação de interesses. A despeito das evoluções históricas contingentes a cada Estado no desenvolvimento das burocracias eleitorais e sistemas partidários, uma constante sobressai: a percepção da influência corruptora do dinheiro, até mesmo por aqueles que desenharam o governo representativo.

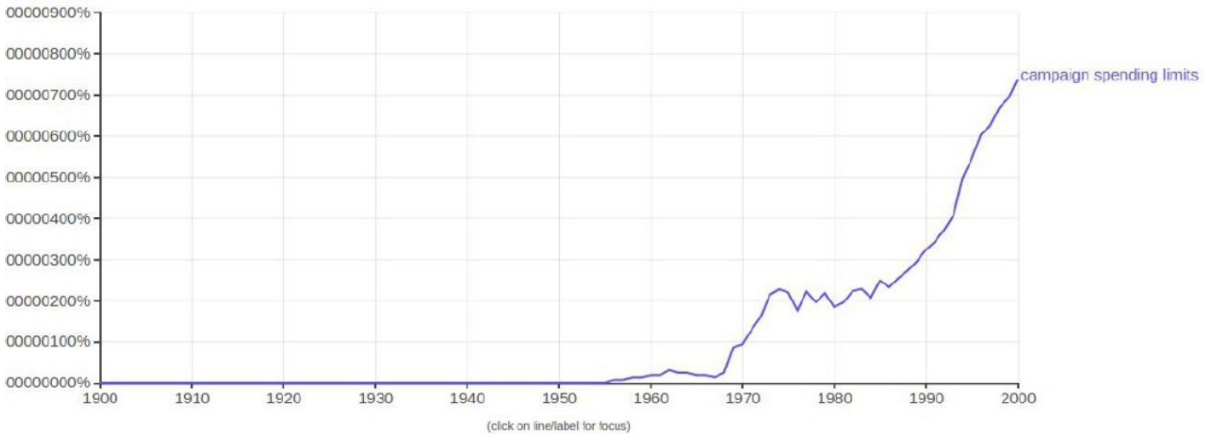
Esta percepção se confunde tanto com a história da democracia que data de 1883, antes da instauração da Primeira República no Brasil, a primeira iniciativa para limitar os gastos nas campanhas no Reino Unido. A Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, primeira reforma a introduzir limites de gastos de campanha no mundo, objetivava moralizar as eleições britânicas, como veremos nos capítulos subsequentes.

Não obstante, a preocupação com a corrupção não é a única a propalar reformas que visam diminuir o papel do dinheiro no processo eleitoral. Outra razão comumente citada é a tradução de desigualdades econômicas (BONICA et al., 2013; PRZEWORSKI, 2011, 2015) em desigualdades políticas, gerando um processo que se retroalimenta através do tempo. Não é surpreendente, portanto, que momentos de grande desigualdade e corrupção do sistema representativo gerem ímpetos reformistas no que diz respeito aos regimes de financiamento de campanha. Como no final do século XIX, estamos vivendo o questionamento das bases em que a política foi conduzida nos últimos quarenta anos (PIKETTY, 2014; RUNCIMAN, 2018).

Uma das principais políticas regulatórias para tentar dirimir essa influência nociva do dinheiro é a limitação de gastos de campanha. Como podemos observar através da ferramenta Google Ngram Viewer[1], que acessa o catálogo de livros do Google durante um período de

[1] https://books.google.com/ngrams. Acesso em 12/06/2019.

tempo determinado pelo usuário, limites de gastos têm sido crescentemente mencionados, tanto na língua inglesa quanto na espanhola[2]:



Apesar de bem compreendidos como políticas regulatórias e amplamente debatidos no plano da teoria normativa (BLASI, 1994, 1997; HSU, 2005; ORTIZ, 1997; SAMPLES, 2008; SHEFF, 2010), ainda há lacunas no entendimento de como limites de gastos chegam à agenda pública (KINGDON, 2014), além de como e por que são implementados (NWOKORA, 2014). Esta dissertação se propõe a examinar detidamente a literatura sobre esses limites e seu desenvolvimento histórico no Brasil e no mundo, para avaliar teorias e por fim, chegar a uma posição normativa sobre os tetos.

O tempo em que se escreve também é de suma importância: nos últimos anos o Brasil passou por diversos escândalos de corrupção (AVIS et al., 2018; CARAZZA, 2018), um julgamento no Supremo Tribunal Federal no qual foram banidas doações empresariais, duas minirreformas eleitorais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015, 2017) e vários outros movimentos que apontam para uma maior restritividade na maneira de conduzir o financiamento das eleições. Uma declaração parafraseada por Carazza (2018) é ilustrativa da percepção de improbidade que instiga o ímpeto reformista no Brasil. Trata-se da fala de um executivo da Odebrecht no julgamento da chapa Dilma-Temer por abuso de poder econômico:

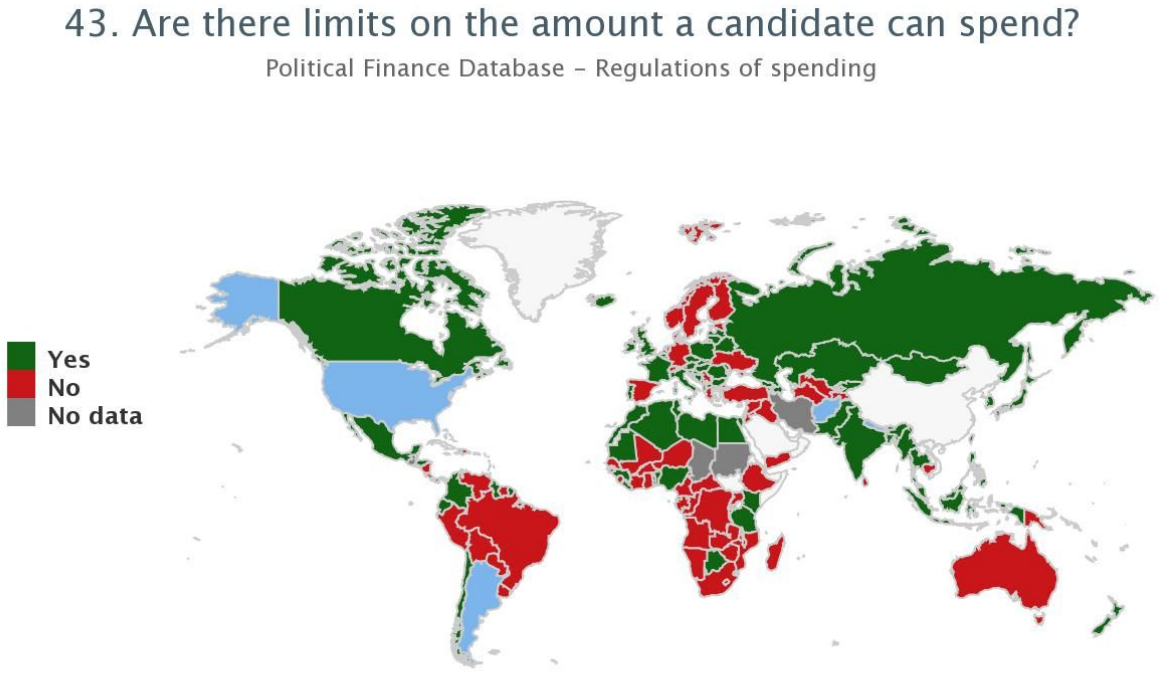
> "O senhor acha que tem lógica gastar 50 milhões para iludir o povo? Usei o João Santana [como exemplo], mas posso pegar o PSDB, que era o Paulo Vascocelos. [...] Criou-se um mercado em que o marqueteiro, o cara da

[2] Mencionamos as duas línguas porque poderia se argumentar que os limites são uma tendência crescente apenas na língua inglesa, por conta das batalhas judiciais referentes às emendas da FECA em 1974 e a decisão da SCOTUS "Buckley v. Valeo" nos EUA.

> empresa de panfletagem…[...] Esse mercado tem que ser destituído porque aí vai sumir o caixa dois." (p.238).

Se reformas que reduzem os gastos de campanha, como os limites, têm a capacidade de reordenar o sistema político e promover não só a probidade eleitoral, mas também a maior aproximação dos eleitores com os eleitos (CARAZZA, 2018) e a redução de desigualdades políticas, temos de analisá-las como as políticas públicas regulatórias que são.

Para alcançarmos esses objetivos, precisamos entender os limites com uma visão estruturante, dentro de um ciclo de políticas públicas (SOUZA, 2006), com as respectivas fases de formação de agenda, implementação e avaliação. Devemos acrescentar que a nossa abordagem será a de limites de gastos de campanha relacionados a candidatos, pois todos os casos que analisamos ocorrem em países de sistema majoritário com distritos uninominais, como Reino Unido, EUA e Canadá, ou sistemas consociativos de representação proporcional de lista aberta, como Brasil e Chile (NICOLAU, 2015). A Figura abaixo[3] mostra todos os países que adotaram limites referentes aos candidatos:



[3] Note-se que o Brasil não está presente entre os países que adotam limites, pois o mapa da IDEA não está atualizado.

O primeiro capítulo tratará de conceitualizar os limites de gastos como política regulatória, colocando os tetos no contexto de regimes de financiamento da política e comparando a outras intervenções regulatórias no âmbito das eleições; também há uma breve discussão de duas das teorias democráticas mais recentes, que subsidiam o clamor por reformas a partir do seu entendimento do funcionamento do método eletivo.

O segundo capítulo se detém sobre a questão da agenda e dos "policy entrepreneurs" que defendem ou atacam a introdução dos limites. Decidimos abordar aqui majoritariamente o caso dos EUA, pois há um ponto focal de disputa (a decisão da SCOTUS "Buckley v. Valeo") para onde concorrem as narrativas pró e anti-limites. Além disso, é nos EUA onde surge a principal objeção empírica da ciência política aos limites - a questão da vantagem da incumbência, que também abordaremos no segundo capítulo. Por fim, explicamos modelos matemáticos formais que transformam os fenômenos da introdução e os efeitos da aplicação de limites em equilíbrios.

O terceiro capítulo aborda os casos concretos de introdução dos tetos de gastos, bem como análises empíricas dos seus impactos em variáveis como competição política e percepção da corrupção. Nele abordaremos os casos do Canadá, Chile e Reino Unido.

O quarto capítulo discorre sobre os limites de gastos no Brasil, frisando alguns momentos históricos, a formação de agenda para a introdução de limites e o impacto das minirreformas eleitorais de 2015 e 2017 no cenário político. As considerações finais fecham o ciclo de análise com a tomada de posição normativa a respeito dos limites - são desejáveis? Quais impactos podem ter no sistema político?

1. Os limites de gastos e regimes de financiamento de campanha

Este capítulo pretende explicar o que são os limites de gastos de campanha e como estes se inserem em modelos descritivos de sistemas ou regimes (NORRIS; ES, 2016) de financiamento da política. Ademais, discorreremos sobre como a teoria democrática mais recente entende as reformas desses regimes e o papel do limite de gastos na melhoria do funcionamento do sistema democrático.

1.1. Conceitualização - As Reformas nos regimes de financiamento de campanha e sua relação com o limite de gastos

Limites ou tetos de gastos de campanha são aqui entendidos como uma política ("policy") regulatória das atividades eleitorais, que objetiva diminuir o distanciamento entre candidatos mais afluentes[4] e aqueles que não dispõem de tantos recursos. Uma boa definição, ainda que normativa, está em Walecki (2007):

> "In order to ensure equality of opportunity for different political forces, electoral campaign expenses should have a fixed ceiling. Such expenditure limits are also a means to prevent candidates or parties from indirectly buying votes (by, for example, inviting potential voters to expensive events with free music, gifts, food and drinks). These limits can either restrict the total amount a party or candidate may spend, or they can limit the amount spent in particular ways or on particular activities." (p. 2)

Regimes de financiamento de campanha, por sua vez, são conjuntos de políticas públicas que visam regular o modo como partidos e candidatos conduzem o financiamento da atividade política. Esta intervenção é de maior ou menor escala, como demonstra a Figura 1.1., e pode ser entendida como um diagrama contínuo de políticas de "livre mercado" versus "políticas de gerenciamento estatal".

[4] Por afluência entende-se a quantidade de recursos disponíveis no momento da campanha, não necessariamente o status social do candidato.

Para compreendermos melhor os regimes, faz-se necessário distinguir aqui os conceitos de "policy", "polity" e "politics" (COUTO; ARANTES, 2006): "policy" são as medidas adotadas dentro do contexto dos regimes de financiamento para regular os aportes à atividade política; "polity" é qualquer entidade que exerça essa regulação, seja um país ou uma unidade federativa; "politics" é como entendemos a atividade política corriqueira, por exemplo, campanhas ou debates legislativos sobre regulação.

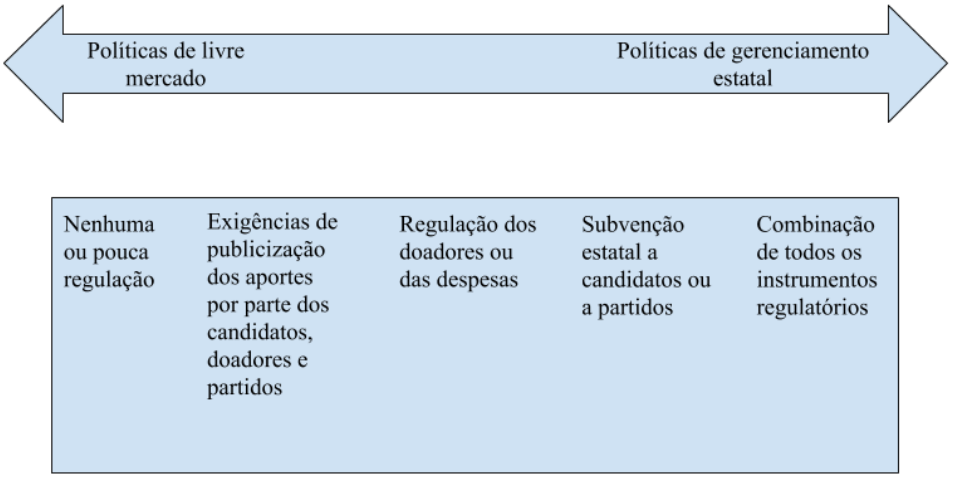


Figura 1.1. Diagrama contínuo da intervenção estatal na regulação do dinheiro na política. Adaptado de Norris & Es, 2016.

O diagrama contínuo da intervenção estatal também pode ser entendido como "stringency" - restritividade, ou a medida da quantidade de regulação a que um regime de financiamento de política submete aos atores interessados no processo eleitoral. Uma boa mensuração desta restritividade está em Witko (2005), que mede o quanto vários estados da federação dos Estados Unidos regulam a atividade de financiar a política.

A Figura 1.2. adapta a classificação de Witko (2005), dividindo os eixos regulatórios e nos permitindo visualizar cada política em sua especificidade, ao passo que exemplifica tipos de regulação[5] que podem ser adotados em cada eixo. Todavia, a maioria dos regimes de financiamento se assemelha a um diagrama de Venn, com superposições e intersecções de políticas, como vemos na figura 1.3. Obviamente, há a possibilidade de algum dos conjuntos ser vazio, isto é, não estar contemplado no regime de financiamento de determinada "polity". Por exemplo, pode-se haver políticas de transparência e de subvenções, sem a aplicação de

[5] Não pretendemos abarcar todos os tipos de políticas regulatórias existentes, apenas fornecer exemplos para o leitor entender as diferentes possibilidades em cada eixo. Ressaltamos ainda que a classificação de Witko (2005) é bastante ligada às experiências subnacionais estadunidenses de financiamento de campanha, onde por vezes os eixos se misturam. Para fins de clareza conceitual, decidimos separá-los.

limites; similarmente, é possível não haver nenhuma regulação estatal no âmbito das subvenções e serem aplicadas regras de transparência e limites - as possibilidades de combinação são tão variadas quanto o número de regimes de financiamento existentes.

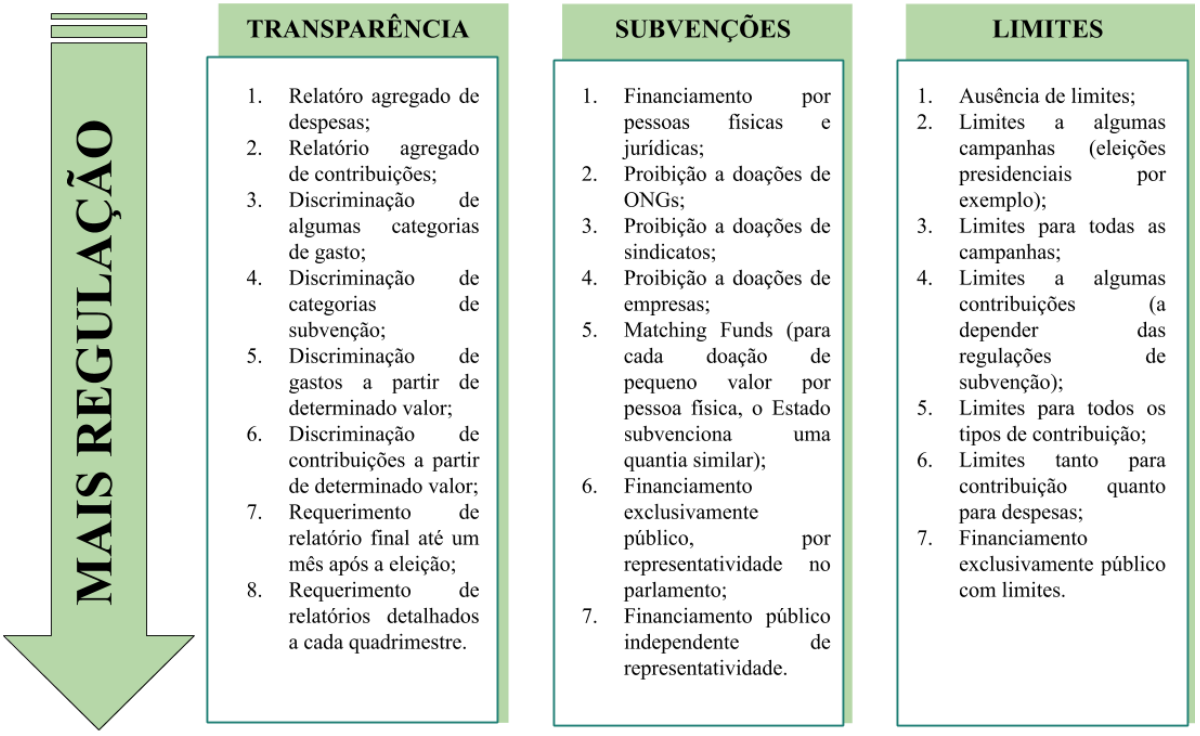


FIgura 1.2. Políticas regulatórias e restritividade. Fonte: Elaboração própria.

FIgura 1.3. Diagrama representando as políticas confluindo no Regime de Financiamento.
Fonte: Elaboração própria.

Nesta seção, vamos nos dedicar a explicar este conjunto de políticas; perseguiremos, para fins de concisão, apenas a intersecção de cada política regulatória com os limites de gastos, desprezando por ora descrições mais gerais de cada tipo de "policy". Dividiremos a seção em três eixos: transparência, subvenções e limites, buscando exemplificar as intersecções com momentos históricos imprescindíveis para a compreensão dos limites de gastos.

1.1.1. Transparência - Quem financia?

A forma mais branda de se regular a presença do dinheiro na política, segundo vários autores (NORRIS; ES, 2016; SMILOV; TOPLAK in LUBENOW, 2008) é o requerimento de publicização das fontes de financiamento da atividade partidária e eleitoral, assim como o valor das contribuições. Trata-se de uma iniciativa simples por parte do Estado, que impõe custos regulatórios menos onerosos do que os outros dois tipos de reforma do regime de financiamento.

A origem dos requerimentos de transparência data do final do século XIX, e está alinhada temporalmente (MUTCH, 2014; RIX, 2008) à introdução do limite de gastos, nos permitindo dizer que a transparência é uma condição *sine qua non* para os limites. Os gastos, segundo Rix (2008) já eram publicizados antes, mas a reforma eleitoral de 1883 no Reino Unido (Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, CIPA daqui em diante) tornou a divulgação de despesas compulsória para os candidatos e agentes políticos, criando os mecanismos para fazer valer a lei, na figura de relatórios de despesas detalhados e um calendário para a divulgação dos gastos.

Simultaneamente, ímpetos reformistas nos Estados Unidos fizeram com que a lei britânica fosse o modelo para a introdução do princípio da transparência nas eleições do estado de Nova York. A Lei Eleitoral de 1890 (MUTCH, 2014) deste estado, em muito inspirada pela experiência da CIPA, obrigava os candidatos a divulgarem os gastos de campanha para dirimir a prática de compra de votos. Juntamente com o voto secreto, a obrigatoriedade da divulgação de despesas se espalhou por outros estados da federação como panaceia para práticas eleitorais percebidas como corruptas.

Podemos dizer, portanto, que a gênese das reformas objetivando transparência e aquelas que visavam limitar gastos são indissociáveis, quase concomitantes. Ambas partiram da compreensão de um sistema político cada vez mais permeável à influência do dinheiro, e são complementares à medida em que, para se ter limites aos gastos de campanha, necessita-se de um procedimento para aferir o quanto se arrecada e se despende com a atividade política.

1.1.2. Subvenções - Quem financia? Quanto financia?

Os diferentes modos de se financiar a política se dão por inúmeros vetores, talvez muito numerosos para lidarmos nesta breve introdução. Um bom compêndio de regras de subvenção da atividade política se encontra em Norris & Es (2016); aqui, nos limitaremos a entender como os limites de gastos de campanha se relacionam com os dois tipos de financiamento: privado e público.

Do lado do financiamento privado, temos a gênese dos limites de gastos com as reformas do final do século XIX, principalmente a CIPA (RIX, 2008). Não obstante, as fontes

de financiamento privadas evoluíram gradualmente e hoje existe um grande debate sobre quais fontes devem ser limitadas e quais devem ser deixadas sem a interferência do Estado. Se as reformas do final do século XIX visavam conter o poderio econômico de industrialistas e banqueiros, cada vez mais presentes no sistema político de então (HOFSTADTER, 2011; MUTCH, 2014; O'LEARY, 1962; RIX, 2008), a evolução de regulações à subvenção por entes privados teve de acompanhar as iniciativas de dispersão e ocultação destas subvenções, antes praticadas por autofinanciamento e doações a candidatos e partidos. Hoje existem diversas formas de subvenção privada da atividade política, desde pequenas doações de pessoas físicas a candidatos aos enormes Super PACs[6] que financiam as campanhas multimilionárias à presidência dos Estados Unidos. Iniciativas de regulação de subvenções permitem ou proíbem esses tipos de doação, a depender das escolhas de determinada "polity" sobre a quantidade de regulação ou intervenção estatal a ser perseguida.

Por outro lado, temos o que poderia parecer um oximoro na regulação de contribuições a atividade política - a combinação de limite de gastos e financiamento público das campanhas. Como já vimos, os tetos de despesas foram pensados justamente para coibir a entrada desmesurada de dinheiro privado nas campanhas, desnivelando o campo de jogo entre candidatos afluentes e aqueles que gastariam menos.

Contudo, a combinação de financiamento público de campanha com limites de gastos é mais comum do que se poderia imaginar, especialmente no nível subnacional nos EUA (WITKO, 2005). Exemplos abundam, mas o momento histórico que pode melhor exemplificar a combinação de subvenções públicas a limites de despesas é a introdução, por meio de "ballot initiatives"[7], deste tipo de regime em vários estados da federação nos EUA (MALHOTRA, 2008). Este movimento acontece durante a década de 1990, quando alguns estados adotaram o que se convencionou chamar de "clean elections laws". Esta iniciativa é ótima para pensarmos a intersecção dos três eixos (transparência, subvenções e limites), pois na maioria dos estados a reforma tornou o regime de financiamento uma amálgama bastante interessante e equilibrada de instrumentos regulatórios. Podemos explicar exemplificando o

[6] Political Action Comittees são entidades que se dedicam a atividades políticas, regularizadas nas campanhas estadunidenses. Estas "terceiras partes" ("third parties") subvencionam campanhas publicitárias e se tornaram prementes no debates após a decisão "Citizens United" de 2010, através da qual a Suprema Corte dos EUA permitiu aportes ilimitados para campanhas políticas com pouca transparência, sob a alegação de garantir liberdade de expressão (BRIFFAULT, 2010).

[7] "Ballot initiatives" são plebiscitos convocados por um número mínimo de eleitores registrados. Fonte: https://ballotpedia.org/Ballot_initiative. Acesso em: 12/06/2019.

caminho regulatório que candidatos devem seguir no estado do Arizona (MALHOTRA, 2008):

1. Candidatos devem apresentar indícios de viabilidade eleitoral, arrecadando pequenas contribuições que somem um mínimo de 1000 dólares;
2. Candidatos, uma vez demonstrada a viabilidade, devem arrecadar para participar das primárias e eleições gerais. O Estado faz aportes equitativos ("matching funds") para as contribuições aos candidatos, mas estes são sujeitos a limites;
3. Por fim, há um limite de despesas que é fixado em um máximo de 75.000 dólares, objetivando equalizar a disputa ao combinar os "matching funds" com os limites de contribuições e de despesas.

Nesta seção, vimos que a despeito dos limites terem sido gestados no regime de financiamento bastante "livre mercado" do Reino Unido no final do século XIX (O'LEARY, 1962; RIX, 2008), onde a subvenção privada era a regra, os tetos de gastos podem ser combinados a todos os instrumentos regulatórios, inclusive ao financiamento público de campanhas. O movimento em direção a maior restritividade não precisa estar atrelado a um regime de financiamento que só comporte subvenções privadas.

1.1.3. Limites - Até onde se financia?

Objetos principais deste estudo, os limites de gastos de campanha serão devidamente analisados nos capítulos que se seguem, atentando para o seu caminhar histórico e o ordenamento legal de diversos casos. Nesta seção introdutória, buscaremos entendê-los e distingui-los de outros tipos de limites - os limites às contribuições. Ambos podem ser entendidos como restritivos ao "money for electioneering" (PINTO-DUSCHINSKY, 2002), ou dinheiro para atividades eleitorais/eleitoreiras. Porém, guardam entre si diferenças que precisamos abordar.

Uma boa maneira de compreender a distinção dos limites de gastos vis-à-vis limites a contribuições é pensá-los através da decisão "Buckley v. Valeo", de 1976, que derrubou as

provisões limitadoras de gastos das emendas ao Federal Elections Campaign Act, de 1974, mas manteve os limites às contribuições (BRIFFAULT, 2010). Para este compreensão se firmar, precisamos observar o entendimento dos então ministros da Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS daqui em diante) sobre o financiamento de campanha, isto é, pensar o dinheiro como discurso político. Segundo os ministros da SCOTUS, gastos de campanha são entendidos como a expressão máxima do discurso eleitoral, e consequentemente sujeitos à proteção constitucional mais irrestrita - a da liberdade de expressão, uma vez que limitar a quantidade de discurso político infringiria este direito inalienável. As contribuições de campanha, em seu turno, foram percebidas como discurso político menos valoroso e portanto passível de ser limitado, já que não advêm dos próprios candidatos. Ademais, também havia a percepção de que contribuições, ao contrário das despesas, são atinadas ao *quid pro quo* indesejável da política e portanto possíveis incentivos para a corrupção.

Briffault (2010) aponta inconsistências na arguição da Suprema Corte. Segundo este autor, a distinção criada pelos juízes é artificial, uma vez que contribuições de campanha estão intimamente associadas aos gastos. O primeiro paradoxo está na possibilidade de autofinanciamento: ao limitar contribuições de larga escala por corporações mas permiti-las aos indivíduos, a SCOTUS entra em contradição, pois o argumento de captura do Estado por "interesses especiais" pode ser aplicado a um bilionário que vença uma eleição ao fazer aportes multimilionários para si mesmo. A lógica é cônscia de sua permissividade com os gastos excessivos: "The concept that government may restrict the speech of some elements of our society in order to enhance the relative voice of others" was famously dismissed as "wholly foreign to the First Amendment." (p.898).

Outra contradição percebida por Briffault (2010), e talvez ainda mais grave do que a permissão do autofinanciamento, é a complacência da SCOTUS para com "independent expenditures", gastos independentes promovidos por PACs ou outras entidades não vinculadas a partidos políticos ("third parties"), mas que agem durante as eleições promovendo causas e consequentemente influenciando o resultado. A SCOTUS entendeu que esse tipo de despesa, ainda que vinculada a grupos de interesse claramente definidos, não incentiva a lógica *quid pro quo* das contribuições de campanha e tampouco tem impacto eleitoral, e portanto não devem ser reguladas. Um argumento que define essa complacência é o seguinte: "Unlike contributions, such independent expenditures may well provide little

assistance to the candidate's campaign and indeed may prove counterproductive" (p.898). Ou seja, a SCOTUS decide que "gastos independentes" não estão atrelados e tampouco podem ser instrumentalizados por partidos e candidatos.

Segundo Briffault (2010), esta lógica se desfaz conforme a SCOTUS têm de decidir outros litígios relativos às despesas independentes por "third parties" nas decisões "First National Bank of Boston v. Bellotti" (1978), "Caperton v. A.T. Massey Coal Co., Inc." (2009). Nessas instâncias, a distinção entre contribuições e despesas vai sendo erodida conforme a SCOTUS se apercebe de que as "third parties" podem ser instrumentalizadas por partidos políticos e candidatos.

Todavia, há um retorno ao paradigma da distinção contribuições/despesas de campanha com a decisão "Citizens United v. FEC", de 2010. A SCOTUS, apesar de reconhecer que "elected officials [may] succumb to improper influences from independent expenditures" and that if officials "surrender their best judgment; and if they put expediency before principle, then surely there is cause for concern." (p. 902), todavia manteve a identificação original de "gastos independentes" como despesas e não contribuições de campanha, desafiando entendimentos prévios da própria Corte - a doutrina de "Caperton", por exemplo, antecede "Citizens United" em pouquíssimo tempo.

Todas essas decisões judiciais nos ajudam a formular uma compreensão mais cogente da distinção entre limites às contribuições e limites de gastos. Apesar de conceitualmente estarem em fases opostas da atividade eleitoreira, a arrecadação e as despesas, os limites por vezes se confundem. Os exemplos do autofinanciamento e dos "gastos independentes" por "third parties" são ilustrativos dessa simbiose. O autofinanciamento, por exemplo, está muito mais atrelado ao pólo dos gastos do que das contribuições, uma vez que a maioria dos candidatos gasta o bojo da sua arrecadação. Não obstante, o autofinanciamento pode ser entendido como contribuições dos candidatos para si mesmos, o que os colocaria nesta zona legal cinzenta sobre a melhor maneira de limitá-las. Os "gastos independentes", por sua vez, não são sempre entendidos como despesas. Vimos que o entendimento da SCOTUS sobre esse tema mudou constantemente ao longo do tempo, e se firmou como uma aceitação tácita de que, embora "gastos independentes" sejam de fato contribuições a candidatos e partidos políticos, instituir um limite para as "third parties" seria, paradoxalmente, restringir a liberdade de expressão.

Contribuições	"Zona Cinzenta"	Despesas
Pessoas jurídicas (Comitês de partido, empresas, sindicatos, etc)	"Third parties" (ONGs, PACs, etc)	Despesas do partido
Pessoas Físicas	Autofinanciamento	Despesas do Candidato

Tabela 1.1. Classificação da entrada e saída de dinheiro no regime de financiamento. Fonte: Elaboração própria

1.2. A interlocução do limite de gastos com a teoria democrática

Nesta seção, debateremos como a preferência por limites de gastos de campanha pode ser entendida do ponto de vista da teoria democrática minimalista ou realista (ACHEN; BARTELS, 2016; DAHL, 1989; DOWNS, 1957; PATEMAN, 1970; PRZEWORSKI, 2015; SCHUMPETER, 2013). A despeito das críticas que podem ser feitas a esta vertente da teoria democrática (PATEMAN, 1970), compreendemos que a mesma têm ascendência empírica sobre as demais. Não obstante, se as proposições normativas sobre a possível influência política de limite de gastos se verificam na teoria minimalista[8] da democracia, estas devem valer ainda mais para as concepções maximalistas ou idealistas da democracia.

Para a teoria minimalista da democracia, especialmente a mais recente (ACHEN; BARTELS, 2016; PRZEWORSKI et al., 2000), a democracia é um regime de incerteza. Os

[8] É indispensável notarmos que estas teorias minimalistas guardam enormes diferenças entre si. Por exemplo, o modelo longitudinal de Downs (1957) é amplamente criticado e revisto pelos autores mais recentes, como Achen & Bartels (2016) e Przeworski (2015).

autores não têm opinião unívoca sobre o quão desejosa é esta incerteza[9], mas para definir uma democracia, a característica intrínseca e imprescindível é a de que os atores políticos tenham dúvidas em relação a quem vai ganhar o pleito. A proposição dos limites, portanto, se dá na medida em que estes podem recrudescer a incerteza em dois âmbitos do processo eleitoral: a vantagem dos incumbentes e a vantagem de candidatos mais afluentes.

A primeira razão pela qual os limites seriam desejáveis, de acordo com esta noção de democracia como incerteza, é a capacidade que teriam de mitigar o poder daqueles que já exercem o poder, os incumbentes. A miríade de trabalhos que discutem a vantagem da incumbência será devidamente analisada no segundo capítulo da dissertação, e veremos que os estudiosos que abordam o tema discordam frontalmente sobre a existência desta vantagem, bem como sobre qual tipo de reforma deve endereçá-la. Por ora, nos basta entender que a vantagem da incumbência é de suma importância para a própria gênese do processo eletivo e nas transições de regimes fechados para a democracia (BOIX, 1999; DIAZ-CAYEROS; MAGALONI, 2001; EGOROV; SONIN, 2014).

A segunda razão se refere, obviamente, à natureza da influência do dinheiro das eleições, por conseguinte no processo de agregação de interesses e nas políticas públicas resultantes. Como afirma o clássico E.E. Schattsneider (apud ACHEN; BARTELS, 2016): "The flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent". Mesmo que assumamos as versões mais "democráticas" das teorias minimalistas ou realistas da democracia, as descrições mais recentes do funcionamento dos regimes democráticos não são acalentadoras quanto à possibilidade da independência dos poderes eleitoralmente constituídos da influência do dinheiro.

1.2.1. Teoria de grupos, teoria popular da democracia e a influência do dinheiro

Vamos nos ater aqui a duas versões desta problematização sobre a permeabilidade dos regimes eletivos ao dinheiro. A primeira é entendida como a "teoria de grupos" da democracia, e foi recentemente sumarizada por Achen & Bartels (2016). Trata-se de um aporte que prevê o funcionamento da democracia como largamente incerto e randômico.

[9] Considero aqui a incerteza que pode advir por falhas de racionalidade como documentadas em Achen & Bartels (2016), como a de punir políticos por eventos que escapam a seus controles, como por exemplo ataques de tubarão.

Neste modelo, os cidadãos votam sub-repticiamente de acordo com características identitárias e grupais, dispensando a racionalidade que a "teoria popular da democracia" lhes assinala. Por "teoria popular da democracia" ("folk theory of democracy") os autores entendem toda a tradição que percebe o eleitor como capaz de formular preferências racionais; Achen & Bartels (2016) compreendem que esta formulação, até na sua versão mais realista, não corresponde aos achados de estudos empíricos mais recentes sobre comportamento eleitoral.

Não obstante, o papel do dinheiro é fundamental no modelo de Achen & Bartels (2016). Um modelo longitudinal de democracia, como em Downs (1957) prevê a redistribuição de renda através de eleições competitivas, uma vez que o eleitor mediano é de baixa renda. Tentativas de explicar a redistribuição de renda através do modelo longitudinal e da convergência dos partidos ao eleitor mediano vão desde modelos econômicos que naturalizam a hipótese downsiana (MELTZER; RICHARD, 1981) a explicações de por que a redistribuição prevista não acontece, ou acontece em menor escala (BONICA et al., 2013; IVERSEN, 2005).

A inovação de Achen & Bartels (2016) é renegar uma das premissas do modelo longitudinal: a de que eleitores conseguem formular preferências e votar de acordo com as mesmas. O modelo desses autores entende que, em sendo a lógica de grupos o único atalho cognitivo dos eleitores, as reformas visando o aperfeiçoamento do sistema democrático têm de objetivar a diminuição do impacto do dinheiro nas eleições e no processo governativo, para que o "upper-class accent" seja verificado em menor escala e o processo democrático não enseje a manutenção ou aumento da desigualdade de renda.

Portanto, Achen & Bartels (2016) advogam por reformas nos regimes de financiamento de campanha que descartem as expectativas da "teoria popular da democracia", uma vez que esta tem pouca corroboração empírica em todas as suas versões. Para sanar as externalidades negativas (como o aumento da desigualdade de renda) produzidas por um mercado eleitoral carente de regulamentação (VAN ES in NORRIS & VAN ES, 2016), faz-se necessário regular a entrada do dinheiro nas campanhas e na burocracia. Assim, os autores legitimam iniciativas como a limitação de contribuições e de gastos, sempre frisando a necessidade de observar as evidências empíricas dos efeitos de tais regulações:

> "A (somewhat) less daunting aim would be simply to reduce the most direct effects of existing differences in wealth in the

> democratic process. Rich people, large corporations, and business associations everywhere spend considerable sums financing politicians' campaigns and lobbying them between elections. But few established democracies do as little as the United States does to limit the distorting effects of money in the democratic process. Congress has made periodic attempts to regulate lobbying and campaign contributions, usually in ways that tend to protect the interests of incumbent politicians regardless of party or ideology, but sometimes in ways that would have helped level the playing field. However, in recent years conservative majorities on the Supreme Court have increasingly employed 19th-century liberalism's logic that buying elections is a form of free speech, and therefore protected under the Constitution, to gut restrictions on political contributions. Most of the time, the big contributors are Republicans, and so this set of rules advantages the Republican Party, causing a predictable enthusiasm for the undemocratic status quo in that party. But the biases are not unique to Republicans. Because money, access, and intensity matter, both parties—and, for that matter, most political groups—privilege the affluent relative to the poor, sophisticated insiders relative to ordinary people, and intense minorities relative to more complacent and inattentive majorities. Those biases grease the squeaking wheels and help minimize protest. But reducing the influence of money in American elections is a clear implication of the vision of democracy we have set out. Thinking of campaign spending as free speech is naive when it is not disingenuous". (ACHEN; BARTELS, 2016, pps. 326-327)

1.2.2. Pressões redistributivas? A teoria do eleitor mediano revisitada

A segunda versão que abordamos aqui é aquela deriva suas premissas de Downs (1957). Como já mencionamos, o modelo longitudinal de democracia elaborado por este autor prevê redistribuição de renda, conferindo à figura do eleitor mediano o papel pivotal no sistema político. A lógica é a que se segue: caso o eleitor mediano seja de baixa renda e a sociedade seja desigual, as preferências redistributivas irão se impor e haverá uma gradual equalização da renda.

Esta previsão, elaborada por inúmeros autores (MELTZER; RICHARD, 1981; ROMER, 1975; ROBERTS, 1977 apud PRZEWORSKI, 2015), todavia não se verifica na prática - sociedades desiguais pouco mudam após extensões do sufrágio ou abertura democrática. Há uma miríade de corolários para o fracasso, ou para os resultados espúrios da previsão downsiana: alguns estudiosos enfatizam outras dimensões abarcadas pelo mercado eleitoral que não a do conflito pelo gasto público (ROEMER, 1998); a preocupação com status por parte do eleitor mediano (CORNEO; GRUNER, 2000) o papel da religião no conflito eleitoral (STEGMUELLER, 2013); as diferenças no consumo de informação política (LARCINESE, 2005); também o modelo de democracia (IVERSEN, 2005), dentre muitas outras[10].

Przeworski (2015) inverte esta lógica, avaliando que o problema do modelo downsiano está na própria premissa constitutiva do diagrama longitudinal, ou seja, a concepção de que os cidadãos têm o mesmo peso no processo político. O autor se junta a uma tradição de pesquisa (BASSETT; BURKETT; PUTTERMAN, 1999; BENABOU, 2000; BERNHAGEN; BRÄUNINGER, 2005; BONICA et al., 2013; KELLY; ENNS, 2010; PRZEWORSKI, 2015) que examina como a desigualdade política leva a maior desigualdade de renda, ao contrário das visões que colocam a globalização, mudanças sociais e tecnológicas como as principais causas. Nas palavras de Bonica et al. (2013): "But these changes are not orthogonal to political decisions that are taken — or decisions not taken." (p.121). Por conseguinte, tanto a ação quanto a inação de governos democraticamente eleitos por um eleitor mediano afluente servirão para manter ou aumentar as desigualdades econômicas.

A formalização deste modelo por Przeworski (2015) tenta tornar a competição por influência política em um equilíbrio, assim como Beck (1983 apud PRZEWORSKI, 2015). Contudo, o autor leva em consideração a renda daqueles que buscam influência política no governo, ao contrário dos autores que sucedem Beck (AUSTEN SMITH, 1997 apud PRZEWORSKI, 2015). O resultado desta formalização aponta para a mesma direção que Achen & Bartels (2016), ainda que as versões partam de premissas diferentes sobre o comportamento eleitoral:

> "Economic inequality has multiple ways of infiltrating itself into politics. Citizens with different economic resources have unequal influence over government policies, whether in elections or

[10] Uma excelente compilação da maioria dos argumentos está em Przeworski (2015).

> when the specific policies are chosen and implemented. Equality of formal political rights is not sufficient to support effective political equality." (p. 21)

Após este diagnóstico, Przeworski (2015) sustenta que "o dinheiro é o flagelo da democracia". Dadas as considerações pessimistas, quais prescrições teria o autor para corrigir esta influência desbalanceadora do dinheiro no processo de agregação de interesses? A resposta está em um artigo anterior, de caráter mais descritivo (PRZEWORSKI, 2011):

> "Perfect political equality is not feasible in economically unequal societies. But democracies cannot fail in their commitment to political equality. Even if some dose of political inequality may be inevitable, even if we do not quite understand how economic resources affect political outcomes, the corrupting influence of money is the scourge of democracy. Yet controlling the access of money to politics is not a simple matter. Regulatory reforms must be based on a clear analytical understanding of the causal paths through which unequal resources affect political outcomes and on solid empirical evidence: otherwise they will be futile or even counterproductive. While passing laws may be easy, their effective enforcement by government agencies is subject to the same pressures as are other policies. The role of civil society associations is thus crucial. These associations are necessary to monitor enforcement of regulations independently of the government and, perhaps even more importantly, to pool resources of the many people with low incomes in order to counterbalance the inequality of access." (p.17)

Assumindo pontos de partida distintos, Achen & Bartels (2016) e Przeworski (2011; 2015) chegam à mesma conclusão: a influência do dinheiro no processo de agregação de interesses é extremamente danosa e desbalanceia o processo democrático em favor de minorias afluentes, como imaginavam alguns reformadores do final do século XIX. Por conseguinte, faz-se necessário um estudo cauteloso e sistemático dos diversos tipos de "policies" que podem ser adotadas para contrabalancear esta influência.

2. Colocando os limites de gastos na agenda de políticas regulatórias - Aportes teóricos e as pesquisas incipientes sobre gastos de campanha nos EUA

Como já observamos no capítulo anterior, as teorias mais recentes sobre a democracia estimam que a influência do dinheiro causa iniquidades no processo de agregação de interesses, aumentando a desigualdade política e consequentemente as desigualdades econômicas. Após este diagnóstico, os autores advogam um caminhar reformista, no sentido da restritividade ou aumento da regulação dos regimes de financiamento, apesar de não especificar quais políticas (embora exista uma preferência pelos limites de contribuições e de gastos implícita) seriam adotadas.

Neste capítulo, nos deteremos sobre as teorias normativas que falam especificamente da desejabilidade do teto de gastos, assim como aquelas que se contrapõem a sua introdução. Um segundo movimento é apresentar as pesquisas clássicas sobre uma das principais reservas que os cientistas políticos têm à introdução do limite de gastos - a noção de que os limites aumentam a vantagem que os detentores do poder, os incumbentes, já têm sobre os desafiantes; finalmente, analisamos a literatura que trata os limites do ponto de vista da teoria formal.

2.1. Teorias normativas pró-limites

As teorias que advogam pelos limites de despesas estão muito mais situadas no século XX do que ao final do século XIX, quando há o primeiro registro da adoção dessa "policy" regulatória com o advento da CIPA em 1883. Uma discussão dos debates que antecederam a CIPA será feita no capítulo 3, quando abordaremos o caso inglês e outras reformas que objetivaram limitar os gastos de campanha. Nesta seção nos ocuparemos majoritariamente do caso estadunidense, pois existe uma rica discussão constitucionalista e de teoria democrática subjacente aos litígios legais que abordamos na seção 1.1.3. do primeiro capítulo.

A tensão fundamental aqui é a defesa da Igual Consideração de Interesses (DAHL, 1989) versus a liberdade de expressão. Ao tomar a decisão de "Buckley v. Valeo", a SCOTUS compatibilizou gastos de campanha ao direito inalienável à liberdade de opinião, o que engendrou uma miríade de posições a respeito dos valores que informam essa decisão. Outro

ponto focal de desavença entre os teóricos normativos "reformistas" e aqueles que se opõem à regulação é a percepção do comportamento eleitoral, em muito atinada ao debate que apresentamos no final do primeiro capítulo (ACHEN; BARTELS, 2016; ORTIZ, 1997; PRZEWORSKI, 2015). Trata-se de uma contradição fundamental percebida pelos opositores dos tetos de gastos de campanha em seus defensores: se os eleitores conseguem formular preferências e se a democracia funciona de acordo com as premissas mais idealistas (PATEMAN, 1970), por que deveríamos nos preocupar com a quantidade de dinheiro presente nas campanhas políticas?

2.1.1. Vincent Blasi e o problema do tempo excessivo dedicado às campanhas

Blasi (1994, 1997) é um dos primeiros autores a sistematicamente atacar os argumentos apresentados pela SCOTUS na vedação aos limites de gastos de campanha em 1976. O autor apresenta três razões apreciadas pela SCOTUS para aprovar os limites impostos pela FECA (HASEN, 2003):

1. O fato da limitação de contribuições, mas não de despesas criar incentivos para candidatos e partidos encontrarem outras formas de arrecadar e gastar dinheiro (gastos independentes por "third parties", por exemplo). A SCOTUS não acatou esse argumento ao fazer a distinção que apresentamos na seção 1.1.3;
2. O incentivo que os limites criam para candidatos de menor renda e menos conectados politicamente concorrerem. A SCOTUS considerou que não havia evidência suficiente de que esses candidatos seriam favorecidos por limites (a questão da vantagem da incumbência, que veremos na seção 2.3), e que mesmo que houvesse, não seria razão para limitar a quantidade de discurso político disponível;
3. Finalmente, defensores dos limites argumentaram que a ausência dos mesmos promoveria uma competição desenfreada por gastos, criando incentivos ruins para os competidores em uma atividade socialmente perdulária (LEVITT, 1994). A SCOTUS determinou que não é do interesse do governo saber se os americanos ouvem discursos políticos excessivamente.

O ponto fulcral da defesa dos limites feita por Blasi (1994, 1997) é desconsiderar essas três premissas, e defender os limites de despesas a partir dos incentivos que geram para os incumbentes. Em linhas gerais, este autor considera que somente a limitação de contribuições cria incentivos para que os deputados gastem a maior parte dos seus mandatos arrecadando fundos de campanha, os "incumbent war chests", que são vastas somas de contribuições e alianças com PACs para desmotivar desafiantes nos seus distritos eleitorais. Nas palavras do próprio autor:

> "The only way to change how candidates allocate their time is by altering their incentives. The impetus that drives the quest for contributions is the felt need to spend ever expanding sums of money on increasingly expensive and sophisticated campaign services and products. Only when this spending is brought under control will fund-raising be brought under control. There is no less drastic means." (p.1323)

Portanto, serviria àqueles que advogam pelos limites de despesas uma postura que desconsiderasse as arguições originais feitas à SCOTUS, tentando refletir sobre a questão de um ponto de vista procedimental. O argumento de proteção ao tempo dos incumbentes desconsidera as questões suscitadas nas petições originais, focando em um aspecto crucial do funcionamento da democracia - a noção de que os legisladores não podem alocar seu tempo de maneira subótima.

Ainda nessa seara, a ideia de proteção do tempo também encontra respaldo sob cláusulas da Primeira Emenda (BLASI, 1994). É possível argumentar que, em sendo o limite de gastos um promotor da melhor alocação do tempo por parte dos incumbentes, este limite cria tantas oportunidades para o exercício da liberdade de expressão quanto forem aquelas criadas por despesas irrestritas. Uma vez que candidatos são desincumbidos da tarefa de arrecadar fundos excessivamente, estes não precisam mais moderar suas opiniões para não perderem o apoio de eventuais contribuintes, e consequentemente, há ganhos para a liberdade de expressão.

2.1.2. Shi-Ling Hsu e a tragédia dos recursos comuns: despesas e discursos como verborragia

Construindo uma defesa da limitação de gastos de campanha a partir de Blasi (1994, 1997), Hsu (2005) aborda a principal premissa da decisão tomada pela SCOTUS em "Buckley v. Valeo" - a consideração de qualquer limitação aos gastos como um acinte à liberdade de expressão.

O autor aborda um dilema essencial para o desenvolvimento de teorias sobre a ação coletiva em contextos onde os recursos são escassos (HARDIN, 1968; OSTROM, 1990), a tragédia dos recursos comuns. Esta teorização considera o problema do manejo de recursos comuns por comunidades agropastoris, argumentando que se cada pastor perseguir seu próprio interesse em aumentar e engordar o rebanho, o resultado final será a depleção dos pastos e a catástrofe para toda a comunidade. Hsu (2005) se vale deste conceito para pensar a relação entre a liberdade de expressão e a limitação dos gastos de campanha vetada em "Buckley v. Valeo".

Se por um lado a Corte de "Buckley v. Valeo" entende os gastos de campanha como propulsionadores do "mercado de ideias", e portanto fundamentalmente conectados aos valores democráticos mais essenciais, Hsu observa com preocupação este entendimento. Não o critica do ponto de vista do desnivelamento do campo de jogo que frisamos até agora, mas sob a ótica do mercado e da tragédia dos recursos comuns. Segundo Hsu (2005), a mensagem política é um bem que tem utilidade marginal decrescente, ou seja, quanto mais os eleitores a recebem, menos se interessam pelo processo eleitoral. Contrariamente, a lógica dos candidatos é expandir ao máximo a quantidade de mensagem política, dado que exista competição. O cenário descrito é o de depleção de bens comuns, e o recurso passível de extinção é a capacidade de despertar a atenção do votante. Neste caso, quanto mais os competidores se comportam racionalmente e produzem discursos através de gastos, mais se esvai a atenção do eleitor, produzindo uma irracionalidade coletiva.

As proposições normativas derivadas dessa constatação de Hsu (2005) são, segundo o próprio autor, carregadas de algum paternalismo que ultimamente objetiva um cenário melhor do que o atual:

> "It is curious that we have this dichotomy between speech and property. Why does the Constitution treat property

> regulation and speech regulation differently? Is it because we believe property is "scarce" and speech is "free"? This is clearly not true in a modern, information-overloaded society. I certainly do not advocate jurisprudentially collapsing speech and property, but it is worth bearing property lessons in mind as we think about campaign speech and about speech generally. Just as the tragedy of the commons has taught us that in a property context we sometimes cannot trust people alone to order their affairs in a sensible way, we should now realize that some paternalism in the speech context may be necessary as well. Because political campaign speech is so important to a well-functioning democracy, it is all the more important that we consider bringing it into the regulatory realm, and not leaving it to chimerical free market ideals." (p.138)

2.2. "Policy Entrepreneurship" - Objeções normativas ao limite de gastos

Na seção anterior, discutimos duas versões normativas da defesa da limitação do dinheiro nas campanhas políticas. Decidimos focar naquelas que não atacam o problema da tradução de desigualdades econômicas em desigualdades políticas, pois esta consideração, via de regra, está na premissa de qualquer defesa dos limites (ACHEN; BARTELS, 2016; ORTIZ, 1997; PRZEWORSKI, 2015).

Embora a preocupação dominante dos proponentes da reforma do regime de financiamento nos EUA seja a questão da liberdade de expressão, isto foi consequência da decisão fundamental "Buckley v. Valeo". Aqueles que se contrapõem às reformas, no entanto, geralmente atacam tanto o aspecto da liberdade de opinião quanto a suposta perpetuação da desigualdade que o status quo engendra. Nesta seção abordaremos alguns autores fundamentais dessa tradição, sempre frisando a tensão liberdade de expressão e igualdade política.

2.2.1. Bradley Smith - Premissas falsas e o discurso não-livre

Um dos autores essenciais para que se compreenda a tradição defensora das "políticas de livre mercado" nos regimes de financiamento é Bradley Smith (1996, 1997, 2016). Para além de ter composto a comissão da Federal Elections Comission[11] (FEC), Smith tem uma grande influência nas decisões da SCOTUS desde 1976 (HOLLIS-BRUSKY, 2015). Nas suas arguições pró status quo, Smith (1996, 1997, 2016) tende a amalgamar as posições normativas que defendem mais regulações, percebendo várias "policies" como indissociáveis. Não se pode criticar esta particularidade da visão do autor, no entanto, visto que nos EUA o movimento em direção a maior restritividade por vezes é consubstanciado do financiamento público de campanha por "matching funds", como já frisamos na seção 1.1.2. Tentaremos aqui unicamente abordar os seus argumentos que tangenciam a questão do limite de gastos, fazendo um apanhado geral das posições.

A primeira veia de argumentação de Smith (1996) advém do que o autor percebe como quatro premissas falsas na defesa de reformas que restrinjam os gastos de campanha. A premissa inicial é de que existe dinheiro em demasia na política estadunidense. Smith (1996) contrapõe isso ao fato de que os orçamentos anuais de publicidade das empresas que mais investem em marketing se equiparavam, à época, aos gastos de campanha totais dos dois partidos para as eleições legislativas. Ademais, o gasto máximo por cidadão apto a votar[12] seria de 10 dólares, quantia irrisória para que se afirmasse inequivocamente que o dinheiro teria uma influência corruptora no processo eleitoral.

A segunda linha de argumentação falaciosa dos reformistas, segundo Smith (1996), é que campanhas financiadas com pequenas contribuições seriam mais democráticas do que aquelas que se financiam no status quo com grandes aportes. Aqui, Smith (1996) se vale de exemplos anedóticos de candidatos que concorreram com uma base ampla de pequenas doações, como Barry Goldwater, George McGovern e Oliver North. O autor argumenta que essas campanhas estão muito mais afeitas a extremismos ideológicos do que as que recebem dinheiro de várias fontes, e portanto não há sustentação na ideia de que campanhas com doações pulverizadas são mais representativas.

---

[11] "Bradley Smith". https://law.capital.edu/faculty/bios/bsmith.asp. Acesso 19/06/2019.
[12] Note-se que o autor não menciona o fenômeno do abstenteísmo.

A terceira premissa falsa atribuída por Smith (1996) aos reformistas é que o dinheiro efetivamente "compra as eleições". O autor se ancora nos estudos clássicos sobre a vantagem da incumbência e o efeito dos gastos nas campanhas congressuais estadunidenses (JACOBSON, 1980, 1990), que abordaremos na penúltima seção deste capítulo, para postular que somente dinheiro não implica sucesso eleitoral. Parafraseando Michael Malbin (apud SMITH, 1996), Smith exemplifica essa ideia: "Having money means having the ability to be heard; it does not mean the voters will like what they hear".

Finalmente, o autor ataca a premissa de que as contribuições de campanha tem uma influência corruptora no comportamento legislativo dos eleitos. Essa asserção é verificada em uma escala muito pequena para ser relevante, afirma Smith (1996). Em outras instâncias, por exemplo, o que é percebido como lobby via contribuições de campanha da National Rifle Association (NRA) pode ser reduzido a uma mera influência política. Algumas organizações têm tanta adesão que suas contribuições de campanha não explicam o sucesso político de suas iniciativas legislativas.

Smith (1996, 1997) não se prende aos temas consequencialistas das premissas falsas, objetivando somente demonstrar impactos negativos das reformas. Em toda a sua obra, o autor também objetiva construir um entendimento mais abstrato, constitucionalista, de por que limites e maior intervenção estatal nos regimes de financiamento são indesejáveis. Ao fazê-lo, evoca não somente a discussão constitucional já mencionada sobre a Primeira Emenda, mas também sobre as Emendas número 5 e 14 da Constituição dos EUA, que tratam da igual proteção dos indivíduos por parte do Estado e estão associadas a momentos de expansão da cidadania. Smith (1997) argumenta que há uma interpretação errônea, por parte dos reformistas, das cláusulas de igual proteção da cidadania e que estas não podem ser equiparadas ou contrapostas aos direitos assegurados pela Primeira Emenda.

A lógica aqui é relativamente simples: ao invés de pensar o dinheiro como desbalanceador do processo eletivo, Smith (1997) o entende como equalizador. Segundo o autor, os reformistas tendem a pensar o dinheiro como capaz de comprar características que o candidato não possuía previamente, "recursos políticos não econômicos"[13]. Smith (1997)

[13] "Money can buy most non-economic political resources. It can pay canvassers, or skilled campaign managers, or publicists, or researchers. It cannot endow a candidate with intelligence, but it can buy him a brain trust. It cannot change his voice or face, but it can hire a make-up man, a voice coach, and a clever film editor. Those with money can buy virtually any of the resources that other citizens give directly." (ADAMANY; AGREE apud SMITH 1997).

rebate essas considerações invertendo a ponderação: recursos não econômicos podem por sua vez ser trocados por dinheiro, e não há nada de errado nisso. Com efeito, Smith (1997) assevera que esta troca aumenta a qualidade das campanhas, e por conseguinte da democracia:

> "It favors persons skilled in producing political advertising over persons skilled in growing corn or building homes. It favors skilled writers over skilled plumbers. This would be true even if we could limit the voluntary contribution of time and services to some government approved amount; the fact that James Carville or Mary Matalin are paid for their campaign services hardly decreases their influence relative to that of others who may be equally fervent in their beliefs and support for a candidate but are not good campaign managers. A person without such skills can, in most cases, seek influence only through a monetary gift to the campaign." (p.92)

Concluindo, para além de argumentar que qualquer regulação no sentido da restritividade é "má política pública", Smith (1996, 1997) reafirma os princípios constitucionais entendidos pela SCOTUS em "Buckley v. Valeo" como inalienáveis, ou seja, o entendimento de gastos de campanha como liberdade de expressão. O autor vai além e remodela os termos do debate: o dinheiro empregado em campanhas políticas serve ultimamente também a propósitos de igualdade política e incremento da qualidade do debate democrático.

2.2.2. Uma posição intermediária - Jeremy Sheff e o problema do desengajamento cívico

Jeremy Sheff (2010) delineia uma posição menos assertiva em relação ao aumento da restritividade dos regimes de financiamento. O autor percebe as iniciativas reformistas, assim como Ortiz (1997), como contraditórias em sua predileção simultânea por igualdade política e pela tomada de decisão racional. Assumir que eleitores se comportam irracionalmente, argumenta Sheff (2010), é imprescindível para pensar a reforma dos regimes de financiamento, independentemente do posicionamento do "policy entrepreneur". Tal tensão

entre ideais normativos dos reformistas e o que a "policy" de restringir gastos significaria na prática é expressa no parágrafo que se segue:

> "This is not to say that equality-based campaign finance regulation can serve no purpose, nor even that it is normatively undesirable. If politics is seen as essentially a distributive exercise - the competition of subjective interests over resources - then equalization may well be desirable in decreasing the correlation between prospective distribution patterns and pre-existing wealth patterns. Such regulation may also constitute an expressive validation by the community of the egalitarian or participatory normative commitments of our democracy, it may work to curb the appearance or even the reality of political corruption or coercion, and it may reduce rent-seeking behavior. But it would appear that these potential benefits of equalizing reform measures come at a cost in terms of the rationality of political outcomes." (p. 176)

Ou seja, Sheff (2010) acata a possibilidade, ao contrário da tradição mais conservadora que versa sobre reformas (SAMPLES, 2008; SMITH, 1996, 1997, 2016), de que mais regulação ou restritividade promova mais igualdade política. Todavia, o autor observa que seria contraproducente e contraditório perseguir "igualdade de armas" via reformas. Apesar de sua afirmação inicial sobre a irracionalidade dos votantes, a ideia de que os eleitores se comportam de maneira aleatória não é irremediável para Sheff. Do contrário, o autor pensa que o principal foco dos reformistas deve ser aumentar o acesso à informação política para que os eleitores possam decidir racionalmente:

> "This dilemma is not inevitable. To the contrary, it results not from economic inequality being leveraged into political debate but from the fact that many voters do not make political decisions by means of rational or deliberative processes. Where the problem with our political outcomes lies in the nature of voters' decision-making process, the proper target of reform is that process itself, not its inputs (i.e., campaign activities). To escape the normative dilemma, reformers should focus less

> on legislating ever more formal equality - which would only deepen the dilemma - and more on bringing voter decision-making processes closer in line with the rational, deliberative ideal." (p. 176)

2.3. Nivelando o campo de jogo? A vantagem da incumbência como entrave aos limites de gastos

Uma variável até agora não discutida em profundidade pelo presente trabalho é a vantagem da incumbência. Citada tanto pelos opositores dos limites de gastos em sua gênese histórica (RIX, 2008), quanto pelos opositores normativos mais recentes (SAMPLES, 2008; SMITH, 1996, 1997, 2016), a vantagem da incumbência é um dos maiores entraves analíticos para a proposição de reformas mais restritivas no âmbito do financiamento de campanhas, como o limite de gastos. Por isso, após o imbróglio judicial envolvendo as emendas à FECA e a decisão "Buckley v. Valeo" (BRIFFAULT, 2010), a principal preocupação empírica dos autores estadunidenses era desvelar as razões da vantagem da incumbência, bem como entender o efeito dos gastos de campanha no sucesso eleitoral de incumbentes e desafiantes. Trata-se de uma linha de investigação fundamental, caso o objetivo último dos cientistas sociais seja o de responder se "policies" mais restritivas causam os resultados políticos almejados, como o aumento da competição política e o barateamento das campanhas.

Caudatária a esta preocupação empírica, havia também o desejo de propor reformas no sistema de financiamento, reformas estas que pudessem aumentar a competitividade nos distritos uninominais estadunidenses e diminuir a vantagem dos ocupantes de cargos, "nivelando o campo de jogo".

Jacobson (1978; 1985), aproveitando-se da disponibilidade de dados para as eleições após 1971 com o advento da FECA (BRIFFAULT, 2010), foi o pioneiro em estimar o impacto do financiamento de campanhas sobre a permanência dos incumbentes no Congresso norte-americano. Ao estudar as eleições nos distritos uninominais da Câmara dos Deputados do país de 1972 até 1978, o autor estima (em afirmação contraintuitiva) que o aumento das despesas eleitorais por parte dos incumbentes é sinal de fraqueza: o efeito dos gastos dos incumbentes é negativamente relacionado com a proporção de votos, enquanto o aumento de gastos para desafiantes se relaciona positivamente com a proporção de votos recebida.

Por conseguinte, interpretações normativas dos achados de Jacobson (apud PEIXOTO, 2016) sustentam que iniciativas de regular as campanhas com limite de gastos seriam prejudiciais aos desafiantes e atuariam em detrimento da própria democracia na dimensão contestatória.

As recomendações de regulamentação do próprio autor são mais moderadas: sob condições específicas[14] e com financiamento público das campanhas, limites de gastos podem ajudar desafiantes em algumas estimativas. Entretanto, via de regra tendem a atrapalhar.

Green & Krasno (1988) criticam os achados de Jacobson, enfatizando a variável de "qualidade do candidato", ou seja, sua potencial disposição de votos antes da eleição. O seu modelo, segundo os autores, corrige vieses das pesquisas anteriores ao introduzir esta variável, que só havia sido utilizada previamente uma vez (JACOBSON; KERNELL, 1983), ainda que com problemas de mensuração (apud GREEN; KRASNO, 1988). Após os testes, os autores sustentam que os efeitos marginais dos gastos de campanhas são parecidos, seja para incumbentes ou para desafiantes. A consequência lógica, para o sistema de financiamento de campanhas, seria a de introduzir limites de gastos - embora os autores antevejam problemas com esta reforma, dado que os maiores beneficiários da ausência de limites são aqueles que detêm o poder de reformar o sistema.

Os questionamentos levantados por Green & Krasno (1988) não deixaram de ser endereçados por Jacobson (1990). O autor continua a sustentar a vantagem da incumbência, amparado por novos dados que mostram a dispersão de votos durante a campanha, e portanto sublimam um dos problemas intrínsecos ao estudo da vantagem da incumbência: a sua relação com o "timing" dos gastos de campanha. Ademais, baseado nesta análise, Jacobson (1990) reafirma a sua oposição ao limite de gastos.

Levitt (1994) revisa toda esta literatura e cria um modelo para as disputas eleitorais repetidas, utilizando uma base de dados que contém 633 eleições de 1972 até 1990. A escolha por usar eleições com os mesmos pleiteantes se justifica porque o autor deseja obter medidas mais acuradas da qualidade dos candidatos e de fatores específicos ao distrito eleitoral. Os resultados deste esforço são ambíguos: o autor reporta que os gastos de campanha têm pouco

[14] Jacobson analisa duas propostas de reforma, uma da Câmara (HR 5157) e outra do Senado (S 926), para concluir que seus efeitos estão atrelados a tendências políticas de curto prazo - a probabilidade da combinação do financiamento público e do limite de gastos funcionarem para retirar a vantagem da incumbência aumenta conforme essas tendências (Watergate e o perdão presidencial a Nixon são citados como exemplos).

impacto sobre o desempenho eleitoral de incumbentes e desafiantes, ainda que este impacto seja positivo.

Normativamente, Levitt (1994) se alinha às visões dos autores que contestam o "efeito Jacobson". Apesar dos seus resultados apontarem para um efeito residual das despesas de campanha, o autor defende o limite de gastos por considerar a arrecadação em excesso uma atividade "socialmente perdulária". Ainda que o limite possa favorecer incumbentes em um primeiro momento, Levitt (1994) trabalha com a seguinte hipótese:

> "If high-quality challengers, previously deterred by the war chests of incumbents, chose to run in the presence of spending limits, the success rate of incumbents might even be lowered" (p.796).

Ou seja, os "baús de guerra" de dinheiro que os incumbentes amealharam durante o mandato através de eventos de arrecadação teriam seu impacto mitigado.

Gerber (1998) também questiona os achados de Jacobson ao analisar as disputas eleitorais no Senado estadunidense. Segundo este autor, o acúmulo de recursos de campanha pode ser endógeno ao potencial eleitoral do candidato. A partir desse questionamento, Gerber (1998) desenvolve um modelo de regressão que utiliza de variáveis instrumentais para contornar a endogeneidade; seus resultados vão na direção oposta àquela proposta por Jacobson (1978; 1990), ou seja, incumbentes são favorecidos em um cenário de livre arrecadação e gastos eleitorais. O autor sugere até que limites de gastos podem aumentar a competitividade - mesmo que o valor máximo seja mais baixo do que aquilo que o desafiante geralmente gasta.

Em um excelente resumo desta literatura, Stratmann (2005) percebe que as asserções de Jacobson (1978; 1990) tendem a ser válidas para a Câmara, mas não para o Senado . Ademais, o autor atenta para novas variáveis que não estavam contidas na discussão da literatura dos anos 1980-90: o fato de que o gasto total pode não ser uma medida acurada do quanto candidatos realmente gastam. Ou seja, os cientistas políticos deveriam voltar seus olhares para a produtividade do gasto, dado que a despesa de 100 dólares em tempo de televisão em um distrito de Montana é muito mais produtiva do que os mesmos 100 dólares em um distrito competitivo de Los Angeles. Valendo-se desta constatação, Stratmann (apud STRATMANN 2005; STRATMANN, 2009) utiliza o mesmo desenho de pesquisa de Levitt (1994) com disputas repetidas, olhando desta vez para os gastos com tempo de televisão ao

invés dos gastos totais. Seus achados corroboram a perspectiva de Levitt (1994) de que os gastos excessivos são uma atividade socialmente perdulária, uma vez que beneficiam tanto incumbentes quanto desafiantes.

Uma quantidade não desprezível de artigos empíricos (GROSS; GOIDEL; SHIELDS, 2002; HAMM; HOGAN, 2008; MALHOTRA, 2008; STRATMANN, 2006; STRATMANN; J.; APARICIO-CASTILLO, 2006; WITKO, 2005, 2007) se aproveita da variação interfederativa nos EUA, "um laboratório natural" (STRATMANN, 2006) para analisar o efeito da restritividade dos regimes de financiamento sobre a vantagem da incumbência e a competição política. A maior parte destes artigos analisa as reformas nos regimes de financiamento em bloco, pois como já salientamos na seção 1.1, a legislação estadunidense por vezes mescla elementos de financiamento público aos limites de gastos; ademais, ocorre que pela decisão de "Buckley v. Valeo", limites de gastos tendem a ser menos frequentes do que limites às contribuições. Com efeito, aqueles que analisam os impactos destes últimos (HAMM; HOGAN, 2008; STRATMANN; J.; APARICIO-CASTILLO, 2006) encontram um relação positiva entre os limites às contribuições e o aumento da competição política. Isto deve ser ressaltado, pois como já vimos em Briffault (2010), os limites de gastos e de contribuições estão intimamente ligados.

Gross et al. (2002), ao contrário da maioria dos artigos supracitados, observam os efeitos dos tetos de gasto a nível subnacional. Considerando algumas variáveis já mencionadas, como a qualidade do candidato, e adicionando a variável de "partidarismo" dos distritos analisados, os autores chegam à conclusão de que os limites atingem seu objetivo de reduzir os gastos de campanha, porém têm um efeito pequeno e negativo na competição política, prejudicando os desafiantes.

Concluindo, apesar de todo o debate sobre a vantagem da incumbência ser de difícil solução (MILLIGAN; REKKAS, 2008), poucos autores se debruçam sobre as causas desta vantagem. Na literatura clássica que abordamos, existe a noção de de que a vantagem deriva do dinheiro auferido entre as campanhas (LEVITT, 1994), os "baús de guerra dos incumbentes". Outros autores (BENOIT; MARSH, 2008) atentam para recursos não econômicos, como a possibilidade de mandar cartas ("franking privileges") e ligar para constituintes sem custos; o fato dos incumbentes já serem dotados de uma equipe com expertise política; a possibilidade de viajar de graça, dentre outros fatores.

Uma contribuição muito recente e de enorme valia no sentido de entender as razões para a vantagem da incumbência é a de Fouirnaies & Hall (2014). Através de uma regressão descontínua que analisa dados de 1980-2006 para eleições federais e de 1990-2010 para eleições estaduais nos EUA, os autores estimam o impacto do status da incumbência no recebimento de doações de campanha. Até então, o impacto da incumbência não podia ser mensurado porque não havia como isolar a variável do status de incumbente (sim ou não) de medidas possivelmente confundidoras, como a qualidade do candidato. Uma vez que este problema é contornado, os autores descobrem um nexo causal entre a incumbência e maior arrecadação - grupos de interesse de setores econômicos altamente regulados constituem a parte do leão das doações para incumbentes. Portanto, a vantagem da incumbência é também uma vantagem financeira, e está diretamente ligada ao *quid pro quo* das doações empresariais que a FECA almejava combater.

> "The literature on the impact of campaign spending on electoral outcomes suggests that money translates into votes, although the exact conversion rate is up for debate. If money can be converted into votes then the electoral incumbency advantage may stem, in part, from this financial advantage. Crude back-of-the-envelope calculations in which the dollar estimates obtained in this paper are multiplied by the estimates of the effect of incumbents' campaign spending on vote shares from the literature suggest that the financial incumbency advantage can account for up to approximately 1.4 and 6 percentage point increases in the incumbent's vote share in U.S. House and state legislative elections, respectively." (p.34).

Com esses resultados, o estudo de Fouirnaies & Hall (2014) produz o primeiro corpo de evidência empírica da ligação já percebida por Briffault (2010) entre as contribuições e as despesas. Portanto, faz-se necessário pensar na "policy" através dos dois momentos em que se arrecada e se gasta o "money for electioneering" (PINTO-DUSCHINSKY, 2002), como veremos mais adiante.

2.4. Modelos formais que podem influenciar o policy-making

Para além do debate público normativo sobre a desejabilidade dos limites de gastos, cientistas sociais têm cada vez mais tentado criar modelos matemáticos para as reformas, buscando dimensionar qual seria o seu real impacto, dadas as condições contextuais.

Sahuguet & Persico (2006) elaboram um modelo de política redistributiva, à maneira daqueles que estudamos na seção 1.2.2 do primeiro capítulo (MELTZER; RICHARD, 1981; ROMER, 1975; ROBERTS, 1977 apud PRZEWORSKI, 2015), para testar o impacto de várias "policies" dos regimes de financiamento na desigualdade política.

A premissa do modelo de Sahuguet & Persico (2006) é de uma política redistributiva conflituosa, na qual há o incentivo para partidos com menor dominância eleitoral ("valence") concentrarem seus esforços de arrecadação em um nicho do eleitorado para tentar nivelar o status quo. Regulações de campanha, neste modelo, objetivam diminuir a dominância eleitoral percebida, o que nos remete à discussão sobre a importância da incerteza da seção 1.2.

Todavia, o modelo desses autores é bastante cético em relação às possibilidades dos limites de gastos atingirem seu objetivo primeiro, a diminuição das desigualdades políticas. Os autores compreendem, assim como a tradição que vê na vantagem da incumbência um obstáculo à introdução dos limites, que este tipo de reforma tem um viés anti-competitivo.

> "A laissez-faire approach has the virtue of allowing disadvantaged party to catch up, with the resulting welfare benefits deriving from a decreased polarization of platforms. In this context constraining campaign spending tends to be anti-competitive and welfare-reducing, and many campaign reforms have the effect of increasing polarization. In this dimension, our conclusions markedly differ from the view that political parties should be restrained from raising and spending "private" resources, in order to avoid socially inefficient policy distortions in favor of the lobbies who provide these resources." (p.119)

Pastine & Pastine (2012) complementam a visão de Sahuguet & Persico (2006). Os autores criam um modelo para pensar o "paridade de armas" entre incumbentes e desafiantes. Os resultados do modelo apontam para a vantagem do incumbente na maior parte dos equilíbrios, exceto quando três condições são simultaneamente satisfeitas: a) o desafiante é mais efetivo nos seus gastos de campanha (STRATMANN, 2005); b) o incumbente tem uma disposição inicial tépida de votos; e c) o teto de gastos é moderado. Os autores citam o caso do Brasil e do Canadá para fazer notar que o modelo também é contingente ao contexto político-institucional, inclusive se reportando ao trabalho de Samuels (2001).

Finalmente, temos o aporte de Nwokora (2014) que não busca teorizar sobre os efeitos das reformas em um equilíbrio, mas sim explicar, através de um modelo informal de teoria dos jogos, como e por que as reformas chegam à fruição. O autor argumenta que as teorias que explicam mudança institucional, como o incrementalismo e a teoria dos atores de veto (WILDAVSKY, 1964; TSEBELIS, 2002 apud NWOKORA, 2014) não são suficientes para explicar movimentos reformistas dos regimes de financiamento de campanha. Teorias que tratam da saliência deste tema na agenda pública (KINGDON, 2014), por sua vez, são contingentes a contextos de graves escândalos de corrupção.

Nwokora (2014) explica a mudança de regimes de financiamento de campanha através das pressões no interior das elites partidárias. O autor distingue entre os incentivos que os políticos incumbentes têm para passar reformas que dificultem os prospectos eleitorais dos desafiantes e os incentivos de longo prazo, assim como os incentivos normativos que existem nas organizações partidárias. Além disso, há incentivos de cooperação entre partidos concorrentes caso existam pressões renovadoras no sistema político (ex.: o surgimento de um novo partido); neste cenário, os partidos tendem a aprovar "policies" que diminuam a competição política. Ademais, o autor assevera que existem ciclos virtuosos ("competition enhancing") e viciosos ("incumbency protection") de reformas nos regimes de financiamento político. O caminho causal para iniciar um ciclo virtuoso é a eclosão de escândalos de corrupção:

> "The theory suggests that, over time, financing regimes will develop along one of two pathways. First, there is a 'vicious' cycle in which incumbency-protection financing laws are enacted, maintained and adjusted in order to preserve the dominance of a governing party. Secondly, there is a 'virtuous' cycle of increasing tightness and the

> development and maintenance of a competition-enhancing financing regime (especially in the interactions of the major, 'insider' parties). The virtuous path will likely be triggered by a major political–financial scandal that overturns the incumbency protection incentive and leads politicians to enact competition-enhancing reforms." (p.924)

2.5. Considerações finais

A discussão do presente capítulo foca na fase de definição de agenda da "policy" que estudamos nesta dissertação. Através de uma série de ponderações prospectivas, pudemos avaliar como se comportam os principais atores interessados na adoção ou no veto à limitação de gastos de campanha.

A primeira questão a ser ponderada na fase de definição de agenda é a desejabilidade normativa dos limites. O ponto focal dos debates registrados nas seções 1.1. e 1.2. deste capítulo são as decisões judiciais da SCOTUS que equiparam os gastos de campanha ao discurso político (BLASI, 1994, 1997; BRIFFAULT, 2010; SAMPLES, 2008; SMITH, 1996, 1997). A tensão fundamental, como apontamos no início do capítulo, é o princípio da Igual Consideração de Interesses versus a concepção libertária dos gastos de campanha como discurso. Esta metonímia pauta o debate nos Estados Unidos, porém não encontra muita ressonância em outros casos, como veremos.

Ressaltamos aqui que uma defesa prospectiva dos limites poderia até se ancorar nesta "lógica do liberalismo do século XIX" (ACHEN; BARTELS, 2016) que vê o mercado eleitoral como um mercado de ideias, e portanto desencoraja qualquer regulação como má política pública e também como um acinte às liberdades econômicas e de pensamento. O problema aqui é que falhas de mercado existem. Se pensarmos em discursos políticos como bens a serem vendidos e comprados, existem falhas gravíssimas que podem criar monopólios e oligopólios discursivos. Essas falhas de mercado podem ser extremamente maléficas para a democracia, como aventa Hsu (2005), já que um excesso de oferta causado pelas falhas de mercado pode fazer com que os consumidores (eleitores) tenham cada vez menos utilidade ao comprar os bens, ocasionando uma atividade socialmente perdulária (LEVITT, 1994; STRATMANN, 2005).

A analogia de mercado de ideias também é salutar para pensarmos a relação deste mercado com a ocupação de cargos, ou a incumbência. Se imaginamos que a vantagem da incumbência se origina apenas das vantagens não econômicas (BENOIT; MARSH, 2008), o dinheiro poderia ter uma função de equalizar a disputa. Contudo, o que há de evidência mais recente (FOUIRNAIES; HALL, 2014) mostra que o status da incumbência torna os políticos atrativos para grupos de interesse orientados ao acesso no sistema político, confirmando o que teóricos já supunham sobre a vantagem da incumbência: trata-se de uma vantagem largamente financeira e que cria incentivos ruins para a arrecadação perene durante o exercício do mandato (BLASI, 1994, 1997). Políticos incumbentes não teriam este incentivo, caso não estivessem preocupados em gastar futuramente o dinheiro arrecadado em campanhas. Portanto, vale a pena agir nas duas pontas, limitando arrecadação e gastos. Veremos nos próximos capítulos que há evidência causal para apoiar a ideia de gastos excessivos de campanha como atividade socialmente perdulária. Por conseguinte, as ilações prospectivas da fase de definição de agenda que se opõem aos limites podem ser refutadas com um maior número de evidências empíricas.

3. Contexto das reformas, regramento e avaliação empírica - Os casos do Reino Unido, Canadá e Chile

No capítulo anterior, levantamos considerações que são de natureza prospectiva no que diz respeito à introdução de limites de gastos de campanha. Para tecer estas considerações, escolhemos focar a análise primeiramente no caso das emendas à FECA feitas pelo Congresso em 1974 e rejeitadas pela SCOTUS em 1976. A contestação judicial é especialmente interessante porque nos fornece a perspectiva de ilações teóricas normativas (BLASI, 1994, 1997; BRIFFAULT, 2010; SAMPLES, 2008; SMITH, 1996, 1997) e empíricas, com todos os trabalhos que tratam da vantagem da incumbência (FOUIRNAIES; HALL, 2014; JACOBSON, 1978, 1980, 1990; LEVITT, 1994; STRATMANN, 2005). Ademais, abordamos perspectivas de teoria formal que são informadas por toda essa discussão (NWOKORA, 2014; PASTINE; PASTINE, 2012; SAHUGUET; PERSICO, 2006).

Neste capítulo, não abordaremos tanto o debate normativo que informa a formação de agenda no caso estadunidense, devido ao fato de que este debate não é tão presente nos outros casos: os limites de gastos são vistos como mera política regulatória. Não obstante, estudaremos os contextos da introdução das regras que limitam as despesas de campanha no Reino Unido, Canadá e Chile, com um enfoque ainda maior nas avaliações empíricas de como os limites impactam diversas variáveis políticas.

3.1. O primeiro momento de "Agenda setting" - O caso do Corrupt and Illegal Practices Act (1883)

A primeira iniciativa para regulamentar o papel do dinheiro nas campanhas políticas veio do Parlamento Britânico em 1883. Há uma miríade de processos que podem explicar o aparecimento desta inovação institucional em uma poliarquia, porém iremos sumarizar três que consideramos fundamentais, e que se retroalimentam: o contexto amplo de reformas, o papel da opinião pública e, por fim, os interesses políticos de Liberais e Conservadores na reforma, após uma eleição que sinalizou ameaça para os incumbentes.

O contexto amplo de reformas começa a partir de 1832 e se encaixa no lento processo de transição de uma oligarquia competitiva para uma poliarquia, com reformas importantes sobretudo em 1867, 1885 e 1918. Trata-se de um paulatino avanço para a extensão do

sufrágio, e boas explicações para este processo podem ser encontradas em Acemoglu & Robinson (2000), Aidt & Jensen (2014) e Przeworski (2009). Para nós, importa saber que a extensão do sufrágio implica (RIX, 2008) maiores gastos de campanha, seja no eixo da contestação ou da inclusividade. Os jornais, tabloides e panfletos da época relatavam a tibieza do eleitor que havia recentemente recebido o beneplácito do voto. Este eleitor, "a large class of needy voters, who have no conception of public duty"[15], seria facilmente corrompido e mobilizado por interesses econômicos ilegítimos.

O papel da opinião pública também foi importante para a reforma de 1883, embora Rix (2008) a caracterize como subsidiária[16] aos interesses de Liberais e Conservadores. Ainda que se adote esta interpretação, o fato da imprensa ter relativa segurança para reportar sobre a corrupção eleitoral nos "pocket boroughs" ou "rotten bouroughs" é bastante relevante, na medida em que municia os partidos, auto-interessados na adoção do teto de gastos, de argumentos.

Finalmente, há o interesse dos partidos em um contexto de incerteza eleitoral, que creio ser a melhor razão para a adoção do teto de gastos. A primeira constatação que deve ser feita é que as eleições de 1880, realizadas antes da reforma, foram as mais caras em muito tempo, com estimativas de gastos na ordem de £2 a £3 milhões de libras. Em moeda corrente, estimo que esse valor seria aproximadamente £350 milhões[17], algo que não é muito distante do que se gasta *atualmente* nas eleições presidenciais dos EUA ou Brasil, por exemplo. Segundo Rix (2008), esses gastos exorbitantes criaram um cenário incerto para todos os membros do Parlamento, fossem Liberais ou Conservadores. Os Conservadores, em larga medida latifundiários, temiam ter seus gastos superados por financistas e capitães da indústria, temor este que ecoa a discussão de Manin (1993) sobre representação artificial e representação legítima[18]. Os Liberais, por sua vez, estavam no poder com Gladstone e calculavam que a restrição de gastos poderia favorecê-los (O'LEARY, 1962), já que seus esforços de organização partidária, "canvassing", e recrutamento de voluntários sobrepujavam aqueles dos Conservadores. Ademais, havia um desejo na ala mais ideológica do partido

[15] 'The Times', apud Rix (2008). É interessante notar como essa descrição se assemelha àquela feita por Vitor Nunes Leal em "Coronelismo, Enxada e Voto" (1948).

[16] "Although there was little popular clamour for reform, the Bill's introduction generally found favour in the press". Rix (2008), p. 69.

[17] Valor estimado através do site www.officialdata.org. Acesso em 30/09/2018.

[18] "(…) The old influences of a man's name, or position, or worth, were gradually being destroyed by the mere fact of the wealth, and often the unmeritorious wealth of his opponent". Henry James, citado por Rix (2008).

Liberal de que as eleições se pautassem mais pela "razão e opinião" do que pelo poder do bolso.

O "maximum schedule", como se chamava o limite de gastos, era proporcional ao número de eleitores no distrito. Em "boroughs" onde havia menos de 2000 eleitores, o valor máximo das despesas era de £350; onde havia mais de 2000 eleitores, o valor era de £380 e mais £30 libras para cada 1000 eleitores adicionais. Já em "counties" os valores eram respectivamente de £650 e £710, sendo possível gastar mais £60 para cada 1000 eleitores adicionais.

Qual foi o impacto da reforma sobre o sistema político de Westminster? Seymour (apud RIX, 2008) e O'Leary (1962) compartilham uma visão bastante otimista[19] sobre a reforma de 1883, assim como vários políticos e jornalistas à época de sua publicação. Fisher (in NORRIS; ES, 2016) também atribui grande importância a este conjunto de regras, argumentando que até as proposições do Partido Trabalhista no final da década de 1990 e começo dos anos 2000, não havia ocorrido reforma mais importante na seara do financiamento. Se observarmos somente as despesas das eleições subsequentes, a introdução do teto de gastos em 1883 indubitavelmente tornou as campanhas mais baratas. O primeiro-ministro Gladstone, por exemplo, havia gasto £2,495 libras em 1880; na eleição posterior, só poderia gastar no máximo £580.

Por outro lado, Rix (2008) vê com maior ceticismo a reforma de 1883. Utilizando fontes primárias e dados sobre contestações de resultados eleitorais, a autora põe em xeque a ideia de que a reforma de 1883 foi o acontecimento mais importante para a moralização ou recrudescimento da competitividade nos distritos britânicos.

O primeiro ponto é que a reforma dificilmente possibilitaria a entrada de candidatos da classe trabalhadora. Segundo a autora, foi uma reforma pensada pelos incumbentes e para os incumbentes[20], na sua maioria homens ricos; apesar de Gladstone ter visto com simpatia a emenda proposta pelo sindicalista Henry Broadhurst que tornaria o sistema político mais inclusivo, esta foi rejeitada por 247 votos a 80.

---

[19] "Parliament managed within one generation to sweep away traditions that were centuries old.". Seymour apud Rix (2008), p. 65.

[20] "Elections remained a costly undertaking. *The Spectator* concluded that 'so far as the throwing open of Parliament to comparatively poor men is concerned, the Act might as well have been omitted from the Statute Book', as the paucity of working-class candidates after 1883 demonstrates. In supporting limits on expenditure, most MPs sought not to secure an influx of new men into the Commons, but to improve their own position.". Ibid.

Em segundo lugar, como já antecipado, há uma equifinalidade dos processos que resulta no aumento da lisura das eleições britânicas. É possível argumentar que o teto de gastos de campanha foi menos importante do que o contexto amplo de reformas, e que fatores como o fortalecimento das máquinas partidárias e a eliminação de distritos corruptos contribuíram sobremaneira para a moralização do ambiente político.

Finalmente, a autora atenta para a permanência da corrupção e da influência do dinheiro, através de brechas na lei e de gastos não contabilizados. Uma razão envolve o processo de "nursing" dos distritos, realizados pelos incumbentes durante os seus mandatos. Este processo pode ser descrito como clientelismo ou "pork barrel politics" – exemplos são as doações para caridade e a ajuda no custeio de tratamento para eleitores com problemas de saúde. Outra razão são as fontes que descrevem o desrespeito ao "maximum schedule", ou seja, candidatos gastando mais do que o limite previsto por lei. Restava aos perdedores a alternativa de fazer petições para tentar retirar os eleitos de seus assentos, porém a autora argumenta que estas tinham um custo proibitivo. Ademais, haveria uma norma social que não escrita que reprovava a contestação de resultados eleitorais por parte dos vencidos.

Apesar dessas ressalvas, Rix (2008) termina sua análise concordando em alguma medida com os argumentos de Seymour (apud RIX, 2008) e O'Leary (1962). A autora concede que a Lei de 1883 deve ser entendida em sua própria natureza, à parte das reformas de 1832, 1867 e 1884. A direção da causalidade também é revista, apesar das considerações feitas ao longo do artigo. Por fim, a autora conclui que a despeito das brechas na lei (candidatos gastando além do permitido de maneira inconteste devido ao custo das petições *ex post*) e do problema do "nursing" ou clientelismo nos intervalos entre as eleições, a reforma de 1883 foi bem-sucedida[21], e que as reclamações ou ressalvas que são feitas a seu respeito provam o impacto que teve sobre o sistema político britânico.

3.2. A evolução das regras no Reino Unido

Torna-se imprescindível, para o desenvolvimento do presente estudo, voltarmos nossa atenção para as regras que balizam o financiamento de campanha no Reino Unido. Segundo Fisher (in NORRIS; ES, 2016), o regime de financiamento britânico é ímpar porque

[21] It is important also to understand that the Act's effects went beyond tackling corruption: it had a significant impact on electoral culture, party organization and the relationship between candidates and constituencies". Ibid.

conseguiu conviver com poucos escândalos políticos de 1883 até os dias de hoje, apesar do baixo nível de regulação. A reforma do ano 2000 (Political Parties, Elections and Referendums Act, PPERA daqui em diante) aumenta o nível de restritividade, sem maiores consequências para a lisura do processo (FISHER in NORRIS; ES, 2016).

Já descrevemos como funcionavam as regras de financiamento de 1883 até 1910, e qual impacto tiveram na avaliação dos historiadores (O'LEARY, 1962; RIX, 2008). Porém, o escopo temporal das reformas pró-restritividade é mais amplo. Além disso, por diversas vezes houve contestações ao regime de baixa regulação do Reino Unido, especialmente no que diz respeito ao eixo das contribuições, que como vimos, é essencial para a compreensão da outra ponta, a das despesas eleitorais. Nesta seção, vamos elucidar alguns momentos de formação de agenda que culminaram com a principal reforma no regime de financiamento pós-1883, a PPERA (2000).

A década iniciadora do momento de formação de agenda que culmina na PPERA é a de 1970. Curiosamente, data de 1974 (mesmo ano das emendas pró-restritividade da FECA) a instalação do governo do "Labour" (trabalhistas) e a comunicação da vontade de reformar o regime de financiamento. Em 1976 (ano de "Buckley v. Valeo"), o governo constitui o Comitê sobre Ajuda Financeira aos Partidos Políticos, sob a alegação de que o sistema bipartidário britânico estava demasiadamente ligado aos bancos (pelo lado dos Conservadores) e aos sindicatos (pelo lado dos Trabalhistas). Isto se dá por conta do sistema ter sido muito pouco regulado até então, com a exceção da CIPA; por exemplo, Fisher aponta para o registro de que as doações de pessoas jurídicas aos partidos eram irrestritas até 2000, sendo necessária apenas a comunicação e publicização de doações acima de £200.

A PPERA vem para mudar esta realidade, introduzindo cláusulas sobre doações, gastos de campanha nacionais, gastos de "third parties", subvenção estatal, referendos e o estabelecimento de uma comissão eleitoral (EWING, 2003; NORRIS; ES, 2016). A Tabela 3.1. ilustra as mudanças:

	Regime pré-PPERA	Novo Regime
Doações	Não havia regulação - Companies Act (1985) postulava que PJs deveriam publicizar doações a partir de £200	Doações nacionais acima de £5000 e locais acima de £1000 precisam ser publicizadas; Aumento da restritividade e controle de doações por PJs, "blind trusts" e doações anônimas
Gastos de campanha	Não havia regulação de gasto partidário no âmbito nacional, só para eleições nos distritos de acordo com a CIPA	Limite nacional máximo de ~£2000000; £30000 por distrito contestado.
Third Parties	£250 por distrito	£500 por distrito; ~£25000 para âmbito nacional
Subvenção Estatal	"Short Money" (1975) - dinheiro para partidos de oposição conduzirem suas atividades legislativas	Aumento da verba alocada para "Short Money"; Criação de um fundo para o desenvolvimento de "policies" pelos partidos
Referendos	NA	Campanhas poderiam pedir subsídios de até £600000; Transmissão de conteúdo através de redes de TV e rádio;
Comissão Eleitoral	Regulação feita pelo "Home Office"	Estabelecimento de Comissão eleitoral com escopo amplo de atuação

Tabela 3.1: Mudança institucioonal pós-PPERA. Elaboração do autor, com base em Ewing (2003) e Fisher (2016)

3.3. Análise empírica dos efeitos dos tetos no Reino Unido

As análises de O'Leary (1962) e Rix (2008) sobre os efeitos da CIPA nas variáveis eleitorais são contingentes ao contexto amplo de reformas, não investigando os impactos desta já centenária reforma ao longo do tempo. Por exemplo, a última eleição analisada por Rix (2008) é a de 1910, e portanto não há como generalizar seus achados e tampouco isolar a introdução dos limites de outras iniciativas para regulamentar as eleições britânicas.

Em um interessantíssimo e cauteloso estudo, Fouirnaies (2018) desvela padrões causais de gastos de campanha e o efeito dos limites em variáveis eleitorais como a entrada de candidatos, renda média dos candidatos e competitividade dos distritos. O autor se vale de um extenso banco de dados que compila variações dos limites de gastos em distritos[22] de 1885 até 2010. O problema da estratégia empírica em Fouirnaies (2018) é que as variações dos limites em distritos não é aleatória, descartando uma inferência causal robusta, como em um experimento (DUNNING, 2012). O problema é contornado quando o autor descobre choques exógenos na aplicação dos limites, que ocorrem "quase como" que aleatoriamente:

> "These reclassifications matter relatively little overall, but they provide a unique quasi-exogenous shock to the spending limit in the affected constituencies: A reclassification from borough to county induces a relaxation in the spending limit, as opposed to a tightening of the limit further to a reclassification from county to borough." (p.97)

Fouirnaies (2018) também consegue distinguir entre sete tipos de despesas eleitorais nos seus dados, e portanto verificar o impacto distinto de cada uma delas nos resultados eleitorais, assim como a evolução nos padrões de gasto e a profissionalização das campanhas. Os tipos de despesa são os que se seguem: propaganda e impressão; reuniões e comícios; pessoal; gerentes; despesas pessoais; locações; por fim, outras despesas.

É possível, por conseguinte, registrar padrões e identificar o impacto dos limites como se não houvesse outras variáveis intervenientes e interativas. Em um banco de dados extenso como o de Fouirnaies (2018), é especialmente impressionante que se tenha conseguido desenhar uma estratégia empírica abrangendo tamanha variância em um regime de financiamento: alterações no sistema partidário (a substituição do partido Liberal pelos Trabalhistas), guerras e flutuações socioeconômicas que englobam mais de um século. Os resultados de Fouirnaies (2018) se contrapõem à sabedoria convencional sobre a vantagem da

22 Como observamos na seção 3.1, há na CIPA a previsão de reajuste dos limites por crescimento demográfico e inflação. Fouirnaies (2018) se vale dessas alterações e da redistritalização (transformação de "boroughs" em "counties" e vice-versa) para verificar o impacto dos limites.

incumbência e as ilações prospectivas de modelos que vimos na seção 2.4 (NWOKORA, 2014; PASTINE; PASTINE, 2012; SAHUGUET; PERSICO, 2006).

Em primeiro lugar, o autor descobre que limites altos (ou seja, com pouca restritividade para os gastos de campanha) causam barreiras à entrada (MORRIS COATS; DALTON, 1992), diminuindo o número de candidatos nos distritos britânicos e também a competitividade do pleito. O mecanismo explicativo proposto por Fouirnaies (2018) é o seguinte: limites pouco restritivos exacerbam a vantagem financeira dos incumbentes (FOUIRNAIES; HALL, 2014); também há a ideia de que limites brandos diminuem a percepção dos desafiantes de que é possível ganhar a eleição, mesmo que disponham de recursos financeiros substanciais.

Outra descoberta de Fouirnaies (2018), ao analisar os sete tipos de despesa que classifica no primeiro momento da estratégia empírica, é a profissionalização das campanhas quando os limites são brandos:

> "The results suggest that some expenditure categories are much more reactive to changes in the legal spending maximum than others. In particular, the salaries of campaign managers appear to be very sensitive to the legal spending limit: When the limit increases by one pound, the average spending on campaign managers increases by approximately 40 to 50 pence." (p.115)

Isto é dizer duas coisas: ou os gerentes de campanhas alocam mais verbas para si mesmos quando os limites são mais brandos, ou tetos altos levam à contratação de gerentes de campanha mais qualificados e portanto mais custosos. Outro tipo de despesa que aumenta com limites mais permissivos é a impressão de material de campanha, algo que segundo o autor denota a profissionalização da atividade eleitoreira - por exemplo, reduz-se o escopo de reuniões e atividades de "canvassing", contatos face a face com o eleitor.

Em terceiro lugar, Fouirnaies (2018) mede a ideologia dos candidatos eleitos em distritos com tetos permissivos. Seus achados corroboram as visões de Samuels (2001), de que limites restritivos seriam benéficos a partidos de esquerda - em geral, o partido

Conservador tem maior sucesso eleitoral em distritos onde os limites são mais permissivos, em contraposição aos Liberais e Trabalhistas.

Finalmente, o último achado relevante de Fouirnaies (2018) diz respeito à vantagem de incumbência. O autor reitera suas teses anteriores sobre a origem financeira da vantagem da incumbência, demonstrando que limites mais permissivos causam sucesso eleitoral dos incumbentes (FOUIRNAIES; HALL, 2014):

> "The results support the idea that higher spending limits financially benefit incumbent candidates: When the spending limit is raised, incumbent candidates outspend challengers. On average, a single pound increase in the spending limit precipitates an approximately 5-pence increases in the spending differentials pertaining to advertisement and campaign managers. More to the point, when the spending limit increases, the incumbent candidate spends more money on advertisement and on hiring professional political advisors than do all challenging candidates taken together." (p.120)

3.4. Limites e o regime de financiamento de campanha no Canadá

Concomitantemente às mudanças nos EUA e Reino Unido, o Canadá também adotou medidas pró-restritividade (DAVIDSON, 2004; YOUNG, 2004) no seu regime de financiamento de campanha. As datas das reformas surpreendem em sua coincidência, e se considerarmos que o sistema político canadense é bastante atrelado ao britânico, de Westminster (LIJPHART, 2012) o "efeito spillover" parece ser inequívoco - a primeira reforma abrangente do regime de financiamento canadense data de 1974 e a segunda de 2003, sucedendo as iniciativas de 1974 no Reino Unido e o PPERA em 2000. A tabela 3.2, assim como a 3.1., ilustra as mudanças no regime de financiamento de campanha canadense:

	Canada Elections Act (1974)	Elections Expenses Act (2003)
Doações	Baixo nível de regulação; ficava a critério dos partidos a definição de quem contribuiria	Somente indivíduos podem contribuir para partidos, no máximo $5000 por ano; Nas campanhas, PJs podem contribuir com até $1000
Gastos de campanha	Limites calculados a partir de fórmulas, como no Reino Unido	Definição mais precisa de gastos de campanha; Inclusão de pesquisas de opinião como gasto; Regulação do período de campanha
Third Parties	Regulação permissiva; em 1983 há uma lei tentando proibir despesas por entes que não partidos e candidatos	$150000 no âmbito nacional e $3000 nos distritos
Subvenção Estatal	Reembolso de 50% dos gastos de candidatos que obtiveram pelo menos 15% do voto nos seus distritos; Reembolso de 22,5% dos gastos efetuados por partidos políticos; Abatimento de impostos para contribuintes individuais	Incrementos nos subsídios públicos de acordo com o desempenho eleitoral dos partidos; Reembolsos aos candidatos que passarem do piso de 10% dos votos nos distritos; Aumento do reembolso dos gastos dos partidos de 22,5% para 50% do gasto total; Aumento do abatimento para contribuições de indivíduos

Tabela 3.2: Mudança institucional no regime de financiamento canadense. Elaboração do autor, com base em Davidson (2004), Young (2004) e Walecki (2007).

3.5. Avaliando o impacto das regras de financiamento do Canadá

No Canadá, temos dois artigos empíricos que testam hipóteses sobre o impacto dos limites de gastos em variáveis eleitorais, embora ambos estudem eleições anteriores à promulgação do Elections Expenses Act (2003).

O primeiro artigo é o de Palda (1994), que examina as eleições gerais canadenses de 1984 e 1988. Examinando os dados de acordo com a metodologia e instrumentos disponíveis à época, o autor chega a conclusões bastante similares da tradição que via os limites como reforços à vantagem da incumbência. Contudo, Palda (1994) antevê algumas nuances que seriam delineadas (a vantagem financeira da incumbência), sobre os incentivos que uma política "laissez faire" no eixo das despesas poderia trazer:

> "How does this help to answer whether spending limits are a desirable feature of democratic electoral systems? The results gathered in this paper seem to confirm findings from other studies which have accumulated in the past twenty years. Challenger campaign spending can be a threat to incumbents. This however does not mean that spending ceilings will always favour challengers. Incumbents on average are better money raisers than challengers. Losing the ability to raise money may cost incumbents more votes than they gain from constraining powerful challenger spending." (p. 313)

Outro artigo que é de bastante valia para o nosso estudo é o de Milligan & Rekkas (2008), que analisa as eleições federais canadenses com variáveis instrumentais diferentes daquelas utilizadas por Palda (1994). Ao contrário deste último, Milligan & Rekkas (2008) escrevem depois do desenvolvimento de técnicas para contornar o problema da endogeneidade da arrecadação por parte dos incumbentes (GERBER, 1998; LEVITT, 1994; STRATMANN, 2005). Os autores aproveitam as mudanças nas fórmulas de cálculo dos tetos de gasto, como Fouirnaies (2018), para identificar os impactos da regra no comportamento político.

Seus resultados corroboram as observações de Pastine & Pastine (2012) de que o Canadá pode ser um caso desviante dos modelos onde há a hipóteses prospectiva de proteção aos incumbentes pelos limites. Através da técnica de regressão MQO que considera todas as variáveis explicativas já citadas[23], os autores concluem que o limite de gastos influencia mais o comportamento dos eleitores do que a disputa entre incumbentes e desafiantes. O impacto de limites mais elevados na competição se observa na diminuição do número de pleiteantes e em corridas eleitorais menos disputadas; não há, contudo, impacto significativo dos limites nas probabilidades de reeleição. Já o efeito do limite no eixo de comparecimento eleitoral é menos ambíguo:

> "However, if we consider the welfare of voters rather than candidates, then our results suggest that spending limits can have an impact on voters'

[23] Variáveis como a qualidade dos desafiantes, a eficiência do gasto, entre outras.

> welfare – if broader outcomes such as electoral participation through voter turnout and more candidates running are held to be important by citizens" (p. 1373).

3.6. Breves apontamentos sobre tetos de gastos no Chile

Os regimes de financiamento que abordamos até aqui são similares, à medida em que estão inseridos em sistemas políticos vinculados ao modelo britânico de Westminster (LIJPHART, 2012). Analisar esses regimes pode nos ajudar a compreender a dimensão majoritária do nosso principal caso, sistema eleitoral brasileiro[24]. Porém, os regimes de financiamento de Westminster dizem muito pouco sobre o impacto dos limites quando aplicados às regras de representação proporcional de lista aberta (RPLA), também presentes nas eleições legislativas brasileiras (Câmara Federal, Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais).

O caso chileno representa uma boa unidade de análise para o exame posterior do caso brasileiro, pois esses países guardam algumas similaridades político-institucionais, como o presidencialismo forte e a RPLA (MELO, 2009). Infelizmente, há pouca produção acadêmica sobre as reformas eleitorais e o regime de financiamento chileno, portanto iremos comentar apenas a reforma mais recente (2003) e seus impactos (AGOSTINI, 2012).

Os limites de gasto no Chile vêm na esteira de uma ampla reforma no regime de financiamento, que abrange também a área das subvenções. A lei 19.884, de 2003 (AGOSTINI, 2012) estabeleceu quase todos os instrumentos regulatórios abordados no capítulo 1. Foram regulamentados os aportes privados, introduziu-se um fundo público e foram limitados tanto as contribuições de campanha quanto os gastos.

Uma configuração interessante adotada pelo Chile foi na área dos aportes, quando o país distinguiu três categorias de contribuições: anônimas, reservadas e públicas. A primeira é doada diretamente ao candidato e tem um limite bastante baixo; a segunda é paga ao "Servicio Electoral", órgão que regula as eleições chilenas, e é distribuída aos partidos e depois aos candidatos, sem que estes saibam quem foi o contribuinte. Segundo Agostini (2012), essa medida vem para evitar a compra de favores legislativos; finalmente, temos os aportes

[24] Por dimensão majoritária entende-se aquelas eleições que não estão sujeitas à Representação Proporcional de Lista Aberta: Presidente, Governadores, Senadores e Prefeitos.

públicos, pelo qual tanto candidatos quanto contribuintes são identificados. Os aportes públicos são sujeitos à mesma limitação dos anônimos.

Quais foram os efeitos dessa enorme onda de reforma sobre a vantagem da incumbência, a efetividade dos gastos de campanha e a competitividade dos pleitos chilenos? Agostini (2012) argumenta que:

> "Desde el punto de vista del impacto que tiene el gasto en campañas en los resultados electorales en Chile, la evidencia presentada en este trabajo muestra que el gasto sí tiene un efecto en la fracción de votos que obtiene un candidato. La magnitud es mayor a la existente en Estados Unidos y existe una asimetría importante entre el gasto de un candidato incumbente y uno desafiante, el cual favorece al incumbente. En ese sentido, si uno de los objetivos de política pública es hacer las elecciones más competitivas el diseño de limitar el gasto en campaña y entregar financiamiento estatal a los candidatos es correcto, ya que reduce la brecha favorable a los candidatos incumbentes." (p.38)

Por conseguinte, como nos outros casos, a adoção de um regime de financiamento mais restritivo ajuda os desafiantes, ao contrário do que imaginavam as pesquisas iniciais sobre a tradução de gastos de campanha em votos (JACOBSON, 1978, 1980, 1990).

3.7. Considerações Finais

Neste capítulo, objetivamos descrever a formação de agenda, a implementação e avaliação da "policy" de limitação de gastos de campanha em três casos: dois mais atinados ao modelo majoritário de democracia (LIJPHART, 2012) e um caso que guarda mais semelhança com o Brasil, o do Chile (AGOSTINI, 2012).

Concluímos, através da análise dos casos, que boa parte das ilações prospectivas abordadas no último capítulo não se fundamentam: na prática, limites de gastos não reforçam

a vantagem da incumbência e tampouco limitam a liberdade de expressão, se considerarmos comparecimento eleitoral e presença de mais candidatos como proxies para esta liberdade.

A última consideração a ser feita é analisar os limites a partir de uma perspectiva *ex post* (DAVIDSON, 2004), buscando compreender apenas o grau de "enforcement", ou seja, a capacidade que a burocracia eleitoral tem de fazer valer as regras estipuladas pelo regime de financiamento de campanha. Segundo Davidson (2004), o melhor "enforcement" para as regras que limitam os gastos é um meio termo entre um sistema muito repressivo, que acaba sufocando os partidos e candidatos com uma vigilância perene e dificultadora do exercício da política, e um sistema demasiadamente brando, que torne a contravenção das regras de financiamento eleitoral pouco custosas. A autora aponta que o Canadá, com o seu sistema de "Electoral Commissioners", obteve êxito em balancear os dois pólos de "enforcement". Portanto, é um caso de sucesso a ser estudado por demais países que queiram limitar os gastos de campanha.

4. Limites de gastos de campanha no Brasil - Formação de agenda, implementação e avaliação

Neste capítulo, iremos descrever como os limites foram introduzidos no Brasil, analisando a legislação eleitoral da Terceira República (que contém algumas iniciativas pró-restritividade) e a incorporação definitiva dos limites ao arcabouço institucional com as minirreformas eleitorais de 2015 e 2017 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015, 2017). Depois, procedemos para a análise do impacto dos tetos no cenário eleitoral brasileiro, sempre ressaltando que a única avaliação (AVIS et al., 2018) deste impacto está circunscrita às eleições municipais de 2016.

4.1. Os limites no Brasil - Precedentes históricos

Embora este dado seja bastante desconhecido, data de 1950 (CAMPOS, 2009; SPECK, 2010) a introdução de limites legais às despesas de campanha no Brasil. Isto se deve ao fato de que os limites introduzidos pelo Código Eleitoral de 1950 eram regulados pelos próprios partidos, levando a uma nulidade de fato. Uma analogia esclarecedora está em Speck (2010):

> "A estranha lógica poderia ser comparada com uma regra de trânsito que sugerisse a cada motorista declarar, com um adesivo no carro, a qual limite de velocidade quer se submeter. Pode se concluir sem dúvida que nas últimas quatro décadas esta filosofia da auto-regulação não conseguiu promover condições mais equitativas de campanha entre os candidatos." (p.9)

Não obstante, um exame minucioso da legislação eleitoral Terceira República encontra nos debates legislativos e nos projetos de lei (JOÃO CABANAS, 1953; TRAVASSOS, 1953) uma incipiente formação de agenda sobre a necessidade de reformar o regime de financiamento de campanhas instituído com o Código Eleitoral de 1950. A fala do Senador Domingos Velasco documentada por Travassos (1953) evidencia essa formação de

agenda:

"O SR. DOMINGOS VELASCO — Se considerarmos que como candidato a Senador pelo Estado de Goiás, para um eleitorado de 230 mil pessoas fui obrigado a imprimir dois milhões de cédulas, poderemos calcular o que se passou em todo o território nacional, nas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República. Senadores, Deputados, Governadores Estaduais, Prefeitos, Vereadores e Assembléias Legislativas Estaduais. Num cálculo rápido, feito naquela ocasião, baseando-me no Estado de São Paulo, cheguei à conclusão de que somente naquele Estado, as despesas com a impressão de cédulas, atingiram a cem milhões de cruzeiros. Isto somente para os candidatos dos dez partidos que concorreram às eleições naquele Estado. Assim, poderei admitir que as despesas a serem feitas nas próximas eleições, pelos candidatos e partidos, com a impressão de cédulas, atingirão a um bilhão de cruzeiros, pois segundo nos informa o nobre Senador Mozart Lago, o milheiro de cédulas está a CrS 37,00 e nos Estados, possivelmente, alcançará o dobro. Entretanto, ainda não teve parecer da Comissão de Constituição e Justiça a emenda que estabelece novo processo de votação através das listas oficiais fornecidas pelo Presidente da Mesa, baseado num sistema de cores. Foi enviada às direções partidárias, para se pronunciarem sobre o método, mas até agora estas nenhuma resposta deram a respeito. A segunda emenda trata, precisamente da indenização aos partidos pelas despesas não apenas de alistamento, agora sobrecarregadas pela exigência das fotografias, mas também do transporte e alimentação dos' eleitores nos dias de pleito. Sabe V. Excia. que aí

> reside a fonte de maiores gastos para os partidos!, sobretudo na zona rural. Pela experiência, que todos temos das eleições, sabemos que no interior do Brasil os partidos são obrigados a providenciar o transporte o alojamento e a alimentação dos eleitores vindos da zona rural para a cidade, a fim de cumprir. esse dever cívico. Na solução proposta, pela minha emenda — aliás, por sugestão do Deputado Agamenon Magalhães, saudoso governador de Pernambuco — seria consignada no Orçamento verba apropriada para a indenização dessas despesas. Calculadas na base do número de legendas apuradas pela Justiça Eleitoral, seriam posteriores ao pleito. Assim, ultimada pelo Superior Tribunal Eleitoral a apuração das eleições, os partidos receberiam, como indenização das despesas feitas com o alistamento e as eleições, quantia determinada no próprio Orçamento por legenda obtida. A emenda foi muito discutida na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara e também encaminhada às direções dos partidos, que sobre a mesma não se manifestaram. Sr. Presidente, se não tomarmos providências relativas às despesas com as eleições, chegaremos ao ponto de só poderem ser candidatos os possuidores de grandes recursos econômicos." (p.424)

Ou seja, com os critérios de qualificação de eleitores cada vez mais exigentes (fotografias nos títulos eleitorais, por exemplo) e também considerando os custos de impressão de cédulas, transporte e alimentação dos votantes nas zonas rurais, entre outros, os legisladores da época pensam em limitar os gastos através do eixo da subvenção. Isto é dizer que, apesar de não haver o discurso expresso pró-limites de gastos, a realocação da competência de determinadas despesas para a Justiça Eleitoral era percebida pelos legisladores como incentivadora da paridade de armas nas eleições. Tal lógica pode ser averiguada pela primeira resposta que se dá à exposição do Senador Domingos Velasco: "Só

os multimilionários", afirma o congressista Mozart Lago, seriam bem sucedidos caso não houvesse alguma reforma no sentido de restringir ou transferir o ônus financeiro das campanhas.

As ilações de Domingos Velasco e Mozart Lago encontram correspondência no projeto de lei do deputado João Cabanas, que prevê o estabelecimento de um "selo eleitoral" para financiar as eleições. A arrecadação proveniente do selo, de compulsória aplicação para documentos oficiais[25], criaria um fundo eleitoral para subvencionar os aspectos da campanha que os congressistas percebiam como barreiras à entrada.

Entretanto, é válido notar que todas essas proposições e debates não incidiram sobre o regime de financiamento de campanhas brasileiro da Terceira República (CAMPOS, 2009; OLIVEIRA, 2017). Os "policy entrepreneurs" aqui, à exceção de Mozart Lago[26], eram vinculados ao Partido Socialista Brasileiro[27], que teve pouca relevância no sistema político de então. Não obstante, é importante frisar que o tema da maior restritividade, assim como a responsabilização do regime de financiamento pelas iniquidades políticas acompanham a trajetória reformista desde o Código Eleitoral em 1950. Possivelmente, esses debates serviram de subsídio para o regime de financiamento instituído após a redemocratização.

4.2. "Policy entrepreneurship" no reformismo brasileiro (2002-2017)

Passamos agora a um exame da formação de agenda que levou à introdução dos limites de gastos no regime de financiamento de campanha brasileiro. Para tanto, faremos uma breve análise da trajetória que levou à introdução dos limites nas eleições municipais de 2016 e federais de 2018, determinados pelas minirreformas eleitorais de 2015 e 2017 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015, 2017). Vamos nos concentrar nos debates legislativos que precedem estas reformas, para que possamos ter uma compreensão holística dos limites como "policy".

---

[25] Títulos da dívida, companhia de seguros, capitalização, escrituras imobiliárias, promissórias, letras de câmbio, registros de firmas, certidões, dentre outros.

[26] Mozart Lago está inserido em um contexto peculiar: concorda com os "policy entrepreneurs" citados aqui, embora tenha sobre eles a senioridade, tendo participado da Campanha Civilista na Primeira República. Fonte: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mozart-brasileiro-pereira-do-lago. Acesso 15/07/2019.

[27] 'Domingos Velasco'.http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/domingos-neto-de-velasco Acesso 15/07/2019. 'João Cabanas'. https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/joao_cabanas

Antes de nos tornarmos para os debates legislativos que precedem as reformas de 2015 e 2017, vale mencionar o contexto institucional sob o qual essas reformas aconteceram. O principal marco regulatório do financiamento de campanhas no Brasil pós-redemocratização é composto pela Lei dos Partidos Políticos (1994) e pela Lei das Eleições (1996). Uma boa definição deste marco regulatório está em Speck (in NORRIS; ES, 2016):

> "Reforms of party and election finance were embedded in a debate on the shape of representative democracy in Brazil. The 1992 Collor scandal accelerated this reform process. Between 1993 and 1997 lawmakers redesigned the system of political financing, lifting bans on corporate funding, providing additional state funding, and rationalizing campaign finance management. Fighting corruption and promoting external oversight were not prime targets of this reform.
>
> In the course of implementation of these new rules, the electoral management body developed the system of electronic reporting and promoted public disclosure of campaign finance data. This allowed civil society organizations and academia to analyze the links between donors and elected officeholders. Exposure of the role of a few large corporate donors that financed the bulk of Brazilian elections led to increased criticism of the system, spurring a debate on the need for further reform of the current model." (p.44).

Consubstanciando a visão crítica de Speck (in NORRIS; ES, 2016), legisladores tentaram consistentemente reformar o regime de financiamento brasileiro. O principal movimento neste sentido vem com o que se convencionou chamar de "relatório Caiado" (2003), projeto de lei elaborado pelo então deputado federal Ronaldo Caiado (PFL). Como nas reformas aventadas na Terceira República, o relatório previa uma ampla expansão do financiamento público de campanhas e a mudança do sistema eleitoral da RPLA para a lista fechada. A lógica era a mesma: controlar gastos a partir de uma política de gerenciamento quase que exclusivamente estatal:

> "Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, será possível, pela primeira vez, o controle efetivo dos gastos de uma campanha eleitoral. Para aqueles que poderiam alegar que gastar 812 milhões do Orçamento numa campanha eleitoral, num país carente de recursos para saúde, educação e saneamento básico, seria demasiado, basta acentuar que esse valor seria aproximadamente 5 vezes menor do que aquele gasto no pleito de 1994, conforme publicação do Prof. David Samuels, sendo notório que expressiva parte desse dinheiro tinha origem pública, por meio de manipulações de verbas." (RONALDO CAIADO, 2003)

O regime de financiamento, contudo, permaneceu largamente inalterado. O que foi preservado do "relatório Caiado" na minirreforma de 2006 foram as vedações a certos tipos de evento de campanha, como os "showmícios" e a distribuição de materiais como chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006), o que pode ser considerado uma limitação a determinados tipos de despesa (FOUIRNAIES, 2018).

A trajetória reformista continua até os dias atuais, se considerarmos os debates legislativos sobre os limites como uma boa proxy para a saliência do tema na agenda pública. Analisando discursos do 'Pequeno Expediente', 'Grande Expediente' e 'Ordem do Dia', desenvolvemos algumas noções sobre a "policy entrepreneurship" dos limites, como aponta a Tabela 4.1.

PARTIDO	Porcentagem de Manifestações
DEM	1,69%
NA	0,56%
PCDOB	2,82%
PDT	5,65%
PFL	7,34%
PL	1,69%
PMDB	10,73%
PP	3,39%
PPB	0,56%
PPS	4,52%
PR	3,39%
PRB	1,69%
PSB	4,52%
PSC	1,13%
PSD	3,95%
PSDB	5,08%
PSOL	14,69%
PT	22,60%
PTB	1,69%
PTDOB	0,56%
PV	1,13%
SDD	0,56%
Total geral	**100,00%**

Tabela 4.1. Manifestações de partidos sobre gastos de campanha (2002-2017). Fonte: Elaboração Própria

Como é possível notar pela tabela, os partidos de esquerda (TAROUCO; MADEIRA, 2015) dominam o debate legislativo sobre os gastos de campanha, concentrando cerca de 55% dos discursos sobre o tema. O PSOL e especialmente o parlamentar Chico Alencar se sobressaem como "policy entrepreneurs" no processo, pois apesar da bancada diminuta, o partido pauta o tema em 14% dos debates no período. O PT também discute bastante a limitação, e seu principal "policy entrepreneur" é o deputado Henrique Fontana. É possível aventar que isto consubstancia a hipótese de Fouirnaies (2018) sobre a vantagem que os partidos de centro-direita adquirem em um regime regulatório de baixa intervenção. Ao

empreender politicamente para instituir limites, os partidos de esquerda podem estar fazendo o cálculo de tentar diminuir a vantagem financeira da incumbência (FOUIRNAIES; HALL, 2014; NWOKORA, 2014). Tal cálculo está expresso de maneira inequívoca na fala de 2013 do deputado Henrique Fontana (PT - RS):

> "(...)Ela é uma emenda que limita os gastos gerais de campanha em cada um dos Estados e em cada um dos cargos em disputa na eleição de 2014. Por exemplo, hoje, algum de nós, de repente, arrecada e tem disponíveis 500 mil reais para fazer uma campanha, mas enfrenta um adversário no mesmo Estado que gasta 5 milhões de reais. Ou seja, um gasta 10 vezes mais do que o outro. Isso é o que gera a chamada política da corrida do ouro, porque aí um coloca mil placas; o outro, 2 mil; o outro, 4 mil; e, assim, a campanha vai ficando cada vez mais cara.
> (...)A eleição de 2002 custou 800 milhões de reais. A eleição de 2010 saltou para 4,8 bilhões de reais. Se um destaque como esse que coloca o teto geral de gastos não for aprovado, alguns estimam que a próxima eleição vá custar de 7 a 8 bilhões de reais. E nós vamos enfrentar aquela situação: alguns que têm mais facilidade para arrecadar com os grandes financiadores entram na eleição gastando 20 vezes mais do que o seu adversário. E aí o trabalho dos Parlamentares, o trabalho daqueles que se candidatam é absolutamente suprimido e deixado em segunda situação, porque o que vale é quanto dinheiro tem para contratar cabo eleitoral, para gastar muito em campanha." (HENRIQUE FONTANA, 2013).

Contrariamente a visão de Fouirnaies (2018), temos que parlamentares de direita (como Caiado) e centro-direita também se manifestaram a favor da limitação dos gastos. Um discurso que pode ser exemplificar esse fenômeno é o do então deputado Eduardo Cunha (PMDB - RJ):

> "Quem está em campanha eleitoral está assistindo a muitas das coisas de que nós falamos aqui. Tivemos oportunidade

> de debater o projeto de mudança da legislação eleitoral. Na ocasião eu dizia o que ia acontecer com os gastos de materiais se nós não os contivéssemos: ninguém iria aguentar a campanha eleitoral. E todos que estão indo às ruas estão assistindo àquilo que está acontecendo. Ninguém está aguentando conter os gastos das campanhas eleitorais. Está um verdadeiro absurdo! Nós temos que sair deste processo eleitoral com uma proposta verdadeira de fazer uma reforma política. Vamos ter que deixar que os interesses ideológicos se preponderem em função daquilo que seja uma coisa de bom senso que atenda todo o Parlamento.
>
> Todos que chegarem aqui de volta vão chegar machucados, porque estão com o constrangimento de ter que buscar recursos. Ao mesmo tempo em que o Supremo declara inconstitucional a medida de captação através de pessoas jurídicas, nós não contivemos os gastos de campanha. Até as placas que nós conseguimos aprovar aqui foram vetadas pelo Poder Executivo. Não sei por que o Poder Executivo quis interferir na forma de fazer campanha eleitoral com propaganda, e nós não tivemos condição de sequer apreciar esses vetos aqui dentro do Congresso Nacional." (EDUARDO CUNHA, 2014)

Como explicar o relativo consenso entre os parlamentares sobre a necessidade de limitar os gastos de campanha? Claro, há sempre a hipótese do pronunciamento insincero - os parlamentares instrumentalizam o tema discursivamente quando se pauta uma reforma, mas na prática encontram uma maneira de manter o jogo eleitoral da maneira que consideram mais benéfica para si mesmos. Ademais, os parlamentares de direita e centro-direita divergem dos "policy entrepreneurs" de esquerda em relação à melhor maneira de limitar os gastos. Eduardo Cunha, por exemplo, sugeria promover a coincidência das eleições como forma de reduzir os gastos. Não obstante, a simples concordância dos maiores beneficiários dos limites irrestritos (FOUIRNAIES, 2018; SAMUELS, 2001) sobre a exorbitância dos gastos de campanha brasileiros até então, mostra a saliência do tema na agenda e a necessidade de implementar reformas.

4.3. As minirreformas - Recepção e produção legislativa por parte dos “policy entrepreneurs”

O aporte de Nwokora (2014) torna-se fundamental para compreendermos o porquê dos limites terem sido introduzidos. Como vimos, há debates legislativos e minirreformas sobre a limitação de gastos de campanha desde 1950, mas a aprovação *de facto* dos limites acontece somente em 2015 e 2017. O processo é fundamentalmente de choques exógenos, que geram divisões no interior das elites partidárias e levam a construção de uma “coalizão pró-reforma”. No Brasil, os choques exógenos foram os seguidos escândalos de corrupção (CARAZZA, 2018), as mobilizações populares e a proibição de doações por pessoas jurídicas pelo STF (AVIS et al., 2018).

Os “policy entrepreneurs” de esquerda aprovaram a introdução de limites, porém contestaram a sua permissividade - de acordo com esses parlamentares, os tetos ainda permitem gastos exorbitantes. Isto pode ser percebido na visão de Chico Alencar (PSOL - RJ) em relação a reforma de 2015, por exemplo:

> “O Projeto de Lei da minirreforma eleitoral, PL 2259/15, relatado também por Maia, foi votado no dia seguinte à sua apresentação, sem tempo suficiente para que fosse estudado e debatido, e antes mesmo da votação em 2º turno da parte constitucional da mal chamada "Reforma Política". O PL altera mais de 86 dispositivos de três leis: a das Eleições, a dos Partidos Políticos e o Código Eleitoral. Estabelece "limites" altíssimos para gastos de campanha e de doação de empresas para os partidos. Além disso, atinge diretamente os pequenos partidos independentes e ideológicos, restringindo acesso a debates e tempo de TV e rádio nas eleições;” (CHICO ALENCAR, 2015).

Quanto à reforma de 2017, temos indícios do trabalho legislativo dos “policy entrepreneurs” de esquerda para tentar restringir ainda mais os gastos através de emendas aglutinativas:

> “Presidente, o PSOL vota "sim" à emenda defendida pelo Deputado Fontana. Ele nos assevera que a sua proposta, segundo seus cálculos, reduz este teto, que ainda consideramos abusivo, de 2 milhões e meio de reais para

> Deputado Federal e de 1 milhão e meio de reais para Deputado Estadual. Em todos os casos, a média ponderada que ele propõe vai reduzir esse teto. Nós temos o desafio de diminuir os gastos de campanha que depõem contra ela; que aumentam o abismo entre o candidato e a população; que dão a conotação de compra de voto, de meio não lícito; que não são relativos a propostas, ao programa, às ideias, ao projeto, e sim à conquista de mandatos parlamentares. Portanto, o nosso apoio é integral a esta saneadora emenda." (CHICO ALENCAR, 2017)

Quanto sucesso tiveram os "policy entrepreneurs" de esquerda no estabelecimento de tetos mais baixos para os gastos eleitorais? Se julgarmos pela alteração dos projetos de lei, especialmente a lei 13.844 de 2017, os deputados de esquerda tiveram sucesso moderado. Isto pode ser comprovado se analisarmos a tramitação do texto em Plenário, com uma série de alterações que resultaram nas regras descritas na tabela 4.2. Por exemplo, o projeto de lei que foi encaminhado ao Plenário pela Comissão Especial da Reforma Política, PL 8612, estabelecia tetos muito mais altos do que os que foram aprovados em última instância (COMISSÃO ESPECIAL DA REFORMA POLÍTICA, 2017) pela lei 13.844.

A tabela 4.2 sumariza as mudanças que as leis 13.165 e 13.844 introduziram ao estabelecer limites nominais para os gastos de campanha. O cálculo dos limites é feito a partir do número de eleitores de cada Unidade Federativa (Municípios, Estados, Distrito Federal e União), como demonstra a coluna da "Fórmula". Em caso de eleições de segundo turno, o teto foi estabelecido em 50% do que se gastou na primeira volta.

	Ano da Lei/Resolução	Fórmula	Limite Máximo de Gastos de Campanha
Vereador I	2015	#Eleitores <= 10.000	R$ 10.830,91
Vereador II	2015	#Eleitores > 10.000	Variável[28]
Prefeito I	2015	#Eleitores <= 10.000	R$ 108.309,10
Prefeito II	2015	#Eleitores > 10.000	Variável[29]
Deputado Distrital	2017	Nominal	R$ 1.000.000,00
Deputado Estadual	2017	Nominal	R$ 1.000.000,00
Deputado Federal	2017	Nominal	R$ 2.500.000,00
Senador I	2017	#Eleitores <= 2.000.000	R$ 2.500.000,00
Senador II	2017	2.000.000> #Eleitores <=4.000.000	R$ 3.000.000,00
Senador III	2017	4.000.000> #Eleitores <=10.000.000	R$ 3.500.000,00
Senador IV	2017	10.000.000> #Eleitores <=20.000.000	R$ 4.200.000,00
Senador V	2017	#Eleitores > 20.000.000	R$ 5.600.000,00
Governador I	2017	#Eleitores <= 1.000.000	R$ 2.800.000,00
Governador II	2017	1.000.000> #Eleitores <=2.000.000	R$ 4.900.000,00
Governador III	2017	2.000.000> #Eleitores <=4.000.000	R$ 5.600.000,00
Governador IV	2017	4.000.000> #Eleitores <=10.000.000	R$ 9.100.000,00
Governador V	2017	10.000.000> #Eleitores <=20.000.000	R$ 14.000.000,00
Governador VI	2017	#Eleitores > 20.000.000	R$ 21.000.000,00
Presidente	2017	Nominal	R$ 70.000.000,00

Tabela 4.2. Regras dos tetos no Brasil após as minirreformas. Fonte: Elaboração própria.

4.4. Avaliação do impacto dos tetos no Brasil

Há uma grande tradição de pesquisas sobre gastos de campanha e vantagem da incumbência no Brasil (BRAMBOR; CENEVIVA, 2012; EDUARDO; ARAÚJO, 2016; MAGALHAES; HIRVONEN, 2015; PEIXOTO, 2016; SAMUELS, 2001, 2002; SPECK, 2010). A maior parte desses estudos aponta para a tradução de gastos de campanhas em votos, como no caso estadunidense, e alguns deles, curiosamente, para uma desvantagem da

[28] O valor do limite corresponde a 70% do maior valor gasto na campanha anterior, ou seja, a de 2012.
[29] Ibidem.

incumbência - os incentivos eleitorais no Brasil seriam impeditivos para a recondução perene dos parlamentares que ocorre nos EUA. Nas palavras de Samuels (2001), o regime de financiamento de campanha da década de 1990 não era um "incumbent protection racket", mas um "elite protection racket" (p.581), uma vez que os maiores prejudicados pelo regime de gastos de campanha irrestritos eram os partidos de esquerda, que não conseguiam arrecadar tanto e portanto tinham gastos mais modestos.

Essas percepções a respeito do regime de financiamento estão em disputa desde os estudos iniciais de Samuels (2001, 2002): não há um estudo que demonstre inequivocamente que há desvantagem da incumbência (MAGALHAES; HIRVONEN, 2015), resultando que a limitação dos gastos de campanha seria uma eficiência paretiana - já que não há vantagem da incumbência, os desafiantes não seriam prejudicados com a limitação de gastos, como postulavam os primeiros estudiosos deste fenômeno. O que podemos apreender dessas pesquisas é que o sucesso eleitoral no Brasil é uma confluência de fatores, sendo o gasto de campanha o de maior preponderância, com a incumbência e a qualidade do candidato interagindo e influenciando também a vitória nos pleitos.

Avis et al. (2018), a maior inspiração para este trabalho, testam essas proposições empíricas e teóricas em uma pesquisa sobre a introdução do teto de gastos nas eleições municipais de prefeitos realizadas em 2016 no Brasil. Os autores creditam a adoção do limite de gastos ao choque exógeno da Operação Lava Jato e ao banimento de doações de campanha por parte de pessoas jurídicas, algo que o Supremo Tribunal Federal decidiu em 2015 através da ADI 4650.

Todavia, segundo Avis et al., a introdução do limite de gastos não foi uniforme. Como vimos na Tabela 4.2., a requisição de que o teto de gastos fosse corrigido pela inflação criou um "descontinuous kink", visto que parte das cidades tiveram um reajuste no limite de apenas 8,04%, enquanto o restante teve o limite reajustado em 33, 7%[30]. Isto cria um corte evidente entre as cidades que receberam o "tratamento" de um teto de gastos mais estringente e aquelas onde o teto foi mais elevado.

[30] Isto se deve ao fato de que algumas cidades tiveram um reajuste pela inflação acumulada de apenas um ano, enquanto outras tiveram reajuste correspondente à inflação acumulada desde a última eleição (2012): "For municipalities capped at R$100,000, they increased the limit by 8.04 percent, which corresponds to the increase in the INPC price index between October 2015 (the month the law was issued) and October 2016. For municipalities capped at 70 percent of the maximum amount spent in the 2012 election, the cap was adjusted by 33.7 percent, which corresponds to the increase in the price index that took place between October 2012 and June 2016". (p. 5).

O “descontinuous kink” autoriza os autores realizar um desenho de pesquisa de natureza experimental para investigar se a “stringency” ou a restritividade do teto de gastos influencia as variáveis de interesse. É válido notar que o seu desenho de pesquisa difere bastante daquele de Millingan & Rekkas (2008) e Fouirnaies (2018), já que o corte descontínuo lhes permite desvelar com menos “confounders” qual é o verdadeiro impacto do limite de despesas.

Suas conclusões reforçam as ilações normativas de Samuels (2001): não apenas a severidade do teto de despesas aumenta a competição, fazendo com que prefeitos incumbentes tenham menos chances de serem reeleitos, mas esta também aumenta o número de desafiantes e atrai candidatos menos ricos, como em Fouirnaies (2018).

4.5. Considerações Finais

Este capítulo buscou descrever a longa trajetória histórica do reformismo pró-restritividade dos gastos de campanha no brasil (“policy entrepreneurship”), o debate legislativo a respeito das regras de limite de gastos em 2015 e 2017 e a única avaliação empírica do impacto do novo regime (AVIS et al., 2018), feita sobre as eleições municipais de 2016.

As principais considerações a serem feitas aqui é que boa parte da produção legislativa sobre os tetos é instigada por partidos e “policy entrepreneurs” de esquerda. É possível imaginar que esta produção está atinada a perspectiva de instauração de um “ciclo virtuoso” pró-competitividade, como teoriza Nwokora (2014).

De certa maneira, o jogo legislativo criado pelos choques exógenos assemelha-se muito aos cálculos racionais intra-elites previstos por este autor (NWOKORA, 2014). Trata-se de um jogo de “estica e puxa”, no qual os “policy entrepreneurs” de esquerda tentaram evitar que os limites fossem inócuos, como previa o PL 8612 - o limite de gastos da campanha presidencial, de acordo com o projeto, seria de 150 milhões de reais. A lei 13.844 o reduziu para 70 milhões, assim como todos os outros limites, exceto os para Deputado Federal (permaneceram em 2,5 milhões de reais). É possível teorizar que as reformas nos regimes de financiamento, especialmente no que diz respeito aos tetos de gasto, podem causar incertezas no próprio cálculo racional dos incumbentes, fazendo-os subestimar ou superestimar o que é um limite de gastos razoável. Para si mesmos, os deputados preferiram manter o mesmo

limite permissivo do projeto de lei, porém para os outros cargos eletivos este limite foi diminuído, respaldando a atuação dos “policy entrepreneurs” de esquerda.

Então, entendemos que, apesar dos limites ainda serem altos e permissivos no Brasil (AVIS et al., 2018), a sua mera introdução constitui um jogo no qual podemos alcançar uma eficiência paretiana no que diz respeito ao financiamento de campanhas, dadas que sejam fornecidas condições para a “policy entrepreneurship” nas eleições vindouras.

Considerações Finais

A presente dissertação de mestrado buscou ser uma espécie de "policy primer" sobre a política de limitação de gastos de campanha, recentemente introduzida no Brasil pelas minirreformas eleitorais de 2015 e 2017. O tema isolado dos tetos de gastos ainda é pouco abordado pela Ciência Política (AVIS et al., 2018; NWOKORA, 2014), então entendemos que a inserção dos tetos no paradigma analítico do ciclo de políticas públicas configura uma contribuição relevante ao campo.

No primeiro capítulo, buscamos conceitualizar esta "policy" ao compará-la com outras iniciativas de intervenção estatal nos regimes de financiamento de campanha. O principal discernimento derivado desta análise é que os tetos precisam ser pensados através lacunas regulatórias ("loopholes") que muitas vezes impedem que os limites incidam efetivamente sobre a paridade de armas no processo eleitoral. As questões do autofinanciamento e gastos por terceiras partes ("third parties expenditures") constituem alguns destes paradoxos regulatórios - são gastos ou contribuições?

O segundo capítulo trata da formação de agenda sobre os limites de gastos no sentido amplo. Consideramos que o debate normativo estadunidense a respeito dos limites é talvez o mais rico do nosso estudo, exatamente por conta da metonímia adotada pela SCOTUS ao equiparar os gastos de campanha ao discurso político, e a decisão consequente de vetar a adoção de tetos de gastos prevista pelas emendas à FECA de 1974.

O terceiro capítulo examina o ciclo de política pública do tetos de gastos, focando a análise nos casos do Reino Unido, Canadá e Chile. O ponto principal aqui é a análise dos efeitos dos tetos de gastos em variáveis eleitorais, e este é o capítulo mais atinado a fase de avaliação desta política regulatŕoia. O que há de evidência empírica condensada neste capítulo aponta para a importante efetividade dos limites de gastos, notadamente ao reduzir as barreiras à entrada no processo eleitoral, como a vantagem financeira da incumbência (FOUIRNAIES, 2018; FOUIRNAIES; HALL, 2014).

O último capítulo se detém sobre o caso brasileiro, examinando a formação de agenda desde a introdução *de jure* dos limites em 1965, que deviam ser regulados pelos partidos, até a sua imposição *de facto* em 2015 e 2017. Também trazemos uma análise do único artigo que avalia a influência do novo arcabouço legal nas eleições municipais de 2016. Em consonância com a evidência empírica mais recente no mundo, Avis et al. (2018) descobrem que os limites

podem ser uma transposição das barreiras à entrada que reduzem a paridade de armas nas eleições, incentivando a entrada de mais candidatos, além destes entrantes possuírem renda média menor do que nas eleições anteriores.

Quais são as principais constatações que podemos tecer após esse abrangente estudo de política regulatória? Temos de examinar a questão da paridade de armas sob a ótica da liberdade de expressão e da vantagem da incumbência, as principais objeções feitas aos limites. O conceito fundamental aqui é o de barreiras à entrada, se quisermos entender o porquê dos limites serem desejáveis.

Em primeiro lugar, as barreiras à entrada nos servem sobremaneira para pensar a questão da liberdade de expressão. Se tomarmos como verdadeira toda a evidência empírica reunida aqui, a metonímia que equipara gastos de campanha a discursos políticos é uma falácia. Ao considerar que a limitação de gastos de campanha corresponderia ao ocaso da liberdade de opinião, os autores normativos anti-reforma ignoram o fato de que limites não só permitem que mais políticos se candidatem (AVIS et al., 2018; FOUIRNAIES, 2018; MILLIGAN; REKKAS, 2008), mas também que o comparecimento eleitoral se eleva quando a paridade de armas é garantida. Portanto, se queremos garantir mais liberdade de expressão nas eleições, precisamos nos fiar em reformas que comprovadamente garantam o acesso de mais vozes ao sistema político.

A outra objeção prospectiva aos limites é a vantagem da incumbência. Aqui precisamos salientar que, apesar dos estudos iniciais sobre gastos de campanha nos EUA reportarem a existência da vantagem da incumbência, pouco se discutia sobre as causas dessa vantagem. Os estudos de Benoit & Marsh (2008) desvelam algumas das razões não-econômicas para a vantagem da incumbência, como a possibilidade de mandar cartas ("franking privileges") e ligar para constituintes sem custos; o fato dos incumbentes já serem dotados de uma equipe com expertise política; a possibilidade de viajar de graça, dentre outros fatores. Este tipo de vantagem, a não-econômica, não pode ser resolvida com reformas no regime de financiamento, mas reformas administrativas que restrinjam o uso da máquina.

A vantagem financeira da incumbência, por sua vez, é função da permeabilidade ao dinheiro que o status de incumbente causa na representação política (FOUIRNAIES; HALL, 2014; SAMUELS, 2001, 2002). A partir dessas constatações, podemos afirmar que é necessário um aumento da restritividade dos dois lados do "money for electioneering", ou dinheiro para atividades eleitoreiras (PINTO-DUSCHINSKY, 2002) - gastos irrestritos são

um incentivo para a arrecadação irrestrita, dificultadora do exercício republicano do mandato (BLASI, 1994, 1997; FOUIRNAIES; HALL, 2014) e socialmente perdulária (LEVITT, 1994). Na terminologia do deputado Henrique Fontana, trata-se da "corrida das placas", ou ainda da analogia da racionalidade individual levando a irracionalidade coletiva elaborada por Hsu (2005).

As outras constatações que podem ser tecidas se referem à corrupção do processo democrático (PRZEWORSKI, 2011, 2015) pelos gastos de campanha irrestritos. Se os tetos foram pensados originalmente como uma "policy" destinada a resolver os problemas da cultura eleitoral corrupta do final do século XIX, sua influência hoje pode ser ainda mais importante do que as ilações prospectivas que os reformistas de outrora lhe atribuíam. Ressabiados pela afirmação de Przeworski (2011) de que "o dinheiro sempre acha um jeito" de se infiltrar no processo democrático, afirmamos que ao garantir a paridade de armas nas eleições, os tetos podem reduzir as barreiras à entrada que garantem o acesso apenas a candidatos afluentes ou bem conectados devido à vantagem financeira da incumbência. A permeabilidade do sistema político às contribuições de campanha por parte dos mais ricos pode também ser diminuída, uma vez que os políticos eleitos sob um regime de financiamento mais restritivo não precisam arrecadar somas tão vultosas para gastar em suas campanhas. Por fim, essa teia relacional pode impactar na redução de desigualdade política e por conseguinte, nas desigualdades econômicas às quais muitos atribuem a atual percepção de crise da democracia representativa.

Por fim, é preciso pensar os limites de gastos de campanha como "policy", e portanto sujeitos a todo tipo de reavaliação no ciclo de políticas públicas. Novas tecnologias de campanha[31] demandarão novos processos de formação de agenda, monitoramento e avaliação dos tetos de gastos, assim como melhoramentos institucionais na burocracia eleitoral que pune as contravenções aos limites.

[31] 'WhatsApp: The 'black hole' of fake news in India's election'. https://www.bbc.com/news/world-asia-india-47797151; 'How Whatsapp is being abused in Brazil Elections'. https://www.bbc.com/news/technology-45956557. Acesso 12/07/2019.

Referências Bibliográficas

ACHEN, C. H.; BARTELS, L. M. **Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government**. Princeton: Princeton University Press, 2016.

AGOSTINI, C. A. Financiamiento de la Política en Chile: Campañas Electorales 2009-2010. **Estudios Públicos**, p. 43, 2012.

AVIS, E. et al. The Effects of Campaign Spending Limits on Political Entry and Competition. p. 53, 2018.

BASSETT, W. F.; BURKETT, J.; PUTTERMAN, L. Income distribution, government transfers, and the problem of unequal influence. **European Journal of Political Economy**, v. 15, n. 2, p. 207–228, 1999.

BENABOU, R. Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract. **American Economic Review**, v. 90, n. 1, p. 96–129, mar. 2000.

BENOIT, K.; MARSH, M. The Campaign Value of Incumbency: A New Solution to the Puzzle of Less Effective Incumbent Spending. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, p. 874–890, 2008.

BERNHAGEN, P.; BRÄUNINGER, T. Structural Power and Public Policy: A Signaling Model of Business Lobbying in Democratic Capitalism. **Political Studies**, v. 53, n. 1, p. 43–64, 1 mar. 2005.

BLASI, V. Free Speech and the Widening Gyre of Fund-Raising: Why Campaign Spending Limits May Not Violate the First Amendment after All Symposium on Campaign Finance Reform. **Columbia Law Review**, v. 94, p. 1281–1325, 1994.

BLASI, V. Spending Limits and the Squandering of Candidates' Time Symposium: Campaign Finance Reform: Will Anything Work, the Inaugural David G. Trager Public Policy Symposium - March 7, 1997: III. Campaign Finance Reform: The Constitutional Questions. **Journal of Law and Policy**, v. 6, p. 123–128, 1998 1997.

BOIX, C. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. **American Political Science Review**, v. 93, n. 3, p. 609–624, set. 1999.

BONICA, A. et al. Why Hasn't Democracy Slowed Rising Inequality? **Journal of Economic Perspectives**, v. 27, n. 3, p. 103–124, set. 2013.

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 93, p. 09–21, jul. 2012.

BRIFFAULT, R. ON DEJUDICIALIZING AMERICAN CAMPAIGN FINANCE LAW. **GEORGIA STATE UNIVERSITY LAW REVIEW**, v. 27, p. 49, 2010.

CAMPOS, M. M. **Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil.** Tese de Doutorado—[s.l: s.n.].

CAMPOS, M. M.; PEIXOTO, V. D. M. INOVAÇÃO INSTITUCIONAL PENDULAR: ANÁLISE DA REGULAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO CUSTEIO DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO (1946 A 2015). **Teoria & Sociedade**, p. 34, 2015.

CARAZZA, B. **Dinheiro, eleições e poder: As engrenagens do sistema político brasileiro**. [s.l.] Editora Companhia das Letras, 2018.

COMISSÃO ESPECIAL DA REFORMA POLÍTICA. 8612. Projeto de Lei 8612/2017. . 19 set. 2017.

CORNEO, G.; GRUNER, H. P. Social Limits to Redistribution. **American Economic Review**, v. 90, n. 5, p. 1491–1507, dez. 2000.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41–62, jun. 2006.

DAHL, R. A. **Democracy and Its Critics**. [s.l.] Yale University Press, 1989.

DAVIDSON, D. R. Enforcing Campaign Finance Laws: What Others Can Learn from Canada. **Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy**, v. 3, n. 3, p. 537–544, 18 ago. 2004.

DIAZ-CAYEROS, A.; MAGALONI, B. Party Dominance and the Logic of Electoral Design in Mexico's Transition to Democracy. **Journal of Theoretical Politics**, v. 13, n. 3, p. 271–293, jul. 2001.

DOWNS, A. **An Economic THeory of Democracy**. [s.l: s.n.].

DUNNING, T. **Natural Experiments in the Social Sciences**. [s.l.] Cambridge University Press, 2012.

EDUARDO CUNHA. **Discurso em 06/08/2014 às 12:28**, 6 ago. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=209.4.54.O&nuQuarto=100&nuOrador=2&nuInsercao=25&dtHorarioQuarto=12:28&sgFaseSessao=OD&Data=06/08/2014&txApelido=EDUARDO%20CUNHA,%20PMDB-RJ&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=12:28&txEtapa=>. Acesso em: 17 jul. 2019

EDUARDO, F. L.; ARAÚJO, V. Perfil do candidato ou dinheiro : de onde vem o sucesso

eleitoral dos candidatos, em eleições proporcionais no Brasil? 2016.

EGOROV, G.; SONIN, K. Incumbency Advantage in Non-Democracies. p. 45, 2014.

EWING, K. D. Promoting Political Equality: Spending Limits in British Electoral Law. **Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy**, v. 2, n. 4, p. 499–524, dez. 2003.

FOUIRNAIES, A. **How Do Campaign Spending Limits Affect Electoral Competition?: Evidence From Great Britain 1885-2010**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 3 set. 2018. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=3243569>. Acesso em: 1 jul. 2019.

FOUIRNAIES, A.; HALL, A. B. The Financial Incumbency Advantage: Causes and Consequences. **The Journal of Politics**, v. 76, n. 3, p. 711–724, 1 jul. 2014.

GERBER, A. Estimating the Effect of Campaign Spending on Senate Election Outcomes Using Instrumental Variables. **American Political Science Review**, v. 92, n. 2, p. 401–411, jun. 1998.

GROSS, D. A.; GOIDEL, R. K.; SHIELDS, T. G. State Campaign Finance Regulations and Electoral Competition. **American Politics Research**, v. 30, n. 2, p. 143–165, 1 mar. 2002.

HAMM, K. E.; HOGAN, R. E. Campaign Finance Laws and Candidacy Decisions in State Legislative Elections. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 3, p. 458–467, 1 set. 2008.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243–1248, 13 dez. 1968.

HASEN, R. L. The Untold Drafting History of Buckley v. Valeo. p. 13, 2003.

HENRIQUE FONTANA. **Discurso em 16/10/2013 às 20:20**Câmara dos Deputados, em Brasilia, 16 out. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=324.3.54.O&nuQuarto=10&nuOrador=2&nuInsercao=31&dtHorarioQuarto=20:20&sgFaseSessao=OD&Data=16/10/2013&txApelido=HENRIQUE%20FONTANA,%20PT-RS&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=20:20&txEtapa=>. Acesso em: 17 jul. 2019

HOFSTADTER, R. **The Age of Reform**. [s.l.] Knopf Doubleday Publishing Group, 2011.

HOLLIS-BRUSKY, A. **Ideas with Consequences: The Federalist Society and the Conservative Counterrevolution**. [s.l.] Oxford University Press, 2015.

HSU, S.-L. What Is a Tragedy of the Commons - Overfishing and the Campaign Spending Problem. **Albany Law Review**, v. 69, p. 75–138, 2006 2005.

IVERSEN, T. Electoral institutions, parties, and the politics of class: Why some democracies redistribute more than others. p. 53, 2005.

JACOBSON, G. C. The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections*. **American Political Science Review**, v. 72, n. 2, p. 469–491, jun. 1978.

JACOBSON, G. C. **Money in Congressional Elections**. [s.l.] Yale University Press, 1980.

JACOBSON, G. C. The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments. **American Journal of Political Science**, v. 34, n. 2, p. 334–362, 1990.

JOÃO CABANAS. 3300. Projeto de Lei. . 1 jul. 1953.

KELLY, N. J.; ENNS, P. K. Inequality and the Dynamics of Public Opinion: The Self-Reinforcing Link Between Economic Inequality and Mass Preferences. **American Journal of Political Science**, v. 54, n. 4, p. 855–870, 2010.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Second edition, Pearson new international edition ed. Harlow: Pearson, 2014.

LARCINESE, V. Electoral Competition and Redistribution with Rationally Informed Voters. **Contributions in Economic Analysis & Policy**, v. 4, n. 1, 2005.

LEVITT, S. D. Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House. **Journal of Political Economy**, v. 102, n. 4, p. 777–798, 1994.

LIJPHART, A. **Patterns of Democracy**. [s.l.] Yale University Press, 2012.

MAGALHAES, L. D.; HIRVONEN, S. Multi-Office Incumbency Advantage: Political Careers in Brazil. p. 56, 2015.

MALHOTRA, N. The Impact of Public Financing on Electoral Competition: Evidence from Arizona and Maine. **State Politics & Policy Quarterly**, v. 8, n. 3, p. 263–281, set. 2008.

MANIN, B. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MELO, M. A. Strong presidents, robust democracies? Separation of powers and rule of law in Latin America. **Brazilian Political Science Review (Online)**, v. 4, n. SE, p. 0–0, 2009.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. **Journal of Political Economy**, v. 89, n. 5, p. 914–927, 1981.

MILLIGAN, K.; REKKAS, M. Campaign spending limits, incumbent spending, and election outcomes. **Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique**, v. 41, n. 4, p. 1351–1374, 2008.

MORRIS COATS, R.; DALTON, T. R. Entry barriers in politics and uncontested elections. **Journal of Public Economics**, v. 49, n. 1, p. 75–90, out. 1992.

MUTCH, R. E. **Buying the vote: a history of campaign finance reform**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2014.

NICOLAU, J. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

NORRIS, P.; ES, A. A. VAN. **Checkbook Elections?: Political Finance in Comparative Perspective**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

NWOKORA, Z. The distinctive politics of campaign finance reform. **Party Politics**, v. 20, n. 6, p. 918–929, 1 nov. 2014.

O'LEARY, C. **The elimination of corrupt practices in British elections, 1868-1911**. [s.l.] Clarendon Press, 1962.

OLIVEIRA, J. DE S. Reformas eleitorais na Terceira República (1945-1964): moralização do voto ou interesses dos partidos? p. 17, 2017.

ORTIZ, D. R. The Democratic Paradox of Campaign Finance Reform Symposium: Law and the Political Process. **Stanford Law Review**, v. 50, p. 893–914, 1998 1997.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. [s.l.] Cambridge University Press, 1990.

PALDA, F. Desirability and effects of campaign spending limits. **Crime, Law and Social Change**, v. 21, n. 4, p. 295–317, dez. 1994.

PASTINE, I.; PASTINE, T. Incumbency advantage and political campaign spending limits. **Journal of Public Economics**, v. 96, n. 1, p. 20–32, 1 fev. 2012.

PATEMAN, C. **Participation and Democratic Theory**. [s.l.] Cambridge University Press, 1970.

PEIXOTO, V. DE M. FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS: O BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 35, p. 26, 2009.

PEIXOTO, V. DE M. **Eleições e financiamento de campanhas no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2016.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. [s.l.] Editora Intrinseca, 2014.

PINTO-DUSCHINSKY, M. Financing Politics: A Global View. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 4, p. 69–86, 1 out. 2002.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **LEI Nº 11.300**, 2006. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11300-10-maio-2006-542139-publicacaooriginal-49553-pl.html>. Acesso em: 16 jul. 2019

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 13.165**, 29 out. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 13 jun. 2018

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017**, 6 out. 2017. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leis-ordinarias/lei-no-13-488-de-6-de-outubro-de-2017>. Acesso em: 7 jul. 2019

PRZEWORSKI, A. et al. **Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990**. [s.l.] Cambridge University Press, 2000.

PRZEWORSKI, A. Money, Politics, and Democracy. p. 20, 2011.

PRZEWORSKI, A. Economic Inequality, Political Inequality, and Redistribution. p. 27, 2015.

REIS, B. SISTEMA ELEITORAL E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO BRASIL: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: [s.l: s.n.]. p. 57–90.

REIS, B. P. W. SISTEMA ELEITORAL, CORRUPÇÃO E REFORMA POLÍTICA. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, v. 19, n. 1, 2013.

REIS, B. P. W. et al. Modelos de financiamento de sistemas eleitorais e partidários: notas de pesquisa para o desenvolvimento de estudos comparados. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 0, n. 0, 2015.

RIX, K. 'The Elimination of Corrupt Practices in British Elections'? Reassessing the Impact of the 1883 Corrupt Practices Act. **The English Historical Review**, v. CXXIII, n. 500, p. 65–97, 1 fev. 2008.

ROEMER, J. Why the poor do not expropriate the rich: an old argument in new garb. **Journal of Public Economics**, v. 70, n. 3, p. 399–424, 1998.

RONALDO CAIADO. **Discurso em 12/11/2003 às 15:54**, 12 nov. 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=259.1.52.O&nuQuarto=58&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:54&sgFaseSessao=GE&Data=12/11/2003&txApelido=RONALDO%20CAIADO,%20PFL-GO&txFaseSessao=Grande%20Expediente&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=15:54&txEtapa=>. Acesso em: 16 jul. 2019

RUNCIMAN, D. **Como a democracia chega ao fim**. [s.l.] Editora Todavia S.A, 2018.

SAHUGUET, N.; PERSICO, N. Campaign spending regulation in a model of redistributive politics. **Economic Theory**, v. 28, n. 1, p. 95–124, maio 2006.

SAMPLES, J. **The Fallacy of Campaign Finance Reform**. [s.l.] University of Chicago Press, 2008.

SAMUELS, D. Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil. **Journal of Politics**, v. 63, n. 2, p. 569–584, 2001.

SAMUELS, D. J. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845–863, 1 ago. 2002.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. [s.l.] Routledge, 2013.

SHEFF, J. N. The Myth of the Level Playing Field: Knowledge, Affect, and Repetition in Public Debate. **Missouri Law Review**, v. 75, p. 143–180, 2010.

SMILOV, D.; TOPLAK, J. **Political Finance and Corruption in Eastern Europe the Transition Period**. [s.l.] Ashgate Publishing, Ltd., 2008.

SMITH, B. A. Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform. **The Yale Law Journal**, v. 105, n. 4, p. 1049–1091, 1996.

SMITH, B. A. Money Talks: Speech, Corruption, Equality, and Campaign Finance. **Georgetown Law Journal**, v. 86, p. 45–100, 1998 1997.

SMITH, B. A. The Academy, Campaign Finance, and Free Speech under Fire. **Journal of Law and Policy**, v. 25, p. 227–254, 2017 2016.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.

SPECK, B. W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. **Cadernos Adenauer**, v. 6, n. 2, p. 123–159, 2005.

SPECK, B. W. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Eds.). . **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte : Brasília, DF: Editora UFMG ; PNUD, 2006. p. 153–158.

SPECK, B. W. Três idéias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Em Debate (UFMG)**, v. 2, n. 3, p. 6–13, mar. 2010.

SPECK, B. W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, R. DE C. (Ed.). . **Temas de corrupção política no Brasil**. São Paulo: Balão Editorial, 2012. p. 49–97.

SPECK, B. W. Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Eds.). . **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. 3. ed. Fundação Konrad Adenauer; Unesp: Rio de Janeiro; São Paulo, 2015. p. 247–270.

STEGMUELLER, D. Religion and Redistributive Voting in Western Europe. **The Journal of Politics**, v. 75, n. 4, p. 1064–1076, 1 out. 2013.

STRATMANN, T. Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature. **Public Choice**, v. 124, n. 1–2, p. 135–156, jul. 2005.

STRATMANN, T. Contribution limits and the effectiveness of campaign spending. **Public Choice**, v. 129, n. 3, p. 461–474, 1 dez. 2006.

STRATMANN, T. How prices matter in politics: the returns to campaign advertising. **Public Choice**, v. 140, n. 3, p. 357–377, 1 set. 2009.

STRATMANN, T.; J., F.; APARICIO-CASTILLO. Competition policy for elections: Do campaign contribution limits matter? **Public Choice**, v. 127, n. 1, p. 177–206, 1 abr. 2006.

TAROUCO, G. DA S.; MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 15, n. 1, p. 24–39, 27 abr. 2015.

TRAVASSOS, DE F. PROJETOS E DEBATES LEGISLATIVOS. p. 33, 1953.

WITKO, C. Measuring the Stringency of State Campaign Finance Regulation. **State Politics & Policy Quarterly**, v. 5, n. 3, p. 295–310, set. 2005.

WITKO, C. Explaining Increases in the Stringency of State Campaign Finance Regulation, 1993–2002. **State Politics & Policy Quarterly**, v. 7, n. 4, p. 369–393, 1 dez. 2007.

YOUNG, L. Regulating Campaign Finance in Canada: Strengths and Weaknesses. **Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy**, v. 3, n. 3, p. 444–462, 18 ago. 2004.