

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 11 - NÚMERO 2

MAIO/AGOSTO 2016

BRASÍLIA - 2016



EJE

Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

O FINANCIAMENTO COLETIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS COMO MEDIDA ECONÔMICA DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES

ANA CLAUDIA SANTANO

Recebido: 1º.8.2016
Aprovado: 9.8.2016



O FINANCIAMENTO COLETIVO DE CAMPANHAS ELEITORAIS COMO MEDIDA ECONÔMICA DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES^{1 2}

CROWDFUNDING OF ELECTORAL CAMPAIGNS AS AN ECONOMIC MEASURE FOR DEMOCRATIZING ELECTIONS

ANA CLAUDIA SANTANO³

RESUMO

O financiamento de campanhas vem sofrendo mudanças no mundo todo, não sendo o Brasil uma exceção. As novas tecnologias transformam cotidianamente as relações sociais que logo se refletem na dinâmica política e na própria forma de atuar da democracia. O financiamento coletivo de campanhas, ou *crowdfunding*, surge nesse movimento de modernização dos canais de participação política e vem crescendo em diversos países. Pressionada por essa “onda” digital e também pelo atual e muito restrito panorama do financiamento de campanhas, a Justiça Eleitoral brasileira resiste a reconhecer esse fenômeno, mantendo a sua posição de cautela diante de novas alternativas. Utilizando-se de uma

¹ Este texto utiliza alguns fragmentos sobre o mesmo tema constante em: SANTANO, Ana Claudia. *O financiamento da política: teoria geral e experiências no Direito Comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016. p. 83 e ss. Neste trabalho, os conceitos, exemplos e ideias foram ampliados e melhor desenvolvidos, avaliando o caso brasileiro e fomentando o debate sobre os prós e contras da adoção dessa ferramenta no financiamento da política.

² Artigo recebido em 1º de agosto de 2016 e aprovado para publicação em 9 de agosto de 2016.

³ Pós-doutoranda em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre e doutora em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha. Membro integrante da Asociación Iberoamericana de Derecho Electoral (AIDE). Pesquisadora no Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (NUPED), da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

revisão bibliográfica, este trabalho se propõe a uma análise dos prós e dos contras de incluir o *crowdfunding* como opção para candidatos financiarem suas campanhas, sem a pretensão de esgotar o tema, mas de fomentar o debate. O exame se inicia com a conceituação do tema, ao qual se segue a exposição de algumas experiências ocorridas em outros países, para logo analisar diversos argumentos favoráveis ou não a essa providência. Ao final, sugerem-se algumas ações por parte do TSE que poderiam ao menos amenizar o difícil momento pelo qual a democracia brasileira está passando.

Palavras-chave: Financiamento. Campanhas Eleitorais. Democracia. Novas Tecnologias. *Crowdfunding*.

ABSTRACT

The financing of electoral campaigns has been changed worldwide, including Brazil. The new technologies transform the social relations daily and have their reflections in the politic dynamics and in their own model of democracy. The crowdfunding emerges in this landscape, inside of a movement of modernization of channels for participation in politics, and it is increasing in many countries. Although the pressure made by this digital “wave, but also by these current and very limited conditions for financing electoral campaigns, the Brazilian Electoral Committee resists to recognize this phenomenon, keeping a conservative position in front of these new alternatives. Making use of a literature review, this paper aims to analyze the reasons pro and against the crowdfunding in electoral campaigns, without finish the debate, but to foster it. The paper begins exposing the central concept, following by explaining some experiences of other countries, and then analyzes several arguments in favor and against the inclusion of this possibility to finance politics. In the end, is been suggested some

measures that could be done by TSE to, at least, live up this hard moment of Brazilian democracy.

Keywords: Financing. Electoral Campaigns. Democracy. New Technologies. Crowdfunding.

1 Introdução

É indiscutível que a Internet revolucionou a sociedade moderna. Como consequência, também alterou profundamente a maneira como as pessoas se relacionam e se comportam no meio social. Se, por um lado, as redes sociais podem refletir diversos pensamentos e opiniões de uma dada sociedade, por outro, elas iniciaram um movimento virtual em torno da política muito perceptível nos dias de hoje. Há muita interação no espaço virtual, que independe do mundo fático, mas alcança interesses e posições de pessoas conectadas pela Internet, sejam estes comuns ou antagônicos.⁴

O fato é que esta mudança nas relações interpessoais é bastante perceptível também nas novas formas de participação política dos cidadãos, que não se limita às redes sociais e parte para o campo da ação virtual desses indivíduos em prol de uma causa, de um projeto.

O conceito de participação política é muito amplo. Existem diversas formas de participação política, que já há muito tempo não se restringem ao voto.⁵ Essas atividades permitem afirmar que, para algumas delas, é

⁴ Cf. PARVIAINEN, Olli, et. al. *Measuring the effect of social connections on political activity on Facebook*. 2012. Oxford. Disponível em: < http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/parviainen_poutanen_laaksonen_rekola_measuring_the_effect_of_social_connections_on_political_activity_on_facebook_v2.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.

⁵ Cf. VERBA, Sidney; NIE, Norman H. *Participation in: America: political democracy and social equality*. New York: Harper & Row Publishers, 1972. p. 72.

necessário tempo; para outras, habilidades; e para outras, dinheiro.⁶ Em praticamente todas, há alcance coletivo de seus resultados, sempre se referindo a uma participação ativa, o que também permite que tempo e habilidades sejam substituídos por recursos econômicos sem que isso intervenha no funcionamento da democracia.⁷ A moderna noção de participação política extrapola o seu perfil jurídico de direito fundamental individual que se expressa por meio do voto e passa a ser percebida também na esfera coletiva, por meio da organização de cidadãos em grupos ou em outras formas, motivados por interesses em comum, o que fortalece o alcance de suas demandas e supera a debilidade da influência individual de cada um deles. Escolher a maneira como a participação política será realizada também é o exercício desse direito, que não pode ser injustificadamente limitado à atuação individual e unitária.⁸

Diante disso, tem-se que a Internet acabou se tornando uma nova – ou outra – alternativa possível para o exercício do direito de participação política, buscada não só como um fórum virtual de debates, como também um espaço no qual já se permite, inclusive, deliberar sobre assuntos do interesse daqueles indivíduos, movimentando a sociedade civil e seus atores nessa nova roupagem para a esfera pública deliberativa.⁹ Talvez um dos fatos que fizeram com que a Internet deixasse de ser algo acessório na política tenha sido a arrecadação de uma vultosa

⁶ VERBA, Sidney; NIE, Norman. H.; KIM, Jae On. *The modes of democratic participation: a cross-national comparison*. Sage: Beverly Hills, California, 1971. p. 55 e ss.

⁷ VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry E. *Voice and equality: civic voluntarism in: american politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995. p. 48.

⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política?* São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 85 e ss. (Coleção primeiros passos).

⁹ Nesse sentido, cf. HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1961. p. 47 e ss.; KEANE, John. *A sociedade civil: velhas imagens e novas visões*. Lisboa: Temas e Debates, 2001. p. 182-184.

quantidade de doações em valores pequenos na campanha presidencial do então candidato Barack Obama, em 2008, que não só auxiliou a sua vitória por meio desse importante suporte econômico, como também demonstrou que a mobilização virtual ao redor de reivindicações e agendas em comum pode ter um forte impacto no *establishment* do financiamento de campanhas. Não há dúvidas de que foi uma medida muito criativa e visionária.¹⁰

É nesse plano que surge o *crowdfunding*, algo inovador no que tange à política e à forma de os cidadãos se mobilizarem, ainda que não seja um fenômeno propriamente novo no mundo.¹¹ Embora não se confunda com a mera arrecadação de recursos via Internet, o *crowdfunding* vem despertando cada vez mais interesse na busca pela realização de projetos independentes.

Com a crescente utilização do *crowdfunding* – ou financiamento coletivo –, surgiram propostas de financiar campanhas eleitorais por meio desse canal virtual, o que vem desafiando as legislações sobre o tema em diversos países do mundo. Afinal, o financiamento coletivo de campanhas é uma ferramenta adequada para a mobilização popular em torno ao tema? É possível adaptar as exigências que o financiamento coletivo impõe ao modelo de financiamento de campanhas vigente em um país? Quais são as vantagens e as desvantagens de sua adoção?

O questionamento se reforça ainda mais com o julgamento de duas consultas pelo Tribunal Superior Eleitoral, que afastou a possibilidade

¹⁰ Para uma análise completa deste caso, cf. KREISS, Daniel. *Taking our country back: the crafting of networked politics from howard dean to Barack Obama*. Oxford, NY: Oxford University Press, 2012.

¹¹ Cf. ADAMS, Carl. *Crowdfunding guidance and practice: value added co-creation*. 2014. Disponível em: < http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2014_Adams.pdf > Acesso em: 12 fev. 2016.

da utilização do *crowdfunding* nas campanhas para as eleições gerais de 2014 e para as eleições municipais de 2016.

Este trabalho tem como objetivo analisar esse fenômeno, partindo da sua conceituação, passando à exposição de algumas experiências ocorridas em outros países e tratando em maior detalhe do caso brasileiro. Também são examinados alguns argumentos contra e a favor dessa medida e, ao final, são sugeridas algumas pautas para o debate, já que este texto não tem a pretensão de esgotar o tema.

2 Um conceito para o *crowdfunding* ou financiamento coletivo

Para entender o conceito de *crowdfunding*, deve-se, antes, voltar um pouco e compreender os termos que deram origem a ele, como o *crowdsourcing*, resultado da junção das palavras em inglês de *crowd* (multidão)¹² e *outsourcing* (que se refere à terceirização).¹³ Jeff Howe foi o primeiro a dissecar esse conceito, argumentando que os avanços tecnológicos em todos os ramos quebraram as barreiras de custo que separavam amadores de profissionais e que também uniam áreas bastante díspares considerando a exploração do talento latente da multidão.¹⁴ Desde então, o termo tornou-se popular, representando um tipo de colaboração em massa que as modernas tecnologias de informação e de comunicação possibilitaram. Com isso,

¹² Definição encontrada no Dicionário Cambridge. Disponível: < http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/crowd_1>. Acesso em: 12 fev. 2016.

¹³ Definição encontrada no Dicionário Cambridge. Disponível em: <<http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/outsourcing>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

¹⁴ HOWE, Jeff. The rise of crowdsourcing. *Wired Magazine*. n. 14, jul. 2006, p. 3. Disponível em: < http://sistemas-humano-computacionais.wdfiles.com/local--files/capitulo%3Aredes-sociais/Howe_The_Rise_of_Crowdsourcing.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

o *crowdsourcing* começou a ser aplicado para diferentes projetos, contando com a colaboração de um grande número de pessoas para a sua execução.¹⁵ É deste ponto que nascem outros termos derivados, como o *crowdcreation*, o *crowdvoting*, e o que interesse aqui, o *crowdfunding*.¹⁶

O *crowdfunding* ocorre quando a multidão tem que dar seu dinheiro para um projeto. Já no *crowdsourcing*, o que vale são as opiniões das pessoas, as suas habilidades criativas.¹⁷

Não há dúvidas de que o *crowdfunding* – também chamado de financiamento coletivo ou financiamento participativo¹⁸ – é uma nova forma de mobilização política. Há diversos projetos que não possuem recursos suficientes para serem viabilizados, sendo necessária a coleta de dinheiro para realizá-los. Também não há dúvidas que o *crowdfunding* se refere a um tipo de mobilização cívica de pessoas que sentem que a sua participação pode ser mais efetiva e mais direta, criando laços mais profundos entre os componentes da comunidade e fomentando o sentimento de cidadania.¹⁹

¹⁵ Aqui se mencionam o caso do Wikipédia, que possibilita que qualquer pessoa escreva sobre qualquer tema que enriqueça e alimente a plataforma, o Google, que atualiza o Google Maps por meio de contribuições de pessoas externas, ou mesmo o Facebook, que contou com a participação de muitos voluntários para traduzir a sua página em diversos idiomas.

¹⁶ LYNGE-MANGUEIRA, Halfdan. Why 'professionalizing' international election observation might not be enough to ensure effective election observation. *Work Paper*. International IDEA, 2012. p. 17. Disponível em: <<http://www.idea.int/democracdialog/upload/why-professionalizing-international-election-observation-might-not-be-enough-to-ensure-effective-election-observation.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

¹⁷ Cf. <<https://fundmydreamindia.wordpress.com/2013/10/27/difference-between-crowdfunding-and-crowd-sourcing/>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

¹⁸ Conforme a terminologia adotada pelo Tribunal de Contas espanhol, em seu informe sobre a fiscalização da contabilidade dos partidos políticos nas eleições europeias de 2014. Cf. <<http://www.tcu.es/repositorio/5c0f591c-e063-4156-a3a7-bdb78f969b5d/l1065.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

¹⁹ Neste sentido, cf. GRAEFF, Erhardt. *Crowdsourcing as reflective political practice: building a location-based tool for civic learning and engagement*. 2014. Disponível em: <

Na política, o *crowdfunding* vem sendo uma resposta de novas forças políticas que não são beneficiadas pelo sistema de financiamento tradicional ou que obtêm poucos recursos pelas vias comuns de arrecadação. Nessa linha, os tipos de estratégias de *crowdfunding* vêm se diversificando, já sendo possível agrupá-los em quatro grupos: a) sistema de doações iguais, em que cada participante adquire a mesma parte do projeto que os demais, não havendo diferença entre quotas; b) coleta de fundos para caridade, entendendo-se aqui por caridade o altruísmo daquele que doa o dinheiro, sem obter nada de retorno; 3) coleta de recursos por meio de empréstimos (*crowdlending*), sendo os valores devolvidos aos participantes, com ou sem juros; 4) sistema de recompensa, que é dada aos participantes como um retorno dos recursos investidos.²⁰

O núcleo da ideia de financiamento coletivo é justamente viabilizar um projeto que, sem a colaboração de muitos indivíduos, provavelmente jamais deixaria o papel. Não importa a forma adotada para operar o *crowdfunding*: ele sempre implicará uma ferramenta de mobilização em torno a uma causa independente, seja o desenvolvimento de projeto tecnológico, acadêmico, ou até mesmo pessoal.²¹ A sua utilização desperta polêmica quando envolve um

http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2014_Graeff.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016; DAVIES, Rodrigo. *Civic crowdfunding as a marketplace for participation in: urban development*. 2014. Disponível em: <http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2014_Davies.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

²⁰ Cf. <<https://fundmydreamindia.wordpress.com/2013/10/27/difference-between-crowdfunding-and-crowd-sourcing/>>. Acesso em: 12 fev. 2016; ADAMS, Carl. *Crowdfunding guidance and practice: value added co-creation*. 2014. Disponível em: <http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2014_Adams.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

²¹ Há muitos exemplos de projetos bem-sucedidos que foram financiados coletivamente por meio desse canal virtual de arrecadação de recursos. Para tanto, vid. Os seis maiores projetos de *crowdfunding* de 2015 - InfoMoney. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/bloomberg/mercados/noticia/4477430/moiores-projetos-crowdfunding-2015>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

projeto político, mais especificamente, quando se tenta financiar uma campanha eleitoral.

3 Algumas experiências em campanhas eleitorais de outros países

Para esta análise, devem-se trazer alguns exemplos que ilustram essa nova maneira de arrecadação de recursos, que conta quase sempre com um suporte informático como a Internet, a fim de viabilizar melhor o cumprimento das metas estabelecidas. A partir das eleições europeias de 2014, quatro partidos escolheram esta via de arrecadação na Espanha: Equo, Podemos, Partido X e Vox. Essas forças políticas optaram cada uma por estratégia própria para a captação de recursos e para atrair a atenção dos eleitores e possíveis doadores. O Equo conseguiu arrecadar 78.403 euros com o seu discurso a favor da causa ecológica na Europa. No entanto, a meta do partido era de 140 mil euros, valor que compunha o orçamento para a realização da campanha. Era o dobro do efetivamente obtido.²²

Um exemplo de sucesso foi o Podemos, que adotou uma estratégia mais arrojada para a captação de recursos e alcance de metas.²³ Para cada providência necessária para a realização de sua campanha eleitoral havia uma meta específica, como para pagar gasolina e transporte de militantes (10.440 euros), gravação de programas eleitorais (7.051 euros) ou despesas de envio de propaganda eleitoral pelo correio (a cada 10 euros, seriam enviadas 72 correspondências). Podemos

²² Cf. <<http://www.elmundo.es/espana/2014/05/16/5375c1ca22601d2f7c8b456d.html>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

²³ Tanto foi assim que o International IDEA o considerou como um modelo inovador de transparência no financiamento de campanhas. Cf. <<http://podemos.info/podemos-presenta-su-modelo-de-transparencia-y-financiacion-participativa-en-suecia/>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

conseguiu arrecadar mais de um milhão de euros desde 4.382 aportes, considerando todas as comunidades autônomas da Espanha, tudo com a promessa de devolução com base no recebimento dos recursos públicos oriundos da conquista de cadeiras no Parlamento Europeu, que foram cinco, em uma alusão ao sistema *crowdfunding*, ou empréstimo coletivo.²⁴

Já o Partido X – uma força que buscou canalizar o descontentamento daqueles que não concordavam com a política tradicional – orçou a campanha em 62.077 euros e se embasou no discurso de que, se os doadores podiam doar 50 euros, não se limitassem a 10, para que ocorressem as mudanças políticas que se pregavam. Além disso, o valor, segundo a justificativa do próprio partido, podia ser alto se comparado ao gasto de um cidadão qualquer, mas era muito baixo se confrontado com o gasto pelas elites políticas. Por outro lado, o orçamento foi viabilizado com base em uma tabela de custos disponível em sua página de Internet.²⁵ Como último caso, Vox somente conseguiu arrecadar seis euros, de uma meta de 100 mil.²⁶

Outro exemplo emblemático é o caso da campanha presidencial de Pekka Haavisto, pelo Partido Verde da Finlândia, em 2012. A campanha de Haavisto foi baseada em grupos autônomos de campanhas auto-organizados, com pouca ou nenhuma supervisão do comitê de

²⁴ Dados constantes no relatório de fiscalização das eleições europeias 2014 elaborado pelo Tribunal de Contas espanhol. Cf. <<http://www.tcu.es/repositorio/5c0f591c-e063-4156-a3a7-bdb78f969b5d/l1065.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

²⁵ Cf. <<http://www.elmundo.es/espana/2014/05/16/5375c1ca22601d2f7c8b456d.html>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

²⁶ Cf. <<http://www.elmundo.es/espana/2014/05/16/5375c1ca22601d2f7c8b456d.html>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

campanha principal. Os grupos usaram *memes*²⁷ e *flashmobs*,²⁸ produziram propagandas de televisão e criaram todo o material mais visível da campanha. Em torno de 80% de todo o financiamento veio por meio de uma ferramenta de microfinanciamento, além do fato de que esses grupos organizados se utilizaram principalmente do Facebook e Twitter para divulgar e “viralizar” o seu material por meio da mídia social. Muitos desses grupos eram originalmente baseados em redes já existentes, mas cresceram para incluir outras pessoas interessadas durante as eleições, o que possibilitou resultado surpreendente. Pekka Haavisto foi o primeiro candidato em eleições gerais a se declarar abertamente homossexual, apresentando-se pelo Partido Verde (que não é uma opção tradicional na política finlandesa). Superou as dificuldades nos seus níveis de financiamento e pessoal de campanha, terminando com 37,4% dos votos, em segundo lugar nas eleições, de um total de oito candidatos. Autores que analisaram o episódio afirmam que isso provavelmente não teria sido possível com um projeto de campanha mais tradicional. Vale lembrar que a campanha foi organizada separadamente do Partido Verde, mesmo em um sistema em que o peso da formação partidária é determinante.²⁹

A Inglaterra também teve uma intensa experiência de *crowdfunding* nas eleições gerais de 2015, quando o Partido Verde, utilizando-se da plataforma *crowdfunder.co.uk*, organizou a sua arrecadação de recursos em nível nacional com a maior abrangência possível do território

²⁷ Referente a uma ideia, imagem, vídeo, etc., que se espalha rapidamente pela Internet. (Cf. <http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/meme>).

²⁸ *Flashmobs* se referem a grupos de pessoas que se organizam, por *e-mail* ou telefones celulares, para que se dirijam a um local público específico e realizem algo divertido, engraçado ou descontraído, para logo se retirarem todos juntos (Cf. <http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/flashmob>).

²⁹ Vid. ERANTI, Veikko; LINDMAN, Juho. *Crowdsourcing and crowdfunding a presidential election*. 2014. p. 7-8. Disponível em: http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2014_Eranti.pdf Acesso em: 12 fev. 2016.

britânico, alcançando 2.976 apoiadores em muitas localidades e reunindo mais de 74 mil libras, algo incomum para um sistema distrital de votação. Já na Escócia, Alex Salmond, ex-primeiro-ministro, que ocupou o cargo de 2007 a 2014, também organizou uma campanha nacional de arrecadação pelo *crowdfunding* usando a mesma plataforma, permitindo que 307 apoiadores doassem mais de 13 mil libras, o que o ajudou a ser eleito a uma cadeira no Parlamento de Westminster, nas eleições gerais de maio de 2015 pelo Scottish National Party (SNP). Somente em Edimburgo Norte e em Leith, eles alcançaram a meta de 5 mil libras e angariaram mais de 7.600 euros de cerca de 212 apoiadores.³⁰

Não há como ignorar o crescente uso do *crowdfunding* para o financiamento de campanhas eleitorais e propósitos políticos por todo o mundo, sendo esses exemplos ilustrativos de seu importante impacto sobre a própria forma tradicional de financiamento político. O Brasil não seria exceção da rápida disseminação desse fenômeno.

4 O financiamento político no Brasil e as tentativas de se utilizar do *crowdfunding*

É inegável que o cenário político brasileiro sofreu expressivas mudanças nos últimos anos no que tange ao seu sistema de financiamento político. A perigosa - porém não automática - relação entre as doações privadas para campanhas eleitorais e a corrupção exigia (e ainda exige) reparos, tanto de ordem econômica quanto ética. A conexão indiscutivelmente negativa entre os grandes doadores (*big donors*)³¹, majoritariamente grandes corporações, e as candidaturas

³⁰ Dados retirados do site Crowdfunder.co.uk. Disponível em: <<http://www.crowdfunder.co.uk/blog/crowdfunding-for-politics-uks-top-8-political-crowdfunds/>> Acesso em: 18 jul. 2016.

³¹ Cf. PEREIRA, Rodolfo Viana; VIDAL, Luísa Ferreira. Big Donors Brasileiros: Retrato das 10 (dez) empresas que mais doaram para as campanhas e para os diretórios nacionais dos

vencedoras nas urnas exigia uma postura mais contundente por parte das instituições.³² Isso ocorreu por meio de dois canais: o julgamento da ADI nº 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal e a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, responsável pela última reforma política.

Uma das principais medidas resultantes desse processo foi a proibição das doações por pessoas jurídicas, reconhecidamente a principal fonte de recursos para campanhas e partidos, o que provoca, automaticamente, um decréscimo de receita importante para os candidatos das eleições de 2016, primeira ocasião em que essa vedação estará vigente.

Independentemente do posicionamento a favor ou contra essa proibição³³, ela faz parte de uma realidade marcada pela redução abrupta de receitas, mas também por limitações de gastos importantes, de restrição de possibilidades de propaganda eleitoral, de diminuição do tempo de campanha, entre outros elementos. O novo cenário motivou alguns agentes políticos a investigarem a possibilidade de utilizar o *crowdfunding* como uma ferramenta de arrecadação de doações privadas por pessoas físicas, uma das únicas fontes permitidas

partidos políticos dos candidatos à Presidência da República nas eleições de 2010. In: COSTA, Mônica Aragão M. F.; GUERRA, Arthur Magno e Silva; RIBEIRO, Patrícia Henriques (Orgs.). *Direito Eleitoral: leituras complementares*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 391-413.

³² Sobre o problema, é ilustrativo o trabalho de BOAS, Taylor C.; HIDALGO, Daniel F.; RICHARDSON, Neal P. Spoils of victory: campaign donations and government contracts in: Brazil. *Working paper* 329. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Ago., 2011. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/21818_Cached.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2016.

³³ Recomenda-se a leitura da opinião a favor de: SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. In: SARMENTO, Daniel. *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 673-700. Já como opinião contrária, cf. SANTANO, Ana Claudia. Menos proibição e mais transparência: as (falsas) promessas sobre a vedação de doações de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais. In: AIETA, Vânia; BORGES, Marcelle Mourelle Perez Diós (Org.). *Cadernos da Esdel*. Juiz de Fora: Editar, 2015, v. 1, p. 199-218.

atualmente, de forma a mobilizar a participação política e fomentar as pequenas doações, bem como tentar repor a receita que antes vinha de doações oriundas de pessoas jurídicas.

Mesmo antes de tantas alterações no modelo de financiamento da política brasileira, o TSE respondeu em 2014 à Cta nº 208-87/DF, de relatoria do Ministro Henrique Neves, apresentada pelo deputado federal Jean Willys de Mattos Santos, na qual se questionava sobre a possibilidade de se utilizar de mecanismos como o *crowdfunding* para o financiamento de campanhas eleitorais.³⁴

Seguindo parecer da Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (Asepa), bem como da Assessoria Especial da Presidência, o Ministro Henrique Neves entendeu que qualquer mecanismo de arrecadação de valores fora dos parâmetros previstos na resolução aprovada pelo TSE (utilizando-se do texto da Resolução nº 23.406, de 27 de fevereiro 2014) não estaria de acordo com a legislação, o que torna a ferramenta objeto da consulta fora do leque de alternativas de levantamento de recursos. O ministro também destacou o problema da cobrança de valores pelos intermediários que realizassem a arrecadação

³⁴ Assim foi formulado o questionamento: “O financiamento coletivo consiste na obtenção de capital para iniciativas de interesse coletivo por meio da agregação de múltiplas fontes de financiamento, em geral pessoas físicas interessadas na iniciativa. Traduz-se por ações na Internet (*websites*) com o objetivo de arrecadar dinheiro para diversos fins. Destarte, indaga:

1. Considerando a jurisprudência deste Tribunal Superior Eleitoral, bem como a legislação eleitoral vigente, a arrecadação de recursos por meio de *websites* de financiamento coletivo mostra-se lícita no que tange às campanhas eleitorais?

2. 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?

3. Permite-se a divulgação do financiamento coletivo? Se sim, por quais meios de comunicação e de que forma?”.

dos recursos, bem como a impossibilidade de se identificar o doador depois de feito o aporte, já que é composto um fundo comum a ser entregue ao candidato beneficiário.

Assim dispõe a ementa:

Consulta. Arrecadação de recursos.

1. As doações eleitorais, pela internet, somente podem ser realizadas por meio de mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação (Lei 9.504/97, art. 23, § 40, III).

2. As técnicas e serviços de financiamento coletivo (*crowdfunding*) envolvem a figura de um organizador, pessoa jurídica ou física, que arrecada e repassa os valores recebidos a quem é financiado.

3. A própria natureza da doação eleitoral não permite a existência de intermediários entre o eleitor e o candidato, ainda mais quando há possibilidade de remuneração do responsável pela arrecadação coletiva.

4. Caso determinada pessoa arrecade perante terceiros recursos para, em nome próprio, realizar doações aos candidatos, os limites legais previstos nos art. 23 e 81 da Lei nº 9.504/197 serão calculados de acordo com o rendimento bruto (pessoas físicas) ou faturamento bruto (pessoas jurídicas) verificado no exercício anterior. Se os valores doados extrapolarem os limites pessoais previstos na legislação, aquele que captou e repassou as doações poderá responder pelo excesso verificado.

Consulta conhecida, respondendo-se de forma negativa o primeiro questionamento e tornando prejudicadas as demais indagações.

Já em 2016, outra consulta (nº 274-96/DF) foi submetida ao TSE sobre o financiamento coletivo, de autoria dos deputados Alessandro Molon e Daniel Coelho. Por unanimidade, não foi conhecida, por entender o Tribunal que, a exemplo de 2014, a legislação continua não permitindo esses mecanismos, já que não houve nenhuma alteração legislativa. Contudo, na ocasião, o Ministro Henrique Neves, mesmo não conhecendo da consulta, ressaltou que o tema ganha importância no Congresso

Nacional, diante da proibição de doações por pessoas jurídicas, e que o TSE está disposto a colaborar na tarefa de desenvolver uma solução adequada em conjunto.³⁵

Percebe-se uma posição de cautela por parte do TSE nos dois casos. No primeiro, há nitidamente uma interpretação restritiva das disposições da então vigente Resolução nº 23.406/2014, que regia a arrecadação e os gastos nas eleições de 2014. Segundo a letra da norma, as doações por Internet somente poderiam ser feitas: em mecanismos na página Web própria do candidato; com a plena identificação do doador; com emissão de recibo eleitoral individual por doação, no momento de sua realização; por meio de cartão de crédito ou débito. Assim, qualquer página eletrônica de arrecadação de recursos que não estivesse no *site* do candidato já estaria fora do determinado por lei.

Além disso, foi utilizado o argumento da intermediação das doações (com um terceiro entre o candidato ou o partido beneficiário e o doador, o qual cobraria uma taxa para a realização desse serviço), bem como da impossibilidade de se identificar individualmente cada doador, considerando que o valor total forma um fundo único, fazendo com que a figura do doador originário desapareça, comprometendo a fiscalização das fontes dos recursos.

Parece que há um apego injustificado à norma, tendo em vista que já há a permissão de doações por Internet, prevendo, até mesmo, a não responsabilização de partidos e candidatos por fraudes ou erros cometidos sem o conhecimento destes e que envolvam esse tipo de aporte.³⁶

³⁵ Cf. <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Julho/tse-nao-conhece-consulta-sobre-201cvaquinha-eleitoral201d-por-falta-de-legislacao>>. Acesso em: 18 jul.2016.

³⁶ Cf. opinião de BARCELLOS, Ana Paula de. *Crowdfunding* eleitoral, por que não

Já no segundo caso, a cautela foi demonstrada por meio do não conhecimento da consulta. Embora os questionamentos sobre a matéria não se assemelhassem aos realizados em 2014³⁷, o que forçaria o TSE a

experimentar? Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jul-07/ana-barcellos-crowdfunding-eleitoral-nao-experimentar>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

³⁷ Esses foram os questionamentos desta consulta: “Considerando que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650, em 17 de setembro de 2015, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais; Considerando que até a referida decisão do STF, o percentual médio de participação de pessoas jurídicas na composição total da arrecadação de candidatos e partidos políticos era de mais de 80% e que, portanto, haverá necessidade de reposição parcial de recursos por meio da ampliação da participação de pessoas físicas; Considerando a capacidade de aproximar pessoas físicas de causas políticas, a legitimidade social e a capilaridade de organizações sociais, notadamente aquelas que não recebem recursos públicos ou que são relacionadas pelo art. 24 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997);

[...]

Apresentamos a seguinte consulta ao Tribunal Superior Eleitoral:

1. Diante da expressa autorização do art. 23 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) para que pessoas físicas façam doações em dinheiro às campanhas eleitorais por meio de transferência eletrônica de depósitos, indaga-se, poderiam tais transferências eletrônicas se originar de aplicativos eletrônicos de serviços ou sítios na Internet, desde que preenchidos os requisitos de identificação da pessoa física doadora?
2. Tendo em vista que o art. 23 da Lei nº 9.504/1997 permite doações de recursos financeiros de pessoas físicas desde que efetuadas na conta corrente de campanha, e que tais doações podem ser feitas por meio de “mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na Internet” mediante a) identificação do doador e b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada, pergunta-se se doações podem ser organizadas por pessoas jurídicas sem fins lucrativos e posteriormente transferidas diretamente à conta de campanha com a observação de todos os requisitos legais, ou seja, identificação de doadores e emissão de recibos individuais por CPF, dentre outros.
3. Permite-se a divulgação do sítio de financiamento coletivo na Internet direcionado a candidatos ou partidos, desde que mediante autoria identificada de pessoa natural de modo que seja considerado manifestação política individual, nos termos do inciso IV do art. 57-B da Lei nº 9.504/1997, e desde que feita por meio de serviço gratuito para pessoas naturais, de forma que a divulgação não incida na hipótese do art. 57-C da Lei nº 9.504/1997?
4. Permite-se a organização e arrecadação por *sites* de financiamento coletivo antes do início do período eleitoral, desde que a transferência aconteça no período de campanha e em conformidade com as regras eleitorais de transparência e identificação de doador?
5. Permite-se que os partidos e candidatos iniciem o processo de captação de doações de pessoas físicas anteriormente ao período oficial de campanha, desde que garantam a possibilidade de devolução dos valores doados caso a convenção partidária respectiva não conforme a candidatura?
6. Há impedimento legal a que entidades da sociedade civil, com ou sem vinculação partidária, organizem *sites* destinados a promover a aproximação entre eleitores

ao menos responder à consulta com base nas novas perguntas, isso não ocorreu.³⁸ Com o argumento de que as regras para doações por Internet não foram alteradas pela Lei nº 13.165/2015, a resposta continuou sendo a de que páginas Web externas às do candidato que tenham um intermediário e que não possibilitem a emissão de recibos e a identificação individualizada dos doadores seriam vedadas. Com a proximidade das eleições de 2016 e com o notório impacto de eventual resposta positiva à consulta, o TSE preferiu postergar o debate para outro momento.

5 As vantagens e desvantagens do *crowdfunding*

Antes de aprofundar sobre o acerto ou não da postura do TSE diante do financiamento coletivo de campanhas eleitorais, é conveniente expor algumas razões que podem auxiliar na análise, tanto para se posicionar a favor quanto para se opor ao mecanismo.

a. O fomento da cidadania e de valores democráticos

Grande parte dos defensores do *crowdfunding* se fundamenta em uma de suas grandes vantagens, que é a sensação de que a cidadania está

interessados em apoiar determinado projeto político ou candidatura, inclusive por meio da coleta de doações para posterior repasse a partidos ou candidatos no período eleitoral, obedecidas as regras de transparência e identificação dos doadores?

7. Os recibos eleitorais de que trata o art. 23 da Lei nº 9.504/1997 devem ser emitidos pelo organizador do financiamento coletivo no momento da doação por meio de sítio na internet ou apenas posteriormente, pelo candidato ou partido beneficiário da doação, no momento do recebimento da doação do organizador em nome dos doadores pessoas naturais?

8. Ainda sobre os recibos eleitorais, é permitida a emissão imediata do recibo no *site* do organizador do financiamento coletivo por meio de certificação digital, de forma que o doador receba sua via do recibo com o CNPJ da campanha, conforme os requisitos legais, no ato da doação?

9. Em caso de arrependimento, antes do final da campanha eleitoral, poderá o doador pessoa física solicitar a restituição do valor doado?

Como se daria o procedimento de devolução e cancelamento do recibo de doação eleitoral?.

³⁸ A decisão ainda não havia sido publicada até a elaboração deste trabalho.

construindo algo em conjunto, diminuindo o custo de todos em prol de um projeto em favor do bem coletivo. Este, aliás, é o principal argumento daqueles que se engajam na promoção de projetos *crowdfunding*, contribuir economicamente para algo em que se acredita.

O alvo principal do *crowdfunding* são as pequenas doações, que juntas formam um valor compatível para arcar com um projeto que se apoia. Quando se está falando de campanhas eleitorais, a tendência é que os principais beneficiários sejam candidatos que não possuem apoio partidário, seja pelo Fundo Partidário, seja pela ausência de suporte da elite do partido. Candidatos carentes das condições mínimas de realizar uma campanha competitiva, seguramente, seriam os primeiros a aderir ao financiamento coletivo, mobilizando o seu eleitorado, o seu bairro, aqueles que creem em suas propostas.

Pode-se pensar que isso já pode ocorrer apenas com a permissão das doações de pessoas físicas, já que os apoiadores desses candidatos podem doar recursos no valor que desejarem - desde que respeitando o limite máximo - para as opções políticas que mais refletem as suas demandas. No entanto, o financiamento coletivo é reunido por meio da Internet, ao alcance de todos, sem os trâmites burocráticos da atual legislação, que terminam desmotivando as pessoas a doarem para as campanhas. Além disso, a Internet permite que o cidadão se sinta mais confortável para realizar uma doação para uma opção política sem o julgamento social, sem o olhar do funcionário do banco questionando-o se é isso que ele realmente quer fazer, ou das pessoas que estão ao seu redor no momento. Vale lembrar que estamos em tempos de demonização da política e em que há situações em que a pessoa quer participar do processo eleitoral e se vê constrangida pelos outros que não compartilham de seu desejo.

A eventual “vergonha” em realizar doações no caixa de banco pode ser facilmente vencida pela transferência eletrônica entre contas. No entanto, o que se busca não é dar ao cidadão apenas uma alternativa de aportar recursos para as campanhas, mas de dar mais opções de como fazê-lo, facilitando a sua participação política por esse canal. Embora se reconheça a acessibilidade de se fazer uma doação por meio de transferência bancária, o fato é que essa opção não motiva os cidadãos a doarem, já que o seu dinheiro vai ser gasto de uma forma que ele não saberá. É apostar cegamente em um candidato, sem nenhuma transparência prévia de gastos, algo a que o *crowdfunding* concede uma nova roupagem: há transparência imediata nos gastos e nos orçamentos das campanhas financiadas coletivamente, como se verá adiante.

Outro contraponto do *crowdfunding* é que o uso da Internet para as campanhas eleitorais já é reconhecido pela norma vigente, o que dispensaria, em um primeiro momento, o uso dessas ferramentas virtuais para a coleta de recursos oriundos do financiamento coletivo. No entanto, a possibilidade de se arrecadar pela Internet tornou-se pouco ou nada viável para a maioria dos candidatos, senão para todos. Os custos que rondam a instalação de um sistema capaz de captar recursos em página Web própria (não externa) que habilita a utilização de cartões de crédito e de débito, respeitando todas as regras de identificação do doador, etc., aliados ao curto período de campanhas, fez com que essa alternativa não seja compensatória do ponto de vista econômico, pois mesmo grandes candidaturas não têm conseguido repor os valores gastos para logo apurar o que efetivamente poderá ser

usado na campanha. Geralmente, é uma medida que só traz prejuízos ao comitê de campanha³⁹ em vez de mais recursos.⁴⁰

Portanto, a mobilização cidadã em torno a uma causa, que faz com que as pessoas acreditem que eleger aquela opção política é possível, fomenta a realização de doações e cultiva valores democráticos. Soma-se a isso a facilidade na realização da doação por meio de uma plataforma digital que deixe as pessoas mais tranquilas para doar recursos, sem o julgamento alheio da demonização da política, ao mesmo tempo em que torna transparente todo esse processo, já que, para ter a doação, o candidato deverá convencer o possível doador de que vale a pena colocar seu dinheiro no projeto. É aqui que se localiza um dos principais diferenciadores do *crowdfunding*: a transparência nos gastos eleitorais.

³⁹ Como ocorreu na campanha presidencial de Marina Silva, em 2010. Sua arrecadação de recursos pela Internet foi organizada em curtíssimo tempo e sofreu muitos problemas burocráticos, todos relacionados aos meios de pagamento, em especial aos cartões de crédito, que impediram o lançamento da ferramenta no momento planejado. A arrecadação só entrou em operação um mês depois, em agosto, quando as principais empresas de cartão de crédito se sentiram suficientemente seguras com o seu funcionamento. Atuou durante 58 dias apenas, reunindo R\$170.527,75, um valor muito pequeno. Mas, ainda assim, foi a candidata que mais arrecadou por esta via em comparação com os demais, o que, de certa forma, pode amparar a afirmação de que não “vale a pena” apostar nesta alternativa. Cf. <<http://www.eleitoronline.com.br/doacoes-de-campanha-pela-internet-na-campanha-de-marina-silva/>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

⁴⁰ Comumente se cita o caso da campanha de Marcelo Freixo para a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, como bom exemplo de sucesso de arrecadação de valores pela Internet. Contudo, o caso Freixo se encaixa muito mais em um sucesso de mobilização cidadã em torno de uma campanha e que, conseqüentemente, teve impactos na arrecadação de recursos por meio de doações de pessoas físicas, não só pela Internet, mas também por transferências bancárias. Ou seja, é um exemplo de estratégia de campanha, como alternativa ao escasso tempo na TV e na rádio que Freixo tinha, porém não deve ser visto como um exemplo de *crowdfunding*. Cf. ITUASSU, Arthur et. al. Internet, eleições e democracia: o uso das redes sociais digitais por Marcelo Freixo na campanha de 2012 para a prefeitura do Rio de Janeiro. *Revista Compólitica*. v. 2, n. 4, ago./dez. 2014. Disponível em: <www.compolitica.org/revista/index.php/revista/article/download/152/106>. Acesso em: 20 jul. 2016; e MASSUCHIN, Michele Goulart; TAVARES, Camila Quesada. Disputa eleitoral e estratégias de campanha na Internet: padrões de uso dos websites pelos candidatos em 2012. *Paraná Eleitoral*, v. 3, n. 3, p. 437-472, 2015.

b. O fomento da transparência nos gastos e na arrecadação de recursos para campanhas

Parte-se do pressuposto de que, para conquistar a confiança dos doadores, deve-se expor a destinação dos recursos. Para tanto, as opções políticas se utilizam de tabelas em suas páginas na Internet e de descrição de orçamentos, a fim de cativar os cidadãos a contribuir. Para campanhas modestas que fogem da maneira tradicional de fazer política, a transparência pode ser um fator determinante para a obtenção de dinheiro daqueles que se sentem desencantados com a política, além de envolvê-los novamente no processo eleitoral, resgatando sentimentos democráticos.⁴¹

A tática geralmente utilizada para a arrecadação de recursos no *crowdfunding* é fracionar o objetivo em partes que possibilitem o convencimento do que vai realizar a doação de que aquele projeto é sério e possível. Como visto anteriormente, há o caso do Podemos, que se utilizou do detalhamento de sua campanha, fixando um valor para a confecção de panfletos, outro para a elaboração da propaganda eleitoral, etc. Isso gera confiança no cidadão e demonstra o quanto pode, de fato, custar uma campanha. Pode auxiliar nessa medição expor alguns orçamentos, concedendo ainda mais seriedade à proposta, pois, com base em um orçamento ou em um valor fixo, pode-se verificar se há gastos mal feitos ou inflados na campanha. Tornando estas informações transparentes, o candidato deixa seu eventual doador mais tranquilo e certo de sua decisão de colaborar, além do fato de permitir um tipo de controle cidadão dos gastos de campanha, já que, se o eleitor julga que o valor destinado à panfletagem está fora do padrão, por exemplo, pode simplesmente não doar; mas, caso julgue adequado, poderá colaborar diretamente para o projeto.

⁴¹ Este argumento foi amplamente utilizado pelo *Podemos* e pelo *Partido X* na Espanha.

Obviamente o *crowdfunding* pode ser feito por candidatos sem fixar valores fixos ou despesas a serem pagas com os recursos, deixando somente a opção de doar para a campanha, considerada em geral. Porém, isso pode comprometer o convencimento dos possíveis doadores e o resultado da arrecadação. O ônus é só do candidato.

c. A questão da desigualdade nos valores das contribuições

Os desafios aportados pelo *crowdfunding* para os sistemas de financiamento da política não são poucos e se relacionam principalmente com alguns problemas que caracterizavam o início da elaboração de um modelo para a obtenção de recursos privados para a política. Um destes problemas é que, com a disseminação de projetos de *crowdfunding* na política, todos os problemas de desigualdade na competição e de abuso do poder econômico na campanha novamente estarão na pauta, já que haverá projetos apoiados por pequenos doadores, por pessoas com poder aquisitivo normal e outros que poderão ser suportados por pessoas da elite econômica. Essa questão passa pelo mesmo caminho que o debate travado sobre as doações privadas e seus limites. No caso do *crowdfunding*, o tema ganha ainda mais densidade, já que a meta é estabelecida pelo próprio partido e, a princípio, não há limitação na contribuição econômica ao projeto. Nesse sentido, pode haver projetos realizados graças a muitas doações de valores modestos e outros amparados em poucas doações, porém de vultosos montantes.⁴²

Esse problema poderia ser solucionado com a imposição de um limite no valor da contribuição, tal como fez a Espanha na lei que regulou as plataformas de *crowdfunding* em geral, por meio da *Ley Orgánica* nº 5,

⁴² Cf. DAVIES, Rodrigo. Civic crowdfunding as a marketplace for participation in: urban development. 2014. Disponível em: <http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2014_Davies.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

de 27 de abril de 2015. Nessa norma, o limite máximo para doações de pessoas não cadastradas no sistema nacional é de 3 mil euros anuais.⁴³ Não se está advogando pela adoção do modelo espanhol, mas por se emprestar a ideia, já que, talvez, não impor um limite máximo ao valor das doações, bem como ao seu número, pode transferir ao *crowdfunding* de campanha os mesmos problemas de desigualdade econômica tidos no financiamento privado em geral.

Contudo, pode ser que a imposição de um limite ao valor das doações não seja uma providência adequada, considerando-se que o *crowdfunding* é uma demonstração espontânea desde a sociedade organizada em prol de um projeto. Certamente se pode argumentar que um limite às contribuições por meio deste canal impactaria negativamente a liberdade de participação política e de mobilização cidadã. Soma-se a isso o fato de que no *crowdfunding* existem metas objetivas a serem alcançadas com as doações, ou seja, já há um limite na arrecadação de recursos. Um limite nos aportes pode prejudicar somente os que necessitam recorrer a essa estratégia digital para levantar algum fundo para a campanha, ou seja, os já desfavorecidos diante do sistema tradicional de financiamento.

d. O perigo do financiamento coletivo paralelo ao oficial – o exemplo dos PACs (*Party Action Committees* dos Estados Unidos)

A problemática antes referida pode gerar outra: fomentar financiamento de campanhas paralelo ao oficial, da mesma forma que existe nos Estados Unidos com o *hard money* (dinheiro controlado

⁴³ Não se explicará como funciona a lei que regula o *crowdfunding* na Espanha. Basta expor que há uma classificação de investidores – no caso, doadores – que varia conforme a renda anual ou se é pessoa física ou jurídica.

pela legislação em vigor) e o *soft money* (valores arrecadados pelos PACs - *Party Action Committees* e que não são controlados pela norma).

Ao liberalizar a arrecadação de recursos pelo *crowdfunding*, não há dúvidas de que esse canal pode fomentar a criação de um via paralela de campanha, já que oferecerá mais vantagens de receita e de despesa do que o sistema legal vigente, anulando todos os benefícios já apontados de mobilização cidadã e de cultivo de sentimentos democráticos. Mesmo com a transparência que isso possa aportar para as campanhas, possibilitar a criação de uma alternativa “não oficial” de financiamento de campanhas pode causar ainda mais desigualdade econômica, agravada pela falta de controle sobre os valores que trafegam nessa via.

Diante dessa hipótese, opina-se que, antes de autorizar o *crowdfunding*, estabeleçam-se as plataformas autorizadas a fazê-lo nas campanhas, ou mesmo que a Justiça Eleitoral desenvolva uma plataforma que atenda às especificidades da lei e que não possa ser utilizada sem controle. Trata-se, sem dúvida, de uma opção paternalista de regulação, mas que parece necessária, a fim de evitar resultado pouco condizente com o verdadeiro propósito do financiamento coletivo.

e. *Crowdfunding* como porta para *outsiders*?

Aqui se menciona um tema relacionado à abertura do sistema político: o da entrada de *outsiders* na esfera política. Deve-se refletir sobre o problema, tendo em vista o já desorganizado cenário político brasileiro, no qual candidatos tidos como minoritários concorrem a cargos considerados inatingíveis, mas que, devido à maleabilidade na carreira política quase sem o controle partidário, podem ser eleitos

e causar ainda mais fragmentação.⁴⁴ Entende-se como um *outsider*⁴⁵ aquele candidato ou agente político que consegue destaque não por meio dos partidos já estabelecidos, mas como políticos independentes ou mesmo partidos ou associações novas no sistema.⁴⁶ No caso presente, ainda que não se altere o monopólio de candidaturas, é de notório conhecimento que não é um fator que efetivamente influencie na entrada de *outsiders* na política, já que o pragmatismo se faz presente quando partidos “emprestam” a legenda ao candidato “puxador” de voto, possibilitando a sua candidatura em troca dos benefícios que ela pode trazer à sigla.

O pragmatismo citado pode ser considerado como um comportamento inadequado dos partidos, comprometendo o espectro político como um todo. Por outro lado, o frágil filtro dos partidos no momento de possibilitar candidaturas de indivíduos “de fora” do sistema pode ser visto como algo democrático, sendo o *crowdfunding* um suporte a mais para esses candidatos. Contudo, deve-se alertar que o financiamento coletivo pode fomentar o êxodo do sistema tradicional e terminar facilitando a eleição de candidatos com pouco ou nenhum capital político, afetando a qualidade da representação.⁴⁷ Claramente isso passa muito mais pelo

⁴⁴ Cf. MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso Nacional. *Revista de sociologia e política*, n. 20, p. 115-134, jun. 2003.

⁴⁵ Nas ciências sociais, há um conceito clássico elaborado por Howard S. Becker do que seria um *outsider*: “Todos os grupos sociais fazem regras e tentam, em certos momentos e em algumas circunstâncias, impô-las. Regras sociais definem situações e tipos de comportamento a elas apropriadas, especificando algumas ações como ‘certas’ e proibindo outras como ‘erradas’. Quando uma regra é imposta, a pessoa que presumivelmente a infringiu pode ser vista como um tipo especial, alguém de quem não se espera viver de acordo com as regras estipuladas pelo grupo. Essa pessoa é encarada como um *outsider*”. (Cf. BECKER, Howard S. *Outsiders: estudo de sociologia do desvio*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. p. 15).

⁴⁶ Conceito elaborado pela própria autora com base no trabalho de CARRERAS, Miguel. The rise of outsiders in: Latin: America, 1980-2010: an institutionalist perspective. *Comparative political studies*. v. 45, n. 12, p. 1451-1482, 2010.

⁴⁷ Cite-se uma análise do caso finlandês. Cf. STRANDBERG, Kim. Online campaigning: an

debate da democracia, pois, se o voto popular elege alguém sem capital político, a decisão é soberana, devendo prevalecer. Indivíduos com pouco preparo para a vida pública podem causar mais prejuízos do que oferecer benefícios ao sistema. Porém, como se trata de uma decisão mais política do que jurídica, os limites deste trabalho não permitem o aprofundamento deste tópico, mas tão somente apontá-lo como uma possibilidade.

f. A dificuldade da identificação dos doadores originários

Outra questão muito mencionada nos debates envolvendo o *crowdfunding* é o referente à transparência, mas, dessa vez, dos doadores. Não há, de fato, um mecanismo de identificação dos que contribuíram à concretização do projeto, embora uma ferramenta para esse fim pudesse ser cogitada para o momento em que se colabora, como ocorre com as doações por Internet diretamente ao candidato. No entanto, cabe lembrar que a identificação de doadores já foi o centro de muitas discussões também envolvendo doações privadas e que se relaciona com o segredo do voto e com o direito ao anonimato da pessoa que contribui.⁴⁸ Tanto é assim que, em legislações como a italiana e australiana, a identificação de doadores somente é obrigatória a partir de determinado valor, excluindo-se pequenas doações.⁴⁹

Na Espanha, esse problema de identificação de doadores no *crowdfunding* foi levantado pelo Tribunal de Contas, considerando-se que, atingida a meta, os valores integram um fundo comum que será

opening for the outsiders? An analysis of Finnish Parliamentary Candidates' websites in: the 2003 election campaign. *New media society*. v. 11, n. 5, p. 835-854, 2009.

⁴⁸ Cf. SANTANO, Ana Claudia. *O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 2. ed., Curitiba: Íthala, 2016.

⁴⁹ Vid. a muito polêmica Legge 13/2014 da Itália, e arts. 303 e seguintes da Commonwealth Electoral Act 1918, da Austrália.

destinado ao projeto anteriormente designado. Não há, na opinião do Tribunal de Contas espanhol, uma forma de individualizar as doações após a sua destinação ao projeto, o que fere a transparência na prestação de contas. Não saber quem financiou o projeto traz ao debate as mesmas questões sobre as doações anônimas para as campanhas eleitorais.⁵⁰

A solução dessa questão pode caminhar ao lado da que visa ao controle das plataformas que atuarão no financiamento coletivo. Com base no controle de quem poderá realizar esta arrecadação pelo *crowdfunding*, pode-se também obrigar a plataforma a divulgar o nome dos doadores no mesmo espaço, tornando essas informações transparentes em tempo real, junto com os detalhes do projeto. Para preservar o intuito de fazer uma ferramenta que beneficie a democracia, deve-se também colocar a transparência dos nomes dos doadores como regra, e não como exceção. Já as informações referentes aos valores poderiam ser dispensadas, tendo em vista que se objetivam pequenos aportes, sem um real impacto caso sejam considerados isoladamente.

Neste ponto, também se deve considerar a possibilidade de lavagem de dinheiro por meio do *crowdfunding*, da mesma forma como pode ocorrer com o sistema tradicional de doações privadas para campanhas. Acredita-se que o registro das plataformas e a máxima transparência dos doadores certamente intimidarão essas operações ilícitas, o que não acontece com as doações privadas em geral.

⁵⁰ Neste sentido, cf. o relatório de fiscalização do Tribunal de Contas espanhol sobre as eleições europeias de 2014. Disponível em: < <http://www.tcu.es/repositorio/5c0f591c-e063-4156-a3a7-bdb78f969b5d/l1065.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

g. A questão da cobrança de taxas pelo serviço de *crowdfunding*

Outros temas que também afetam o *crowdfunding* se relacionam com os impostos incidentes sobre as quantias levantadas, as taxas cobradas pelas empresas que realizam o serviço de organização da arrecadação (como *Paypal*), bem como a intermediação de um terceiro na transferência de valores dos doadores aos candidatos ou partidos.

Sobre os impostos, não parece haver outra interpretação senão a de considerar a arrecadação desses recursos não como renda, lucro, ganho, mas como um elemento vital para o desenvolvimento de uma campanha eleitoral, sendo, portanto, o serviço isento de incidência de tributos. Nesse sentido, em caso de arrecadação superior ao valor fixado para o projeto, os recursos poderão ser gastos em outras despesas da campanha. Caso seja superior ao custo total da campanha, ultrapassando, até mesmo, o limite de gastos do candidato, sugere-se que os valores sejam divididos entre todos os doadores e logo devolvidos, aproveitando as noções de *crowdlending*. Não se julga adequado - ou até mesmo justo - que as sobras dessa arrecadação sejam entregues aos partidos, como ocorre com as sobras de campanha comuns, por entender que não são os partidos os colaboradores desse projeto, mas os que aportaram valores e acreditaram nas metas estabelecidas, merecendo, dessa forma, serem os protagonistas em todo o processo.

Quanto à cobrança pelo serviço de arrecadação de recursos pelas plataformas ou pelas empresas, bem como pela manutenção do projeto na rede, não parece trazer grandes questões, já que os cartões de crédito e de débito já admitidos pela lei eleitoral também

cobram pelos seus serviços.⁵¹ A Justiça Eleitoral não só reconhece essa cobrança, como também já regulou que essas despesas devem ser consideradas como gasto eleitoral, constando na prestação de contas do candidato, conforme o art. 12, parágrafo único, da Resolução-TSE nº 23.216, de 2 de março de 2010, que dispunha sobre a arrecadação de recursos financeiros de campanha eleitoral por cartões de crédito. Se pode a cobrança pelos cartões, poderá pelas plataformas, desde que devidamente incluídas nas prestações de contas dos candidatos. Caso se entenda que não poderá haver essa cobrança, deverá a Justiça Eleitoral rever o seu posicionamento sobre os cartões, ou então desenvolver uma plataforma própria que permita o oferecimento gratuito desse serviço.

Vale lembrar que já existem muitas plataformas de *crowdfunding* que realizam o serviço de graça, livre de qualquer comissão.⁵²

Já a questão do intermediário entre o doador e o beneficiário, que realiza a transferência dos valores de um para o outro, não parece afetar a natureza da doação em si, porém causa desconforto à Justiça Eleitoral, tanto por ocultar a origem dos recursos (a identidade do portador dos valores não é mais o seu doador originário, e sim esse intermediário), quanto pelo desconto de taxas que eventualmente sejam cobradas. Para essa questão, remete-se às sugestões já dadas para a transparência dos doadores originários e às alternativas para a cobrança pelos serviços anteriormente citadas. Superando-se esses temas, supera-se também a questão do intermediário.

⁵¹ BARCELLOS, Ana Paula de. *Crowdfunding* eleitoral, por que não experimentar? Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jul-07/ana-barcellos-crowdfunding-eleitoral-nao-experimentar>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

⁵² Cite-se como exemplo o www.benfeitoria.com.

h. A questão da cultura política

Mesmo diante de tantas inquietudes ao redor do tema, entende-se neste trabalho que a maior barreira para a efetivação e adoção do *crowdfunding* é a cultura política, uma vez que ainda há muita desconfiança por parte da população no que tange ao envio de valores via Internet, além da possibilidade de que agentes com más intenções possam se utilizar dessas plataformas para praticar fraude digital.⁵³

Com relação à desconfiança, não parece haver outra solução senão a implantação da ideia e naturalizá-la no processo eleitoral. A desconfiança surge muitas vezes do desconhecimento sobre algo, da falta de informações ou mesmo do não desejo de inovação. Para reverter esse cenário, é necessário que se faça campanha de esclarecimento à população, uso crescente da ferramenta e fomento da inovação. Aconteceu o mesmo quando se deu a adoção da urna eletrônica e da biometria. O engajamento da Justiça Eleitoral será determinante para a quebra da desconfiança dos cidadãos, da mesma forma que já ocorreu em outras ocasiões.

Já no que tange às fraudes, o controle das plataformas que poderão realizar o *crowdfunding* já permitiria à Justiça Eleitoral aportar um certificado digital que atestasse a sua idoneidade. Junto com a campanha de esclarecimento a ser feita à população, esse certificado também auxiliaria na quebra da desconfiança, embora essa barreira também seja enfrentada pelas empresas que atuam no comércio digital, por exemplo.

⁵³ Este problema foi abordado pelo Vox, na Espanha, como forma de justificar o pouco rendimento de sua arrecadação pelo *crowdfunding*.

6 Considerações finais: o necessário fomento das doações de pessoas físicas e da mobilização política cidadã

Diante do restritivo panorama que o sistema de financiamento de campanhas vigente apresenta, somado ao difícil momento que a democracia brasileira atravessa, medidas progressivas para fomentar a mobilização cidadã na política se fazem necessárias.

Ao permitir a realização de *crowdfunding* nas campanhas eleitorais, seguramente haverá um aumento na dinâmica de doadores pessoas físicas na arrecadação de recursos, o que, conseqüentemente, melhorará os níveis de envolvimento da sociedade com os assuntos políticos e com a escolha de seus governantes. Quanto mais mobilização em torno das doações, maior é o seu volume, o que fará maior a saúde da democracia e a sua consolidação.

Embora seja uma sugestão que possa levantar alguma polêmica, entende-se que o TSE pode utilizar-se de sua competência normativa para implementar essa possibilidade nas eleições. Não se entende que esta sugestão colida com a posição de que o TSE comumente utilize essa prerrogativa de forma abusiva, muitas vezes entrando em conflito com o Poder Legislativo, em ocasiões, usurpando a função de legislar para si. Geralmente, defende-se esse entendimento quando há dispositivos de resoluções que limitam direitos políticos, como o caso envolvendo a aprovação de prestação de contas e a emissão de certidão de quitação eleitoral, ou mesmo o recente caso da prestação de contas simplificada. Em ambos os casos, o TSE recrudesce o controle, limitando direitos e impondo uma lógica “do inimigo” no Direito Eleitoral. No que tange ao *crowdfunding*, é o contrário. Há claramente um favorecimento do direito de participação política,

direito fundamental que deve ser sempre objeto de ampliação, e não de restrição sem a devida justificativa.

Por outro lado, se o TSE entende que não lhe cabe atuar nesse tema, deixando a decisão para o Congresso Nacional, ao menos poderia agir de modo a facilitar ou a fomentar as doações por Internet, informando, por exemplo, a página Web dos candidatos⁵⁴ no DivulgaCand.⁵⁵ Dessa forma, o TSE demonstraria boa vontade, que quer colaborar com a tarefa da mobilização política da sociedade, ainda que essa contribuição possa ser considerada pequena diante do que poderia ser feito.

Fomentar a mobilização cidadã, os sentimentos democráticos, bem como as doações de pessoas físicas não é tarefa fácil, ainda mais em tempos de contrademocracia.⁵⁶ Contudo, essa missão também passa pela noção adotada de democracia, que é um dever – e um direito – de todos.

Referências

ADAMS, Carl. *Crowdfunding guidance and practice: value added co-creation*. 2014. Disponível em: < http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2014_Adams.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Crowdfunding eleitoral, porque não experimentar?* Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2014-jul-07/ana-barcellos-crowdfunding-eleitoral-nao-experimentar>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

⁵⁴ Esta sugestão foi aportada por Marilda de Paula Silveira, em conversa com a autora do trabalho.

⁵⁵ Página do TSE que informa o registro de candidaturas por eleição.

⁵⁶ Termo utilizado por Rosanvallon para definir a erosão da confiança nos representantes como um problema que vem se acentuando diante da diminuição da participação cidadã nas urnas e do aumento da mobilização política por vias transversais. Cf. ROSANVALLON, Pierre. *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2007.

BECKER, Howard S. *Outsiders: estudo de sociologia do desvio*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, Daniel F.; RICHARDSON, Neal P. Spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. *Working paper* 329. The Helen Kellog Institute for International Studies. Ago., 2011. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/21818_Cached.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2016.

CARRERAS, Miguel. The rise of outsiders in Latin America, 1980-2010: An institutionalist perspective. *Comparative political studies*, v. 45, n. 12, p. 1451-1482, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política?* São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção primeiros passos).

DAVIES, Rodrigo. *Civic crowdfunding as a marketplace for participation in urban development*. 2014. Disponível em: <http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2014_Davies.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

ERANTI, Veikko; LINDMAN, Juho. *Crowdsourcing and crowdfunding a presidential election*. 2014. p. 7-8. Disponível em: <http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2014_Eranti.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

GRAEFF, Erhardt. *Crowdsourcing as reflective political practice: building a location-based tool for civic learning and engagement*. 2014. Disponível em: <http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2014_Graeff.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1961.

HOWE, Jeff. The rise of crowdsourcing. *Wired Magazine*, N. 14, jul. 2006. p. 3. Disponível em: < http://sistemas-humano-computacionais.wdfiles.com/local--files/capitulo%3Aredes-sociais/Howe_The_Rise_of_Crowdsourcing.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

ITUASSU, Arthur et. al. Internet, eleições e democracia: o uso das redes sociais digitais por Marcelo Freixo na campanha de 2012 para a prefeitura do Rio de Janeiro. *Revista Compolítica*, v. 2, n. 4, ago./dez., 2014. Disponível em: <www.compolitica.org/revista/index.php/revista/article/download/152/106>. Acesso em: 20 jul. 2016.

KEANE, John. *A sociedade civil: velhas imagens e novas visões*. Lisboa: Temas e Debates, 2001.

KREISS, Daniel. *Taking our country back. The Crafting of Networked Politics from Howard Dean to Barack Obama*. Oxford, NY: Oxford University Press, 2012.

LYNGE-MANGUEIRA, Halfdan. Why 'professionalizing' international election observation might not be enough to ensure effective election observation. *Work Paper*. International IDEA, 2012. Disponível em: < <http://www.idea.int/democracydialog/upload/why-professionalizing-international-election-observation-might-not-be-enough-to-ensure-effective-election-observation.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

MASSUCHIN, Michele Goulart; TAVARES, Camila Quesada. Disputa eleitoral e estratégias de campanha na internet: padrões de uso dos *websites* pelos candidatos em 2012. *Paraná Eleitoral*, v. 3, n. 3, p. 437-472, 2015.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso Nacional. *Revista de sociologia e política*, n. 20, p. 115-134, jun. 2003.

PARVIAINEN, Olli et. al. *Measuring the effect of social connections on political activity on Facebook*. 2012. Oxford. Disponível em: <http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/parviainen_poutanen_laaksonen_rekola_measuring_the_effect_of_social_connections_on_political_activity_on_facebook_v2.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.

PEREIRA, Rodolfo Viana; VIDAL, Luísa Ferreira. Big Donors brasileiros: retrato das 10 (dez) empresas que mais doaram para as campanhas e para os diretórios nacionais dos partidos políticos dos candidatos à presidência da república nas Eleições de 2010. In: COSTA, Mônica Aragão M. F. Costa; GUERRA, Arthur Magno e Silva; RIBEIRO, Patrícia Henriques (Orgs.). *Direito Eleitoral: leituras complementares*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 391-413.

ROSANVALLON, Pierre. *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2007.

SANTANO, Ana Claudia. Menos proibição e mais transparência: as (falsas) promessas sobre a vedação de doações de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais. In: AIETA, Vânia; BORGES, Marcelle Mourelle Perez Diós (Org.). *Cadernos da Esdel*. Juiz de Fora: Editar, 2015. v. 1, p. 199-218.

_____. *O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições. In: SARMENTO, Daniel. *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 673-700.