



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 10 - Número 2

Maio / Agosto 2015



CROWDFUNDING E O FUTURO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL¹

CROWDFUNDING AND THE FUTURE OF ELECTORAL FUNDING IN BRAZIL

MICHAEL FREITAS MOHALLEM²

GUSTAVO SALLES DA COSTA³

¹ Artigo recebido em 19 de maio de 2015 e aprovado para publicação em 8 de junho de 2015. Versão modificada deste artigo será publicada em MOHALLEM, Michael. Doação ou investimento? Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais. In: FALCÃO, Joaquim. (Org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (no prelo).

² Professor da FGV Direito Rio e pesquisador do Centro de Justiça e Sociedade (CJUS/FGV), doutorando em Direito Público e Direitos Humanos pela University College London (UCL).

³ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Assistente de pesquisa do Centro de Justiça e Sociedade (CJUS/FGV). Pesquisador do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições (LETACI - PPGD/UFRJ).

RESUMO

O artigo introduz o *crowdfunding* como instrumento de aproximação das pessoas com a política e alternativa para tornar o sistema de financiamento de campanhas eleitorais um processo mais participativo e democrático. A aplicação do *crowdfunding* se estende às possíveis consequências do deferimento da ADI nº 4650 pelo Supremo Tribunal Federal. O argumento é que o modelo proposto tem potencial para trazer maior equilíbrio ao sistema atual – e eventualmente compensar a necessidade de recursos para campanhas, caso a decisão do STF acolha a ação de inconstitucionalidade. Diante da necessidade premente de reduzir a influência empresarial em campanhas políticas, formas de financiamento coletivo podem ser vias democráticas para mitigar a desigualdade política no processo eleitoral.

Palavras-chave: Crowdfunding. Financiamento eleitoral. ADI nº 4650. Lei nº 9.504 de 1997.

ABSTRACT

The article introduces the crowdfunding model as an instrument for connecting people with politics and as a more participative and democratic alternative for the current campaign financing system. The implementation of crowdfunding extends to the possible granting of ADI 4650 by the Brazilian Supreme Court. We argue this model may balance the current system -- and eventually fulfill the need of campaign funds should the Supreme Court uphold the constitutional lawsuit. Due to the need of reducing corporate influence in political campaigns, means of collective funding may play an essential role as democratic instruments to mitigate political inequality.

Keywords: Crowdfunding. Electoral funding. ADI 4650. Law 9.504 of 1997.

1 Introdução

A eleição presidencial de 2014 será lembrada como uma das mais disputadas de todos os tempos. Mas se a corrida pelo voto foi vigorosa, o mesmo não se pode dizer da mais importante disputa nos bastidores das eleições: a viabilização financeira das campanhas.

A arrecadação total das candidaturas presidenciais que disputaram o segundo turno em 2014 superou 800 milhões de reais, valor quase duas vezes o que foi obtido em 2010 e, aproximadamente, dez vezes o valor arrecadado em 2002. Esse vertiginoso aumento dos recursos disponíveis para campanhas não se deve à inovação legislativa específica ou ao impulso cívico da sociedade brasileira. Vimos, isso sim, a consolidação da influência do poder econômico na vida de partidos políticos, parlamentares e governos.

Ao mesmo tempo em que há aparente disposição de parlamentares para debater o futuro do financiamento eleitoral, a proibição de doações por empresas é o pleito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650, requerida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Embora já exista maioria formada no Supremo Tribunal Federal (STF) com o entendimento de que a Constituição não autoriza empresas a participar do processo político-eleitoral por meio de doações, a ação foi paralisada pelo pedido de vistas do Ministro Gilmar Mendes.

A ação proposta considera a relação entre as eleições e o poder econômico “uma mistura tóxica”, como intitulada pelos próprios requerentes.⁴ Infere que a desintoxicação do sistema eleitoral pode ser feita pela reestruturação do financiamento eleitoral. Entretanto, por mais que a ADI seja deferida e suas propostas aplicadas no atual sistema, a lacuna financeira que atingirá os partidos pode ser sanada por formas alternativas de financiamento de campanha, como o financiamento por pessoas físicas, além de outros meios que advêm da era digital, como o *crowdfunding*.

⁴ ADI nº 4650, relator Ministro Luiz Fux.

Assim, o propósito deste artigo é argumentar que, mesmo que o STF acolha a tese da ADI nº 4650, que excluiria o financiamento empresarial do rol de doações permitidas para campanhas eleitorais, outras opções, além do financiamento público, podem ser consideradas. Essas opções não confrontam a essência da ação, mas complementam o sentido da reestruturação do modelo vigente. A justificativa do proposto encontra-se na hipótese de que o modelo de financiamento existente no país é, em parte, responsável por uma democracia distorcida e vem servindo como antessala do poder para grupos econômicos. Aparentemente, sua inviabilidade já foi percebida pelo STF, por grupos relevantes no Congresso Nacional e por setores importantes da sociedade que pressionam por uma nova experiência legislativa, como se discutirá em seguida.

A profundidade e o rumo da reforma que se aguarda ainda estão indefinidos e são objeto de debates no Congresso Nacional. Como modesta contribuição ao momento de reflexão e debate nacionais, aqui serão apresentadas opções capazes de responder aos diferentes aspectos jurídicos que permitem a desproporcional participação de pessoas jurídicas de direito privado e de pessoas físicas de maior capacidade econômica na formação da vontade política brasileira.

A primeira parte deste trabalho busca demonstrar a importância da ADI nº 4650 em face do crescimento desproporcional das doações de campanhas e introduz os desafios que deverão ser contornados caso haja o deferimento da ação. A segunda parte apresenta o *crowdfunding* como uma alternativa ao modelo de financiamento atual, apesar das limitações impostas pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), e como pode preencher uma lacuna vital que seria criada caso o STF acolha a ADI. A discussão de meios alternativos é feita tendo em vista tanto a possibilidade de que seja confirmada pelo STF a vedação de participação financeira de pessoas jurídicas de direito privado nas campanhas eleitorais quanto à hipótese de manutenção da interpretação vigente.

2 Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais

Democracia e dinheiro coexistem sob tensão quando o assunto é campanha eleitoral. Ainda que a realização da democracia em contextos atuais dependa de vultosos recursos, seu uso excessivo ou desigual pode corrompê-la. O princípio de que os indivíduos são igualmente partícipes do processo de construção da política depende de que suas capacidades de controle e influência sejam também equivalentes. Mas o acesso desigual a recursos financeiros durante a disputa eleitoral permite que espaços privilegiados de acesso ao poder sejam construídos.

Em tempos recentes, a ampliação do dinheiro disponível para as campanhas eleitorais brasileiras tornou extremamente difícil a tarefa de eleger-se sem acesso a tais recursos privados. Nesse contexto, o dinheiro passa a ser a maior ameaça à democracia, e a representatividade torna-se o custo para as eleições.⁵

Assim, a ADI proposta pela OAB introduz uma forma de iniciar a reestruturação do sistema de financiamento de campanhas, de modo que o dinheiro não exerça tanta influência perante os interesses individuais dos partidos políticos e das diversas empresas que se beneficiam com tal relação de poder. Caso persista a influência, que ela assuma caráter democrático.

2.1 Causas do alto custo de campanhas eleitorais no Brasil

Construir por alguns meses uma campanha eleitoral capaz de se comunicar com todos os eleitores de um país com as dimensões do Brasil é, seguramente, muito caro. Como, aliás, é naturalmente custoso manter um regime democrático com tantas lideranças locais e um número elevadíssimo de municípios. Mas alguns elementos determinam que as campanhas políticas no Brasil sejam comparativamente caras.

⁵ LETERME, 2014, p. V.

Para Samuels (2003, p. 370), há três fatores principais a causar o encarecimento do processo eleitoral no Brasil. O sistema proporcional de lista aberta obriga que candidatos às casas legislativas busquem estratégias individualistas, pois “devem competir tanto contra seus colegas de partido como contra os candidatos dos partidos adversários”.

Uma segunda razão é a competitividade crescente da disputa eleitoral após a redemocratização. A quantidade de candidatos aumentou expressivamente, o que os força a gastar mais, de modo a se diferenciar de seus concorrentes. Partidos também promovem candidaturas ao Legislativo e ao Executivo que, sabidamente, terão dificuldades de serem eleitas apenas para agregar votos à legenda no sistema proporcional ou fortalecer estrategicamente o partido na disputa do Executivo com a perspectiva de composição da base do governo.

O terceiro fator sistêmico – e que afeta diretamente as disputas presidenciais – é a baixa capacidade de construção programática e ideológica dos partidos. A consequência são campanhas que devem narrar a vida e construir a imagem do candidato, bem como convencer o eleitor sobre as ideias defendidas. Fossem os partidos instituições cujas linhas de pensamento e atuação estivessem no imaginário de eleitores, a campanha poderia ser simplificada.

Porém, paradoxalmente, a principal razão para que as campanhas presidenciais no Brasil sejam tão caras é justamente a facilidade de obtenção de recursos financeiros. Não se trata, como seria de se esperar, de elevada demanda por ampliação do alcance das campanhas eleitorais a pressionar as máquinas partidárias a buscar incessantemente cada vez mais ativos. Ao contrário, os partidos políticos e suas lideranças nacionais não têm dificuldades para angariar recursos com empresas privadas. Há, nessa relação, uma espécie de consortismo que resulta na acomodação de partidos pela existência abundante de recursos e, da outra parte, no estabelecimento conveniente de canais de acesso ao poder.

2.2 O atual modelo de financiamento de campanhas como forma de desigualdade política

Afinal, campanhas mais baratas são melhores para o processo eleitoral? Inegavelmente, o financiamento das atividades partidárias e das campanhas eleitorais é essencial para o debate de ideias. O problema da elevação desmesurada dos custos eleitorais é a ameaça à igualdade entre os candidatos, seus grupos políticos e, no limite, as ideias que representam.

A relação entre capacidade econômica e sucesso eleitoral é direta. Invariavelmente, os candidatos eleitos “receberam várias vezes o valor médio dos demais concorrentes. Esse é um padrão constatado em todos os estados e em relação a todos os cargos”.⁶

Além do impacto nas condições da disputa política, o excesso de dinheiro no processo eleitoral deixa representantes menos suscetíveis às pressões populares e pouco motivados a observar correspondência entre atuação política e expectativas gerais dos eleitores. O conjunto de parlamentares conhecido como bancada ruralista, por exemplo, já é considerado o mais influente do Congresso brasileiro, ainda que suas principais bandeiras, como o perdão às dívidas de agricultores e a expansão de terras cultiváveis no país, estejam distantes das prioridades da massa urbana de eleitores. A capacidade de financiamento dos parlamentares que representam interesses ruralistas é responsável por sua sobrerrepresentatividade.

A distorção de representatividade se inicia durante as campanhas eleitorais, no momento da formação dos caixas de campanha. A participação das empresas privadas predomina na composição dos fundos de campanhas de partidos e candidatos. No caso das campanhas presidenciais, essa tendência é ainda mais acentuada, de modo que as contribuições de pessoas físicas representam parte mínima do total. Nas eleições de 2014, a candidata vencedora recebeu de pessoas físicas apenas 0,6% do total arrecadado, enquanto que o segundo colocado obteve 3,8%.

⁶ SPECK, 2012, p. 67.

As campanhas presidenciais no Brasil se tornaram excessivamente caras e foram capturadas por recursos de pessoas jurídicas de direito privado. Ademais, a concentração também se dá entre as empresas: as campanhas são financiadas “por poucos atores, e as empresas são responsáveis por mais da metade do volume dos recursos provenientes de um grupo muito restrito de doadores. Enquanto alguns pesos-pesados contribuem com milhões, outros ficam na faixa de algumas centenas até R\$ 10 mil”.⁷

Estudos também sugerem que as doações por empresas, em vez de serem orientadas por preferências ideológicas de seus controladores, têm motivações semelhantes a investimentos financeiros. O projeto Política Aberta relaciona doações de campanhas com contratos firmados com a União.⁸ Como exemplo, a maior doadora da campanha de 2012, a construtora Andrade Gutierrez, contribuiu com aproximadamente 81 milhões de reais pagos em doações para campanhas e obteve, no mesmo ano, 99 milhões de reais em contratos.⁹ Da mesma forma, a pesquisa produzida pelo Kellogg Institute for International Studies indica que “empresas doadoras em campanhas eleitorais recebem, nos 33 primeiros meses após a eleição, o equivalente a, pelo menos, 850% do valor doado em contratos celebrados com o Poder Público”.¹⁰

É importante ressaltar que tais contratos com o poder público podem não ser resultado de arranjos ilegais entre empresas e governos ou suas empresas públicas e de economia mista – embora as recentes

⁷ Ibid, p. 75.

⁸ O projeto Política Aberta usa dados do governo brasileiro, particularmente do Portal da Transparência e do *site* do Tribunal Superior Eleitoral.

⁹ O projeto não permite verificar o impacto direto de cada ciclo de doações na formação dos contratos com a administração, pois a eventual influência das doações efetuadas em determinada campanha seria observada em anos posteriores, durante o mandato do gestor, e não no ano da doação. Entretanto, os dados são reveladores da relação entre doadores frequentes e contratados frequentes.

¹⁰ SARMENTO; OSÓRIO, 2014, p. 10.

declarações de empresários e lobistas detidos na Operação Lava Jato descrevam sólidos cartéis atuantes há muitos anos.¹¹

A influência do financiamento privado em campanhas se dá também – e quiçá especialmente – no plano da elaboração das prioridades políticas. A garantia de que certos tipos de obras públicas serão licitados já é promessa suficiente para que grandes empreiteiras doem ou invistam em candidatos que as levarão adiante. A discutível prioridade dada às megaobras dos últimos anos, como transposição do Rio São Francisco, Rodoanel, usina de Belo Monte, estádios novos para a Copa do Mundo, dentre outras, fecha harmonicamente o ciclo da conveniente relação entre doadores e candidatos.

Nas últimas décadas, a relação entre organizações partidárias e empresas privadas recriou um papel importante na arrecadação financeira para os candidatos de preferência, além da consultoria auxiliar na corrida eleitoral. Há quem sustente que são poucos os candidatos que podem ter a liberdade de recusar campanhas de angariação de fundos, aceitando, dessa forma, certo sacrifício de sua independência política.¹²

2.3 A ADI nº 4650 como forma de mitigar o custo das eleições

A inclinação do STF perante a ADI nº 4650 indica que empresas serão banidas do processo eleitoral. Não seria o fim do financiamento privado de campanhas, mas a restrição dos recursos oriundos, no campo privado, de pessoas jurídicas. Acerta a OAB ao identificar que a participação privada de pessoas físicas, desde que linearmente limitada, pode contribuir com a democracia ao permitir que indivíduos manifestem comprometimento político também por meio da viabilização financeira de partidos e candidatos.

¹¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/02/testemunha-reforca-tese-de-que-cartel-dividia-contratos-da-petrobras.html>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

¹² LEVINSON; PILDES, 2006.

A interpretação proposta pela OAB – e até o momento acolhido pelo STF – entende que a influência do poder econômico no processo político mediante financiamento eleitoral transgredir os princípios constitucionais da democracia, da igualdade, da República e da proporcionalidade – arts. 1º, cabeça e parágrafo único, 3º, incisos I e IV, e 5º, cabeça, da Constituição. Segundo o voto do Ministro Marco Aurélio Mello na ADI 4650,

A participação política no Brasil, considerado o estágio atual de desigualdade de forças socioeconômicas, apenas pode ser elevada, do ponto de vista tanto quantitativo como qualitativo, se for limitada acentuadamente a participação daqueles que buscam cooptar o processo eleitoral por meio do “dinheiro”. A comunidade jurídica nacional não pode acreditar no patrocínio desinteressado das pessoas jurídicas, ao contrário, deve evitar que a riqueza tenha o controle do processo eleitoral em detrimento dos valores constitucionais compartilhados pela sociedade. A pretensão formulada nesta ação mostra-se, a mais não poder, passo largo e indispensável para colocar um fim no monopólio financeiro das empresas e grandes corporações sobre as eleições e alcançar-se a equidade do processo eleitoral exigida pela Constituição de 1988.

Tal interpretação produziria profundo impacto no sistema eleitoral, obrigando o Congresso a legislar e os partidos a inovar. Tomando-se como exemplo as campanhas presidenciais, a retirada súbita de 98% dos recursos disponíveis inviabilizaria o processo eleitoral, a não ser que novas fontes substituam, ainda que parcialmente, a lacuna que seria aberta.

Duas opções sobressaem-se caso seja essa a direção a ser seguida: a ampliação da participação de recursos públicos para as campanhas e a transformação criativa dos meios de contribuição de pessoas físicas, o que tornaria o processo mais democrático e aumentaria a representatividade.

Porém, além da possibilidade de que os ministros revejam os votos já proferidos, há em tramitação no Congresso Nacional propostas de

emenda à Constituição para constitucionalizar que pessoas jurídicas de direito privado doem aos partidos políticos.¹³

3 Opções ao financiamento de campanhas por empresas

A mudança do sistema de financiamento de campanhas é das mais urgentes etapas dentre as propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional. A prioridade ao tema foi inclusive determinada pelo relator da comissão especial da reforma política, deputado Marcelo Castro (PMDB-PI), no início de seus trabalhos, em 2015.¹⁴ Entretanto, o tema está envolto em incertezas jurídicas e políticas.

Diante da incerteza do que seria mais uma decisão do STF com profundos impactos na organização da política, resta-nos apresentar as perspectivas e possibilidades em ambos os cenários – a confirmação pelo STF de que empresas são proibidas de doar para campanhas ou a manutenção da interpretação vigente, que pode se confirmar tanto pela mudança dos rumos da ADI nº 4650 quanto por decisão do Congresso de emendar a Constituição com entendimento diverso.

¹³ A proposta com tal teor de maior visibilidade na Câmara dos Deputados é a PEC nº 352/2013, que acrescenta o § 5º ao art. 17 da Constituição: § 5º Os partidos políticos poderão financiar as campanhas eleitorais com recursos privados, com recursos públicos ou com a combinação de ambos, conforme decidido pelo órgão partidário competente. § 6º A lei regulamentará as doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, observado o seguinte: I – apenas os partidos políticos poderão receber os recursos, vedadas as doações diretas para candidatos; II – entidades de classe ou sindicais e entidades de direito privado que recebam recursos públicos só poderão fazer doações de fundos especificamente arrecadados para fins eleitorais; III – órgãos da Administração Pública direta e indireta ou fundações mantidas com recursos provenientes do Poder Público e concessionárias ou permissionárias de serviço público não poderão fazer doações; IV – os partidos deverão definir critérios para distribuição interna dos recursos até o término do prazo para a definição das candidaturas; V – os partidos darão, no decorrer da campanha, ampla divulgação aos valores recebidos e aos nomes dos respectivos doadores.

¹⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/481979-DEBATES-DA-REFORMA-POLITICA-TERAO-DOIS-TEMAS-PRIORITARIOS,-DIZ-RELATOR.html>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

3.1 Financiamento coletivo: uma nova perspectiva na participação de pessoas físicas

A Lei das Eleições prevê a possibilidade de que os recursos das campanhas eleitorais provenham da cota respectiva do Fundo Partidário por intermédio de seus comitês nacionais, de recursos próprios, de doações de outras candidaturas ou então de doações de pessoas físicas ou jurídicas.

Como vimos, a participação de pessoas físicas nas campanhas presidenciais é mínima e há inúmeros fatores para que seja assim. Mas o principal deles parece ser a ausência da necessidade de buscar recursos diretamente com os eleitores. A captação direta com pessoas físicas requer estratégia e criatividade para convencer centenas de milhares de eleitores a doarem pequenos valores. A Internet tornou a parte logística dessa tarefa mais simples, porém resta aos partidos transformar o discurso político em motivação e compromisso financeiro (ainda que pequeno) de seus eleitores.

O caminho da arrecadação de pessoas físicas traz mais benefícios do que apenas o dinheiro. Eleitores que doam tornam-se parte da campanha. O sucesso ou fracasso passa a ter relação direta com o indivíduo, cujo comprometimento tende a ser maior. O passo da doação também é precedido de esclarecimentos. Tal como o consumidor atual que busca referências e comparações antes do clique final da compra, aquele que doa para um candidato ou partido provavelmente antecipa sua decisão de voto no momento da doação por meio de informação, referências e ideologia.

Essa já é a realidade em muitos países. O exemplo mais notável do poder da arrecadação pulverizada de recursos políticos se deu nos Estados Unidos, durante as duas últimas eleições presidenciais (2008 e 2012). Barack Obama venceu ambas, tendo como principal destaque exatamente a capacidade de angariar pequenas contribuições pela Internet. Mas essa não é exclusividade da campanha de Obama. Seu adversário em 2012, Mitt Romney, também teve razoável desempenho

com pequenos doadores (até 200 dólares), obtendo quase 80 milhões de dólares contra 233 milhões arrecadados por Obama.¹⁵

O caso dos Estados Unidos é uma referência importante, pois pessoas jurídicas são impedidas de doar diretamente para as campanhas, o que pode se tornar o caso brasileiro. Há, porém, a possibilidade de que candidatos recebam doações relativamente pequenas de empresas por meio dos Political Action Committees (PAC), que podem repassar até USD 5.000 para candidatos ou USD 15.000 para os comitês nacionais. Há também o Super PAC, que angaria recursos de pessoas físicas e jurídicas, mas não pode doar diretamente aos candidatos ou partidos, embora possa fazer gastos independentes nas eleições para defender ou atacar candidaturas.¹⁶

Mesmo que consideremos os chamados gastos “independentes” ou “externos” nas campanhas presidenciais dos Estados Unidos, a proporção da arrecadação de pessoas físicas supera a de pessoas jurídicas.¹⁷ O caso dos Estados Unidos exemplifica bem o potencial que têm as doações pessoais. Ainda que empresas possam doar ilimitadamente por meio dos comitês independentes, as campanhas mobilizam-se para conquistar o coração e o bolso dos eleitores.

Esse é um promissor caminho ainda subexplorado por partidos brasileiros. Desde 2009, emenda à Lei das Eleições permite que os candidatos e partidos arrecadem pela Internet, desde que o doador

¹⁵ Para mais detalhes sobre a arrecadação nas eleições de 2012 dos EUA, ver <<https://www.opensecrets.org/pres12/>>.

¹⁶ Os PACs são organizados paralelamente aos partidos e buscam tanto defender uma campanha quanto atacar a campanha adversária: “A maioria dos PACs representa negócios, trabalho ou interesses ideológicos”. Já os Super PACs foram criados em 2010 após a decisão da U.S. Court of Appeals decision no caso *Speechnow v. FEC*. Em 2012 houve 1.310 Super PACs e não há limites ou restrições das fontes de recursos que podem ser utilizados para suas despesas. Para mais detalhes, ver <<https://www.opensecrets.org/pacs/pacfaq.php>>.

¹⁷ Na eleição de 2012 nos EUA, os 1.310 Super PACs arrecadaram aproximadamente USD 828 milhões, valor inferior ao arrecadado pelas campanhas (aprox. USD 1.2 bilhão). Ademais, parte do que se arrecadou via Super PACs são doações de pessoas físicas.

seja identificado e recibo seja emitido.¹⁸ A norma, portanto, já permite que partidos sejam criativos e busquem essa nova fronteira para as campanhas eleitorais.

Entretanto, há ainda um elemento a dificultar o caminho do financiamento coletivo pela Internet. Não é, certamente, um impedimento, mas os legisladores podem facilitar essa via com a explicitação na lei da possibilidade de uso de plataformas de *crowdfunding* externas aos sites de campanha.

3.2 *Crowdfunding*: uma alternativa ao financiamento desigual

Esse sistema é um instrumento de financiamento que transcende o mundo virtual e alcança o mundo real e prático. Significa, literalmente, financiamento coletivo. Diversas pessoas contribuem, preferencialmente com pequenas quantias, de maneira colaborativa, para viabilizar uma ideia, um negócio ou um projeto. O sentimento de participação nos projetos é muito maior do que a rede de compartilhamento que as redes sociais, por exemplo, proporcionam. Ao doar certa quantidade de dinheiro, o indivíduo se torna colaborador direto e passa a se aproximar mais ainda do ideal.

De 2009 até hoje, somente o maior portal do gênero, nos Estados Unidos, arrecadou quase dois bilhões de dólares, o equivalente a quase cinco bilhões de reais. Com mais de 22 milhões de contribuintes, mais de 84 mil projetos já foram realizados.¹⁹ No Brasil, o maior portal de financiamento coletivo, criado há três anos, já arrecadou mais de cinco milhões de reais para cerca de 500 projetos ao redor do país.²⁰ Dessa

¹⁸ Art. 23 § 4º inciso III: As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de: III mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, e que deverá atender aos seguintes requisitos: a) identificação do doador; b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada. Ver também Resolução TSE nº 23.406.

¹⁹ Para mais detalhes sobre *crowdfunding* no Brasil e nos Estados Unidos, ver <<http://olhardigital.uol.com.br/video/como-funciona-o-crowdfunding/36466>>.

²⁰ Para mais detalhes dos sistemas disponíveis no Brasil, ver <<http://exame.abril.com.br/pme/noticias/6-sites-de-crowdfunding-para-financiar-seu-projeto>>.

forma, ficam nítidos o poder que essa via de financiamento tem, uma vez que agrega a facilidade de contribuição de forma igualitária, e a acessibilidade à contribuição de projetos de pequena e grande escala, que promovem mudanças significativas no país.

Aproximando-se do mundo político, esse sistema de financiamento é uma forma de aumentar a representatividade dos candidatos e a participação política dos eleitores. Instrumento ligado de forma direta e indireta às redes sociais, e conseqüentemente ao universo virtual, fomenta o debate político, auxilia o eleitor a conhecer o candidato que melhor o representa e aproxima o eleitor do candidato, que terá de inovar sua estratégia de campanha para angariar fundos, principalmente na hipótese de mudança do cenário normativo eleitoral.

O espírito colaborativo que esse sistema oferece é algo que as campanhas eleitorais atuais falham em proporcionar ao eleitorado em geral. O atual estágio desse modelo de financiamento já conta com segurança e pode ser amparado pelos sistemas de segurança da informação e tecnologia de que o governo dispõe. As empresas de *crowdfunding* emitem notas fiscais, notas de débito e outros documentos oficiais para os financiados, a fim de facilitar a prestação de contas das partes. Quanto à transparência das doações, as informações dos colaboradores podem ser facilmente acessadas pelo poder judiciário, uma vez que o cadastro dos apoiadores consiste em: nome completo, CPF, *e-mail*, endereço completo, telefone fixo e celular, além de dados do cartão de crédito e/ou bancários, se utilizar boleto como forma de pagamento.²¹ Assim, o banco de dados dos usuários e as transações realizadas pelos sites de *crowdfunding* apresentam alto padrão de organização e transparência, o que contribui para e facilita o histórico financeiro dos comitês partidários perante os órgãos fiscalizadores.

Dar um passo adiante nesse sistema é democratizar a política por meio da pulverização da construção partidária e das campanhas. É substituir o interesse direto pelo dinheiro pelo reforço do espírito

²¹ O financiado pode visualizar os seguintes dados dos doadores: *e-mail*, nome de perfil, CPF, valor e data do apoio.

de responsabilização que é criado de forma indireta. É também tornar acessível a contribuição para as campanhas, em aspecto igualitário, e restituir a influência do povo sobre os partidos políticos, e da eleição em si, uma vez que o controle eleitoral dificilmente é efetuado pela população, o grande ator da concretização da cidadania.

Assim, a lacuna que a ADI nº 4650 pode vir a criar – a retirada súbita de 98% dos recursos disponíveis no caso da campanha presidencial, que inviabilizaria o processo eleitoral como um todo – poderia ser preenchida pelo *crowdfunding*, dentre as outras formas de financiamento coletivo. É um sistema que já está em uso, vem sendo difundido em larga escala nos grandes centros urbanos – e cada vez mais ao redor do país – e necessitaria de meras adaptações para o seu uso em campanhas eleitorais.

3.3 Os desafios e a legitimidade do *crowdfunding* como financiamento público

Sempre houve muito apelo no Congresso Nacional para a adoção da tese do financiamento público exclusivo de campanhas – ou ao menos sua elevação – como forma de garantir igualdade de condições na disputa eleitoral e, ao mesmo tempo, evitar as consequências da aproximação interessada do poder econômico com as campanhas políticas. Segundo essa visão,

[...] sem um financiamento amplamente público das candidaturas, essas tenderão a ser reféns dos grupos de interesse que as apoiem. O custo social pode ser maior do que a economia no gasto público resultante do financiamento privado. Grupos de interesse cobrarão, depois, com forte ágio, o que pagaram.²²

Da mesma forma, os argumentos contrários ao financiamento público têm ressonância tanto dentro do Congresso quanto em setores da sociedade que veem na proposta um canal de mal uso do erário já

²² RIBEIRO, 2006, p. 80.

que o dinheiro que hoje ingressa nas campanhas via caixa oficial e “caixa dois” continuará a fazer parte das campanhas, mas apenas como “caixa dois”. Do ponto de vista pragmático, argumenta-se que seria difícil que os grupos econômicos que hoje se beneficiam das doações aceitassem alterar o modo de funcionamento.

O debate tende a se desdobrar em inúmeros argumentos, mas a hipótese de financiamento exclusivamente público deveria ser de pronto afastada. Perder-se-ia a oportunidade de aprofundamento do elo cívico entre candidatos e indivíduos mediante doação. Ainda que pequena, como se argumentou acima, doações de pessoas físicas devem ser vistas como legítimas manifestações da opinião política e, portanto, bem-vindas.

De toda sorte, sempre que há o risco de perda de canais de financiamento, parlamentares e partidos lembram-se primeiro da alternativa dos fundos públicos. Apenas secundariamente, se é que o fazem, vão se lembrar da necessidade de adequar suas práticas e selecionar adequadamente seus quadros de candidatos como formas de estimular a doação por pessoas físicas. O efeito imediato das investigações dos crimes cometido na Petrobras foi o afugentamento de financiadores para os partidos políticos. Em vez de ver nesta uma grande oportunidade para buscar inovações, as bancadas no Congresso, em busca de solução simplista, aprovaram norma que amplia o repasse de dinheiro público às siglas.²³

Em maio de 2014, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entendeu que partidos e candidatos não podem arrecadar recursos de campanha por intermédio de páginas na Internet de financiamento coletivo. A consulta apresentada pelo deputado federal Jean Wyllys (PSol-RJ) buscava não apenas esclarecer se havia a possibilidade de que a arrecadação de fundos pela internet fosse feita em *site* diferente daquele

²³ Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/congresso-tríplica-recursos-partidos-ao-aprovar-orcamento-de-2015.html>>. Acesso em: 26 mar 2015.

registrado pelo candidato, mas também como se daria o cumprimento das formalidades legais quando a arrecadação fosse feita dessa forma.²⁴ Em decisão unânime, o TSE rejeitou essa possibilidade, conforme voto do relator, Ministro Henrique Neves da Silva.

O TSE fundamentou a decisão no art. 23, § 4º, inciso III, da Lei das Eleições, que permite doações de pessoas físicas para campanhas desde que efetuadas na conta da campanha e, quando recebidas pela Internet, o seja por meio de “mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na Internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito”. Para que seja válida, a doação deve identificar o doador e deve haver emissão de recibo eleitoral para cada doação realizada. Segundo o ministro relator, a legislação “não admite intermediários, que inclusive seriam remunerados por isso”. Ademais, afirmou que a doação eleitoral “é algo que ocorre entre eleitor e candidato”.²⁵

Portanto, da expressão “mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação”, poderiam ser suprimidos os termos “do candidato, partido ou coligação”, de modo que plataformas de *crowdfunding* e iniciativas de grupos de apoio às candidaturas pudessem intermediar doações de pessoas físicas. Não há qualquer necessidade de que o mecanismo de arrecadação seja exclusivamente hospedado no *site* do candidato, desde que as informações relevantes para evitar fraude sejam posteriormente transferidas para as candidaturas, como a identificação do doador e a certificação da origem do pagamento. Da mesma forma, o recibo individual se seguiria no momento da transferência dos recursos para a campanha.

²⁴ CTA nº 20.887, feita pelo deputado Jean Wyllys: “Considerando a jurisprudência deste Tribunal Superior Eleitoral, bem como a legislação eleitoral vigente, a arrecadação de recursos através de websites de financiamento coletivo mostra-se lícita no que tange às campanhas eleitorais? Tendo em vista que o financiamento coletivo prevê a figura de um organizador, que é o responsável pelo repasse dos recursos arrecadados ao destinatário final, como seria operacionalizada a emissão de recibos eleitorais? É permitida a emissão de somente um único recibo em nome do organizador, ou são exigidos tantos recibos quantos os participantes do financiamento coletivo e em nome destes? Permite-se a divulgação do financiamento coletivo? Se sim, por quais meios de comunicação e de que forma?”

²⁵ Sobre o acórdão, publicado em 13.6.2014, o TSE, por unanimidade, respondeu negativamente à primeira indagação e julgou prejudicadas as demais, nos termos do voto do relator. Votaram com o relator a Ministra Luciana Lóssio e os Ministros Gilmar Mendes, Rosa Weber, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha e Dias Toffoli (presidente).

As possibilidades de apresentação de uma campanha política e a busca por doações fora dos *sites* engessados da maior parte das campanhas ampliariam os horizontes e perspectivas dos candidatos. Muitas ferramentas de financiamento coletivo são integradas com redes sociais, dispõem de mecanismos de compartilhamento facilitados e, principalmente, dão aos usuários a possibilidade de customização. É seguramente mais convincente uma mensagem de pessoa conhecida, explicitando razões pessoais de apoio político, do que um *site* com textos padronizados que solicita recursos impessoalmente.

Ademais, a visão restritiva da lei deve se adaptar, em certa medida, à cultura de uso da Internet. Em 2013, 43,1% da população brasileira detinham acesso à Internet em seu lar.²⁶ Essa taxa é crescente e representa enorme parcela da sociedade. Assim, é nítida a necessidade de adequação a uma sociedade dinâmica, que promove mutações sociais muitas vezes de forma mais rápida que o processo legislativo, o que exige esforço legislativo para acompanhá-la nas devidas capacidades. O *crowdfunding* deve ser visto como um produto da sociedade, originado por grupos que desejam mudanças rápidas e buscam uma forma de concretizá-las.

A lei deveria ver no *crowdfunding* mais do que uma ferramenta de arrecadação, mas uma oportunidade de fomentar o engajamento político. De toda sorte, vale lembrar que essa seria uma inovação legislativa democrática e bem-vinda em qualquer cenário, notadamente se as campanhas necessitarem ampliar suas fontes de arrecadação na hipótese de o STF proibir doações de empresas.

4 Conclusão

O custo das campanhas no Brasil aumentou dramaticamente nos últimos anos. A legislação eleitoral deixa a cargo dos próprios partidos a definição dos limites de gastos de suas respectivas campanhas e de seus candidatos. A lei permite ainda que empresas doem às campanhas

²⁶ Para mais detalhes sobre o acesso a Internet, televisão e telefonia no Brasil, ver <<http://www.comunicacoes.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/32368-metade-dos-brasileiros-acessou-a-internet-em-2013-aponta-ibge>>.

valores proporcionais aos seus faturamentos anuais, de modo que empresas maiores podem influenciar mais. A mesma regra existe para doação de pessoas físicas, o que resulta em reprovável regra censitária que garante maior acesso e possibilidade de participação política para ricos do que para pobres.

O desequilíbrio do processo eleitoral causado pelo excesso de recursos e sua distribuição desproporcional parece ter sido identificado tanto pelo Congresso Nacional quanto pelo STF. Tramitam inúmeras propostas de parlamentares com o propósito de fazer da mudança do sistema de doações de campanhas o coração da reforma política. Mas parece ser do Judiciário a resposta mais contundente contra a distorção dos pleitos no Brasil. Em resposta à ação da OAB, que questiona a constitucionalidade das regras de financiamento eleitoral, o STF pode, a qualquer momento, confirmar o entendimento já atingido por sua maioria e proibir que empresas doem para partidos e candidatos.

Este trabalho discutiu as opções postas por esse cenário incerto. Caso persista a legalidade da doação de empresas, resta ao Congresso estabelecer limites lineares, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas, bem como restringir a participação patrimonial do próprio candidato. Entretanto, se for confirmada a interpretação do STF, restarão aos partidos as opções do financiamento público de campanhas e da busca por contribuições de pessoas físicas.

Em qualquer caso, a flexibilização das regras que impedem o uso de plataformas de financiamento coletivo, como o *crowdfunding*, teria impacto positivo na relação entre eleitores e candidatos. A limitação restringe o uso de todas as potencialidades trazidas pela Internet e a tecnologia disponível para troca de ideias, debate político e participação cidadã mediante pequenas contribuições eleitorais.

Referências

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, Daniel F.; RICHARDSON, Neal P.
Spoils of victory: campaign donations and government contracts

in Brazil. The Helen Kellog Institute for International Studies. Working paper n° 329, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 3 maio 2015.

_____. Ministério das Comunicações. *Metade dos brasileiros acessou a internet em 2013, aponta IBGE*. Disponível em: <<http://www.comunicacoes.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/institucionais/32368-metade-dos-brasileiros-acessou-a-internet-em-2013-aponta-ibge>>. Acesso em: 3 maio 2015.

_____. PEC n° 352, de 6 de novembro de 2013. Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=60003>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4650*, Ministro Relator Luiz Fux, Brasília, DF, 6 de setembro de 2011.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 20.887*, Ministro Relator Henrique Neves, Brasília, DF, 22 de maio de 2014.

COSTA, Adeline. *6 sites de crowdfunding para financiar seu projeto*. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/pme/noticias/6-sites-de-crowdfunding-para-financiar-seu-projeto>>. Acesso em: 3 maio 2015.

GLOBO. *Testemunha reforça tese de que cartel dividia contratos da Petrobras*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/02/testemunha-reforca-tese-de-que-cartel-dividia-contratos-da-petrobras.html>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

LETERME, Yves. *Funding of political parties and election campaigns: a handbook on political finance*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014.

LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. *Separation of parties, not powers*. Harvard Law Review Working Paper No. 131, 2006.

OLIVEIRA, José Carlos. *Debates da reforma política terão dois temas prioritários*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/481979-debates-da-reforma-politica-terao-dois-temas-prioritarios,-diz-relator.html>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

OPEN SECRETS. *What is PAC?*. Disponível em: <<https://www.open-secrets.org/pacs/pacfaq.php>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. *2012 presidential race*. Disponível em: <<https://www.open-secrets.org/pres12/>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

PASSARINHO, Nathalia. *Congresso triplica recursos para partidos ao aprovar orçamento de 2015*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/congresso-triplica-recursos-partidos-ao-aprovar-orcamento-de-2015.html>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

PROJETO Política Aberta. Disponível em: <<http://www.politica-aberta.org>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha: (público versus privado). In: *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: PNUD, 2006, p.77-81.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2003.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

SPECK, Bruno W. In Rita de Cássia Biason. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

UOL. *Como funciona o crowdfunding*. Disponível em: <<http://olhardigital.uol.com.br/video/como-funciona-o-crowdfunding/36466>>. Acesso em: 3 maio 2015.