

Ambiente informacional no Referendo colombiano de 2003.

Boelhower Menezes Daiane.

Cita:

Boelhower Menezes Daiane (2010). *Ambiente informacional no Referendo colombiano de 2003*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/633>

Ambiente informacional no Referendo colombiano de 2003

Daiane Boelhouwer Menezes (daiane.menezes@acad.pucrs.br)– PUCRS/BR

Opinião Pública, Comunicação Política e Comportamento Eleitoral

**Trabalho preparado para apresentação no V Congresso Latino-americano de Ciência Política,
organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP).**

Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

Ambiente informacional no Referendo colombiano de 2003

Resumo: O objetivo deste artigo é investigar se o principal jornal da Colômbia (El Tiempo) criou um ambiente informacional favorável ao exercício da decisão política no Referendo de 2003. Utiliza-se o modelo proposto por Adam F. Simon para analisar a quantidade de diálogo ocorrida na cobertura da campanha pelo referido jornal, levando em consideração o contexto político em que o referendo ocorreu. Conclui-se que o jornal apresentou um volume considerável de diálogo, o que propicia a deliberação, embora a exposição da complexidade das quinze perguntas da consulta, em que apenas uma foi aprovada, tenha tornado o processo decisório mais difícil.

Introdução

Uma das críticas mais comuns referentes a campanhas diz respeito à falta de substância das mesmas. Os opositores costumam ignorar-se mutuamente em vez de dialogar. Trata-se de uma atitude racional, dado que partidos e políticos possuem temas que os favorecem e temas que não fazem com que ganhem votos ou até os façam perder eleitores. Isto acontece porque algumas de suas posições estão mais próximas das opiniões do eleitor médio do que outras. Apesar da dificuldade de definir e medir o que é uma campanha substancial, uma maneira de se fazer isso é averiguar se houve uma discussão pública aberta entre as partes, ou seja, se houve diálogo: “Because of its position as a necessary condition for rational discourse, the level of dialogue approximates the quality of the campaign, where more is better” (SIMON, 2004, p.2).

Dado que o diálogo é mais fácil quando há assuntos determinantes em uma dada campanha, no caso de referendos, ele tende a ser maior – ainda que os políticos e os meios de comunicação possam chamar mais a atenção para os atores das campanhas, as decisões estratégicas de cada uma, a posição que os lados em disputa ocupam nas pesquisas de opinião, e não para o assunto em questão propriamente dito, transformando a consulta em um plebiscito sobre o prestígio pessoal dos atores.

O caso do referendo colombiano de 2003, no entanto, é um pouco singular. Os cidadãos foram consultados a respeito de 15 pontos distintos, o que representou, na prática, 15 referendos diferentes realizados no mesmo dia. Esta situação deu margem aos promotores e adversários das mudanças escolherem determinados assuntos para enfatizar.

Este referendo teve ainda outras peculiaridades. Houve questões inseridas e barradas pelo Congresso e outras excluídas da consulta ou alteradas pela Justiça, de forma que o Presidente Álvaro Uribe, o proponente das alterações, teve que lidar com situações não planejadas.

O que se propõe aqui é analisar os 443 textos publicados no jornal El Tiempo, o jornal de maior circulação da Colômbia, que trataram dos temas substantivos do referendo no período entre 25 de agosto e 25 de outubro de 2003 (o dia da votação), para aferir o grau de diálogo que ocorreu nesta campanha e saber se o jornal fez sua parte no processo deliberativo necessário para decisões tão importantes quanto a alteração da Constituição de um país.

O modelo de Adam F. Simon

Simon (2004) mostra que apesar do diálogo não ser uma estratégia racional para os candidatos, algum tipo de diálogo sempre acontece nas campanhas. O período das campanhas é muito importante na medida em que “citizens (as well as journalists) have been socialized into paying more attention to the campaign than to any other political events. For example, while certain issues or events may temporarily garner interest, no national event will receive the regular attention garnered by the presidential election” (Ibidem, p.11). Assim, elas podem ser entendidas com fóruns para deliberação pública.

O debate público pode gerar maiorias deliberativas. Estas são muito mais relevantes do que as maiorias simples porque conferem legitimidade às ações aprovadas e representam autenticamente o desejo da sociedade: “The adequate representation of both views in public discourse is the critical determinant of legitimacy. Thus, the distinguishing feature is procedural: the debate leading to

consensus is open to all speakers, who must participate in some sense” (SIMON, op.cit., p.17). Dito de outra forma, para haver deliberação, deve haver diálogo, com possibilidade de todas as partes envolvidas terem espaço para serem ouvidas e defenderem seus pontos de vista.

No caso em estudo, o lado que era favorável ao referendo recebeu mais espaço (até pelo fato de ser governo), o que por si só não quer dizer que não tenha havido um grau razoável de diálogo.

O diálogo é importante também porque psicólogos “have demonstrated that two-sided arguments are more easily comprehended and (for more engaged participants) are generally more persuasive. In addition, the presence of dialogue creates dissent, which is likely to motivate increased thought” (NEMETH, 1995¹ apud SIMON, 2004, p.23). Assim, se os assuntos são melhor compreendidos, a motivação para os cidadãos comparecerem às urnas pode ser maior, especialmente quando tratamos de um país como a Colômbia, em que o voto não é obrigatório.

Entretanto, a cobertura dos meios de comunicação sobre as campanhas costuma ser do estilo “horserace”. Este tipo de cobertura “deals with the strategic aspects of the campaign that the media are fond of covering, but relates only indirectly to the candidates’ discussion” (SIMON, 2004, p.97). Mais especificamente, se preocupam com quem está ganhando, se permanecerá na frente, o financiamento das campanhas, as estratégias dos candidatos ou agremiações para atingir os eleitores, etc. Por não abordarem questões substantivas, os textos que apenas tratam dessas informações não serão analisados neste artigo.

No que diz respeito às estratégias de campanha, os atores políticos primeiro se informam sobre a distribuição das preocupações do eleitorado e os pesos iniciais dado a cada assunto. “Given this state of public opinion and their own fixed positions, the candidates must determine their optimal messages, and allocate their budgets accordingly” (Ibidem, p.46). Para sabermos qual eram as perguntas mais próximas da opinião do eleitor médio no começo da campanha, precisaríamos de pesquisas de opinião que medissem a popularidade de cada um dos 15 temas. No entanto, até as vésperas da votação, as pesquisas divulgadas sobre o referendo tratavam apenas da intenção de comparecer às urnas e, neste caso, se a intenção era votar predominantemente sim ou não, ou alguns temas sim e outros não. Apenas em 21 de outubro, o jornal *El Tiempo* divulgou uma pesquisa em que dizia que a segunda pergunta com menor probabilidade – 66% – de ser aprovada era a questão 14, sobre o congelamento de salários e pensões maiores do que dois salários mínimos e dos gastos do Estado em geral. Também era a terceira questão com o maior opinião contrária – 26%. Entretanto, dada a proximidade do pleito, mesmo que a pesquisa estivesse inteiramente disponível, seria um preditor do voto dia 25 de outubro e não das questões mais importantes para a maioria antes do início da campanha.

Porém, pistas das preocupações iniciais dos eleitores colombianos podem ser encontradas nos dados do *Latinobarômetro* de 2003². Contudo, há de ser levado em consideração o fato de que a ideia inicial do presidente era que o referendo pudesse ser aprovado em bloco. Assim, as perguntas menos populares, especialmente as que estavam relacionadas com o ajuste fiscal, poderiam passar junto com as que tinham maior possibilidade de aprovação.

De acordo com a pesquisa, 57% dos colombianos tinham medo de ficar sem trabalho ou ficar desempregados no próximo ano. Em relação às pessoas com dificuldade de ter dinheiro para suprir as necessidades básicas de sua família, o percentual alcançou 27%. Não havia qualquer proposta que tivesse relação direta com a questão do emprego no referendo³, mas havia uma pergunta que congelava os vencimentos de trabalhadores do Estado que ganhassem mais do que dois salários mínimos.

A Colômbia era o país que tinha a segunda maior diferença entre aprovação do governo e confiança no governo, respectivamente 65% e 33%. Ou seja, o governo de Uribe era bem avaliado, mas os eleitores não confiavam nele na mesma proporção.

A percepção de 57% dos colombianos era que havia redução na corrupção nas instituições

¹ NEMETH, Charlan. Dissent as driving cognition, attitudes and judgments. *Social Cognition* 13:273–91, 1995.

² Pesquisa feita entre 18 de julho e 28 de agosto de 2003 com 1.200 colombianos, ou seja, antes dos dois meses finais da campanha.

³ As perguntas serão discutidas uma a uma abaixo.

do Estado nos últimos dois anos. Este número foi o maior da América Latina, cuja média foi 28%. O combate à corrupção e à politicagem era justamente a principal propaganda do referendo. Como desde a campanha presidencial de Uribe, no ano anterior, esse foi um assunto recorrente nos seus discursos, e como o Congresso já havia aprovado uma reforma política no primeiro semestre de 2003, os cidadãos podem ter pensado que o problema já tinha recebido suficiente atenção.

A satisfação com o acesso à saúde era de 58%, com a educação, 54%. Os maiores investimentos nessas áreas propostos pelo referendo não atingiria diretamente a maioria da população, sendo que este era o componente de maior apelo social da consulta.

Sobre a violência, 36% das pessoas haviam sofrido, ou algum familiar seu, algum assalto ou agressão. Na mesma questão relativa a corrupção, o percentual foi de 11% – bem menor do que a média da América Latina – 21%, o que parece indicar que o problema da corrupção não era tão relevante na vida das pessoas. Sobre o consumo de drogas o percentual foi 18%.

Apenas 11% dos colombianos acreditava que os impostos eram bem gastos pelo governo. Por essa razão, talvez a proposta de destinação específica dos recursos (para a educação e a saúde) tenha sido acertada. Por outro lado, a descrença na capacidade do governo gastar bem pode ter tornado a proposta pouco atrativa.

Finalmente, 23% acreditavam que as privatizações tinham sido benéficas para o país e 67% se diziam menos satisfeitos com os serviços privatizados do que com os serviços anteriormente prestados. De 1998 a 2003, decrescia a apoio à privatização no país. Assim, a privatização de setores do Estado proposta pelo referendo no caso da supressão das Auditorias Fiscais, da possível terceirização das funções administrativas do Congresso e do próprio ensino pode ter sido mais um desestímulo à participação na consulta.

Este tipo de informação normalmente é levada em consideração no preparo das campanhas. Na realidade, duas forças acabam agindo sobre o candidato: “Centrifugal forces push positions toward the extreme due to the need for support from activists and donors. The desire to win elections creates centripetal forces driving candidates to moderate their positions to obtain the support of voters close to the median” (SIMON, 2004, p.50). Neste referendo, isso era claro, por exemplo, quando o lado que defendia sua aprovação utilizava como argumento o fato de que se o referendo não passasse, especialmente a medida que congelava os salários, o governo teria que aumentar os impostos, que recairiam principalmente no setor da produção, o que afetaria o crescimento do país. Dito de outra forma, defendia o ponto de vista dos empresários. Mas, ao mesmo tempo, tentava se aproximar da opinião da maioria mostrando que essa medida somente afetaria uma minoria do serviço público (entre eles, os professores), chegando a qualificar a classe como privilegiada.

No que diz respeito aos efeitos das campanhas, um deles chama-se “priming”. As mensagens têm alguma influência no que o eleitor vai considerar como um assunto importante para a sua tomada de decisão, pois “the weighting of criteria employed in evaluating political actors is heavily influenced by the relative volume of each criterion in the information flow” e “as the relative volume of information produced by the campaign along one dimension increases, its weight in voting decisions will also increase” (Ibidem, p.52). Daí a necessidade de analisarmos o ambiente informacional de uma campanha, aqui representado pelo jornal El Tiempo. Ainda que o jornal não seja popular e seja dirigido mais às elites, os assuntos ali tratados costumam ter eco nos outros meios de comunicação e no resto do eleitorado porque seus leitores geralmente são um tipo de formador de opinião. Para verificar se houve esse tipo de efeito, procuraremos comparar o volume de informações publicado sobre cada uma das perguntas e o número de votos recebidos em cada uma delas.

Voltando à campanha em si,

The proportion of total campaign spending on a given theme, the effectiveness of advertising at changing the salience of theme, and the slack in public concern relative to voters' chronic level of concern together determine the final weight associated with each theme. Weights change as the salience of considerations in the voters' minds change, and are the target of candidates' attempts to prime the electorate. (Ibidem, p.62)

Os efeitos das campanhas normalmente “seems to be limited to priming particular concerns and to informing voters as to where the candidates stand” (SIMON, op.cit, p.59), além de ativar e reforçar as crenças já existentes.

As pesquisas sobre campanhas costumam esbarrar na falta de informação direta sobre o que o candidato disse. Seria ideal, para estudar o diálogo, ter todas as propagandas políticas gravadas (e saber quantas vezes cada uma foi ao ar) e o registro do que uma amostra de eleitores ouviu durante o período eleitoral. Na falta desse tipo de informação, assim como Simon, analisaremos a cobertura de um jornal como substituta para o fluxo de informação gerado pela campanha: “Newspapers provide a better measure than candidates’ advertisements because they take a more holistic and exhaustive view”, eles detalham “the best information available to the voter during the campaign season” (Ibidem, p.94). Ou seja, se no jornal a informação foi pouca, o provável é que através dos outros meios tenha sido menor ainda.

As categorias utilizadas são as quinze que tratam dos pontos abordados pelo referendo, detalhados abaixo. Saber quem disse o que no curso da campanha nos fornece duas medidas. A primeira trata-se do diálogo instantâneo – aquele que tem ocorrência imediata, quer dizer, quando o aparecem vários pontos de vista dentro de um mesmo texto. A importância do diálogo é medida de forma um pouco diferente de Simon. Além de considerarmos a extensão através do número de caracteres, levamos em conta o número de textos em que tal diálogo ocorre, já que pode acontecer de o diálogo instantâneo aparecer em poucos textos muito longos, de forma que a medida apenas pela extensão sobrevalorizaria sua ocorrência.

A segunda medida é o diálogo sustentado, que procura a quantidade de diálogo durante todo o período da campanha. A informação de quem disse o que pode ser separada em favorável e contrária à pergunta em questão. Quanto mais perto ficam os números, mais diálogo ocorre.

A adoção dessas duas medidas se justifica pelo fato de que nenhum eleitor vai ler todos os textos – o que justifica também a ponderação entre a extensão e o número dos textos. Segue uma pequena contextualização da história política recente da Colômbia e uma abordagem detalhada das questões do Referendo de 2003, antes da exposição da análise dos textos do jornal El Tiempo.

História política recente da Colômbia

Em 1990, durante o governo do presidente liberal César Augusto Gaviria Trujillo (1990-94) houve uma consulta informal promovida por estudantes, com a participação de 43,50% dos cidadãos e aprovação de 95,79%, sobre a possibilidade de reformar a Constituição. Com base nessa consulta, convocou-se eleições para uma Assembléia Constituinte, que acabou por dar origem à nova Constituição de 1991. Na realidade, para votar pela Assembleia Constituinte e eleger os novos membros, a participação foi de apenas 26%, mas o sim ganhou com 97,58%. Então, muitos políticos apostaram na abstenção, que na época não invalidava o resultado da consulta – diferente do caso do referendo de 2003.

A mais promissora tentativa de institucionalização do conflito armado na Colômbia – o abandono da guerrilha pelo M19 (Movimiento 19 de Abril) – fracassou depois dos bons resultados obtidos para a Constituinte. Uma das razões é o fato de que grupos paramilitares assassinaram militantes e a principal liderança da Alianza Democrática M-19 (ADM19).

O próximo presidente foi o também liberal Ernesto Samper Pizano (1994-98). Em 1997, houve outra consulta em relação ao plano de passificação da presidência – que foi aprovada sem efeito nenhum além da legitimação do presidente Ernesto Samper⁴.

Apesar de o sistema partidário ainda operar em torno dos dois antigos partidos, o Liberal e o Conservador, o índice da volatilidade mais do que triplicou entre 1970 e 1990. O Partido Conservador

⁴ Em 1994, o presidente foi acusado de receber dinheiro do narcotraficantes do Cartel de Cali para a sua campanha em troca da promessa de não extraditá-los para os Estados Unidos, o que se transformou no Processo 8.000. Em dezembro de 1995, o presidente foi absolvido.

enfrentou uma série de cisões nos anos 90, deixou de apresentar, desde 1994, candidatura própria nas eleições presidenciais e teve sua bancada na Câmara reduzida a 13,4% das cadeiras nas eleições de 2002. Entre 1974 a 1990, liberais e conservadores controlaram mais de 80% da representação no Congresso. Após a Constituinte de 1991, começaram a perder força, caindo a 46,9% das cadeiras na Câmara dos Deputados nas eleições de 2002. As 53,1% restantes estão atualmente distribuídas por quarenta minúsculos partidos. (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004, p.25-6)

Entre 1991 e 2002, “121 partidos y movimientos políticos consiguieron curules en el Congreso, de los cuales sólo 38 en el Senado y 35 en la Cámara contaban con presencia nacional reconocida” (GIRALDO et al, 2003⁵ apud QUINTANA, 2007, p.20). Em 2002, havia quase 70 partidos e movimentos políticos registrados no CNE.

O presidente Andrés Pastrana, eleito em 1998, apresentou-se como candidato independente de um movimento suprapartidário chamado La Nueva Fuerza Democrática, fundado por ele em 1991. Foi apoiado, no entanto, pelo Partido Conservador.

Sinteticamente, a política colombiana tem sido marcada por “excesivo presidencialismo en detrimento de los demás poderes, además del clientelismo, la limitación de los espacios democráticos para la oposición y el exterminio de la misma, el autoritarismo, la inequidad, la exclusión social, el conflicto armado y otros” (ACUÑA, 2008, p.6). Apesar disso, há ciclos de mobilização social no país.

Em 2002, Álvaro Uribe foi eleito presidente pelo Partido Primeiro Colômbia. Embora sempre tivesse militado no Partido Liberal e tivesse primeiramente se apresentado como pré-candidato dessa agremiação política, na falta de garantias de que seria o escolhido frente o ex-ministro Horacio Serpa, Uribe resolveu levar a diante uma candidatura independente e acabou recebendo apoio do Partido Conservador (que desistiu de lançar como candidato o ex-ministro Juan Camilo Restrepo), e de dirigentes da tendência mais à direita do liberalismo.

Uribe atingiu 53% dos votos no primeiro turno, no qual seu principal concorrente foi Serpa – da ala mais social-democrata do Partido Liberal – com 31% dos votos. O candidato do Polo Democrático Independente foi Luiz Eduardo Garzón. Noemí Sanín concorreu pelo movimento Sim, Colômbia e a senadora Ingrid Betancourt pelo Partido Verde Oxigênio. A participação nas votações foi de 47,5% do eleitorado.

Durante a campanha eleitoral, Uribe assumiu o compromisso de submeter à população uma reforma constitucional para combater a corrupção e a politicagem. A votação dessa reforma via referendo ocorreu em 25 outubro do ano seguinte.

A vitória folgada de Uribe nas eleições foi

producto del cansancio de la guerra por parte de la población, del fracaso del proceso de la paz con la guerrilla de las FARC, la crisis de los partidos tradicionales y el deterioro de la economía. La estrategia de campaña presidencial se centraba en la utilización de un discurso antipolítico en contra la corrupción y la politiquería, y resolver el conflicto armado por medio de una política de seguridad democrática. Se puede afirmar que el país se inclinó por la solución autoritaria frente a la situación de crisis nacional. (ACUÑA, 2008, p.8)

Álvaro Uribe, então, chegou à presidência opondo-se ao processo de paz do governo Pastrana e assim se diferenciando dos outros candidatos, propondo a restauração da ordem pública mediante uma autoridade forte. Frente ao panorama de violência e insegurança generalizados, a cidadania havia dado ao tema um importante lugar dentro de suas preocupações. O discurso de campanha de Uribe ofereceu conforto aos eleitores prometendo “recuperar el monopolio de la coacción física del Estado y devolver la seguridad a la población mediante su política de 'seguridad democrática'” (QUINTANA, 2007, p.27)

Seu estilo de fazer política inclui

proyectarse ante los ciudadanos como un hombre sencillo y trabajador cuya principal

5

GIRALDO, Fernando; SOLANO, Mauricio; BARRERO, Fredy; CIENFUEGOS, Alberto. *Sistema de partidos políticos en Colombia: Estado del Arte 1991-2002*, Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2003.

motivación es el servicio público y el trabajo arduo. Esto mediante su lema “trabajar, trabajar y trabajar” y manteniendo contacto directo con las comunidades, para lo cual creó los “Consejos comunitarios”, entendidos como conversatorios con las comunidades locales, realizados semanalmente y transmitidos por televisión nacional (PARDO, 2003⁶ apud QUINTANA, 2007, p.26-7).

Nos conselhos comunitários, que preside todos os finais de semana acompanhado de ministros, gerais e responsáveis locais, responde a solicitações ou sugestões dos habitantes, desprezando os riscos, já que sofrera atentados da guerrilha antes e depois de assumir o poder (PÉCAUT, 2004).

Apesar de não ter escolhido para compor seu governo figuras vinculadas aos partidos tradicionais, Uribe “escogió a Francisco Santos [Calderón], director de El Tiempo, el periódico de mayor circulación en el país y líder de la lucha anti-secuestro, al haber vivido este fenómeno en carne propia” (QUINTANA, op.cit., p.26), como vice-presidente, o que por si só já indica a posição editorial do jornal quanto à votação do referendo, embora até o vice-presidente tenha se colocado frontalmente contra a pergunta número 4, sobre o orçamento, detalhada logo abaixo.

Quando começou seu governo, Uribe teve que lidar com um Congresso formado em sua maioria pelo Partido Liberal, com um bloco de oposição representado pela bancada do Polo Democrático que contava com Luis Eduardo Garzón (ex-candidato presidencial dessa coalizão), os parlamentares liberais Piedad Córdoba e Ramón Elejalde, e Jorge Robledo do MOIR (Movimiento Obrero Independiente Revolucionario).

O governo de Uribe teve alta popularidade – 70% durante seu primeiro ano de mandato –, e o presidente conseguiu realizar alguns feitos que os seus antecessores tentaram mas falharam, como a reforma política, por exemplo, que nunca havia passado pelo Congresso. Apesar de alguns itens serem votados no próprio referendo, outros foram aprovados pelo Legislativo quatro meses antes. A reforma política discutida e aprovada no Congresso, em 17 de junho de 2003, compartilhava com o referendo as questões relativas ao reconhecimento dos partidos, à elaboração das listas, à formação e ao funcionamento das Câmaras e aos umbrais eleitorais. Reformou artigos sobre o direito a fundar um partido e sua democratização interna; sobre o regime de partidos, reconhecimento, avais e sistema de bancadas; financiamento dos partidos e movimentos políticos; sobre o acesso e o uso dos meios de comunicação; sobre o estatuto e os direitos da oposição; sobre o carácter dos cargos eletivos; sobre a votação dos projetos de lei; sobre a perda de direitos políticos para os congressistas; sobre o voto eletrônico; sobre listas únicas, representação proporcional e umbral de participação; sobre o Consejo Nacional Electoral; sobre a Registraduría Nacional; sobre corporações de eleição popular, etc. (QUINCHE, 2004).

O referendo constitucional foi o primeiro a ser aprovado pelo Congresso, apesar das tentativas do predecessores de Uribe.

O referendo de 2003

Em março de 2003, pesquisa realizada pela empresa Invamer mostrava que 75% dos colombianos não tinham ideia do referendo. A intenção de voto entre os que votariam (17,9%) e os que possivelmente votariam (12,3%) chegava a 30,2% (5,1 milhões de votos), insuficientes para alcançar os 25% dos cidadãos (ou 6,2 milhões de votos) necessários para a validação dos resultados (QUIJANO, 2003).

Já em junho, as pesquisas de opinião mostravam que entre os apoiadores de Uribe – entre 65% e 70% da população, cerca de 80% dizia que iria votar no referendo, o que representava um número maior do que o necessário para a sua validade. Mas essa situação começou a mudar depois que a Corte Constitucional, em 9 de julho, declarou inexecutáveis algumas propostas do referendo. Em outubro, enquanto o apoio a Uribe continuava próximo dos 70%, a intenção de voto do

⁶ PARDO, Rodrigo. *Vuelve la Esperanza. Balance y desafíos de la administración de Álvaro Uribe en su Primer Año*, Seminario Conflict and Peace in Colombia: consequences and perspectives for the future. Septiembre 2003.

referendo não superava 40%, o que significava que três de cada sete uribistas não pensavam em votar (REVISTA CAMBIO, 20 de outubro de 2003, p. 20-27).

Entre os dias 15 e 16 de outubro, os números a respeito do referendo não tinham mudado tanto: 23% disseram que votariam e 7% que poderiam votar, segundo a pesquisa Gallup.

Os objetivos do referendo de 25 de outubro de 2003, que ocorreu um dia antes das eleições municipais e departamentais, eram: combate à corrupção, reforma política, ajuste fiscal e redução do tamanho do Estado.

A única proposta da reforma constitucional aprovada com apoio de 25,1% dos eleitores foi a pergunta 1, que definiu:

no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Tal modificação, no entanto, seria irrelevante já que

el régimen nacional de inhabilidades es muy completo, y tan solo basta aplicarlo adecuadamente [...] y por el contrario, el nuevo inciso parecería antitécnicamente fijar una causal de inculpabilidad del hecho antijurídico, en la medida en que premiaría con la impunidad a todos aquellos infractores que asuman el costo del daño patrimonial causado al Estado. (QUINCHE RAMÍREZ, 2004, p.130-1).

A questão 2 faria com que o voto dos legisladores em todas as votações fosse nominal e público – não mais simbólico e secreto. A discussão girou em torno da maior transparência e possibilidade de acompanhamento dos parlamentares que adviria da aprovação da propostas frente aos riscos relativos à segurança dos parlamentares ao serem identificados em algumas votações, ao fato de que as normas então vigentes permitiam aos cidadãos conhecerem os votos de seus congressistas – bastava que um parlamentar pedisse que o voto fosse público – ou que a mudança poderia ser feita através de uma simples modificação de lei.

A terceira proposta tratava do fim das suplências, ou seja, as ausências seriam supridas por candidatos não eleitos da lista, segundo a ordem ali estabelecida. Nem a renúncia acarretaria o ingresso do “suplente”. Dessa forma, acabaria-se com as substituições de tempos curtos mas suficientes para que os suplentes se habilitassem a ganhar pensões (chamados de “carruseles pensionales”). Ao mesmo tempo, reduziriam-se os gastos do Estado colombiano. O argumento contrário dizia que o problema era o mau uso que parlamentares desonestos faziam desse instrumento legal, e não o instrumento em si, que a eliminação dos “carruceles pensionales” poderia ser feita através de uma mudança no regime pensional e que as suplências já haviam sido extintas em 1991.

A modificação do processo de proposição e controle dos gastos orçamentários estavam na pergunta 4. Os investimentos incluídos no orçamento apresentado ao Congresso pelo governo reuniriam o resultado de audiências públicas convocadas pelos governos nacionais e estaduais – nas quais compareceriam integrantes dos governos – além das análises feitas nas comissões constitucionais do Congresso e pelas bancadas estaduais. O Congresso participaria ativamente do gerenciamento e do controle dos recursos públicos nacional e regionalmente. Nas audiências públicas, os congressistas formulariam as reclamações e aspirações da comunidade. Afora a elaboração do orçamento, a aprovação e a execução do orçamento também ocorreria nas audiências das entidades territoriais. Os funcionários do Estado não poderiam participar das decisões sobre a destinação das verbas.

No Congresso, foi decidido que a mudança incluiria a proibição de destinações globais (nacionais, departamentais ou municipais – que são repartidas pelas autoridades a seu critério), exceto aquelas para atender emergências e desastres. A justificativa para essa proibição é que por traz dessas verbas se disfarçavam auxílios parlamentares. Este aspecto causou bastante polêmica, pois essa alteração acabaria com o voto programático ao dificultar o cumprimento do executivo de

seu programa de governo, já que não mais contaria com o controle de seus recursos. Além disso, o orçamento poderia virar uma série de pequenos projetos de curto prazo e com propósitos eleitorais.

Com a aprovação dessa proposta,

se modificaría sustancialmente el trámite presupuestal en Colombia y las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, pues en el sistema vigente al momento de proponer el referendo, los congresistas sólo aprobaban el presupuesto, sin participar en su elaboración, lo cual le correspondía a las oficinas de Planeación y Hacienda. De este modo, la versión inicial del referendo planteaba la activa participación del Congreso en la dirección y control de los ingresos y gastos públicos, para ciertos casos, entre ellos el análisis y la decisión sobre la inversión global y regional, también su participación en la discusión y aprobación del presupuesto nacional y en el ejercicio del control político. Se buscaba que dicha participación, lejos de darse a título personal o de cierto partido, se diera a través de bancadas departamentales y distritales. (QUINTANA, 2007, p.45)

Ou seja, a negociação não se daria entre determinado parlamentar e o ministro do momento, por exemplo. A ideia era que se contasse com uma participação mais aberta da comunidade.

As funções técnicas e administrativas do Legislativo, se a questão 5 fosse aprovada, não mais poderiam ter a participação dos legisladores. Elas ficariam a cargo de uma entidade pública ou privada que exerceria suas funções com autonomia plena. A defesa dessa alteração dizia que dessa forma os congressistas poderiam dedicar-se exclusivamente à função para a qual foram eleitos, além de combater a corrupção que dali provinha. As opiniões contrárias argumentavam que essa mudança poderia ser feita através de projeto de lei e que tratava-se de outra maneira de privatizar uma parte do Estado.

A sexta proposta era reduzir cadeiras no Congresso: passariam de 166 a 127. O Senado seria integrado por 83 senadores – 78 eleitos em circunscrição nacional, dois por comunidades indígenas (entre pessoas que tivessem exercido algum cargo tradicional na sua comunidade ou tivessem sido líder de alguma organização indígena) e três por minorias políticas (que seriam regulamentadas pelo Congresso). Para a atribuição de cadeiras, somente se teria em conta listas que obtivessem pelo menos 2% dos votos válidos. Os cidadãos colombianos que se encontrassem ou residissem no exterior poderiam votar nas eleições para o Senado. Os deputados federais se elegeriam em circunscrições territoriais, dois por cada circunscrição e mais um para casa 1,16% da população nacional ou fração maior que 0,58% da população nacional que resida na respectiva circunscrição acima do 1,16% inicial (antes de ir ao Congresso, os números estabelecidos eram de 1,4% e 0,7%). Seriam eleitos, ainda, dois deputados de comunidades negras, um de comunidade indígena (a proposta do presidente era de dois) e um pelos colombianos que residissem no exterior. Para a atribuição de cadeiras para estes, para os deputados estaduais e vereadores só se teria em conta as listas que obtivessem pelo menos 50% do respectivo coeficiente eleitoral (o número resultante da divisão do total de votos válidos pelo número de cadeiras existentes). Se algum departamento perdesse mais de 33% de sua representação na Câmara, seria dada mais uma cadeira a cada um desses departamentos. Entraria em vigor nas eleições de 2003 para as Assembleias Estaduais e as Câmaras de Vereadores, e nas eleições de 2006 para a Câmara de Deputados e o Senado.

Foi retirado pela Justiça o parágrafo que previa que, para facilitar a reincorporação à vida civil de grupos armados à margem da lei que se encontrassem definitivamente vinculados a um processo de paz sob o controle do governo, o presidente poderia estabelecer circunscrições especiais para as eleições para corporações públicas que se realizassem antes de 7 de agosto de 2006 ou nomear – em acordo com os grupos armados – um número plural de deputados e vereadores que representariam os grupos mencionados no processo de paz (que não necessariamente precisariam preencher todos os requisitos para os postos).

O umbral exigido na proposta de Uribe era de 6%, o que obrigaria os partidos a unificar suas listas para ter maiores chances de êxito, ao invés de desagregar-se em várias listas de partidos minoritários. Com as mudanças ocorridas no debate no Congresso, “la magnitud del propósito modernizante de la medida se sustrajo en buena parte, pues el contrapeso que se trataba de hacer a la atomización partidista fue de mucha menor envergadura [...] cuando los umbrales disminuyeron notablemente” (QUINTANA, 2007, p.49). Argumentou-se também que a redução das cadeiras

reduziria a representação das minorias.

No debate do Congresso, a ideia de que este virasse unicameral foi deixada para trás, assim como a proposta de diminuição dos salários dos deputados e vereadores.

O Congresso também excluiu do referendo a profissionalização das forças armadas, com a ideia de suprimir o serviço militar obrigatório substituindo-o por um serviço social obrigatório, para eliminar a corrupção dessa instituição e consolidar um exército profissional permanente. As possibilidades de ascensão na carreira militar incentivariam a permanência de seus membros durante um tempo maior e permitiria reduzir os custos de treinamento.

O serviço militar obrigatório colombiano gera algumas condições desiguais e discriminatórias, já que a lei de 1993 pela qual se rege a instituição

consagra tres tipos de soldados conscriptos: los bachilleres, los regulares y los campesinos, siendo los dos últimos, reclutados entre los jóvenes que no han tenido acceso a la educación media, quienes prestan un mayor tiempo de servicio: entre año y medio y dos años. Además, los soldados bachilleres son por lo general excluidos de ir a combate, conformando unidades como el Batallón Guardia Presidencial, los batallones de apoyo de servicios para el combate (ASPC) o apoyando tareas administrativas en las unidades militares. Por el contrario, los soldados regulares son enviados a las unidades de combate, incluyendo los frentes contraguerrilla (FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, 2004 apud QUINTANA, 2007, p.52)

Além disso, muitos jovens de estratos altos não são recrutados ao terminarem o ensino médio porque ainda não completaram 18 anos e ingressaram em instituições de educação superior. Ou então, as famílias que possuem dinheiro suficiente pagam os funcionários encarregados de selecionar os soldados para que seus filhos não sejam escolhidos. O serviço social que seria proposto, se o Congresso não tivesse eliminado esta proposição durante os debates, seria obrigatório para homens e mulheres em “materias de defensa nacional, seguridad democrática y convivencia pacífica”.

Este item também seria um “atractivo electoral que esta medida ejercía sobre diversos sectores poblacionales, especialmente los sectores medios y bajos que enfrentan la preocupación por el hecho de que sus hijos sean reclutados para cumplir el servicio militar obligatorio por un año o más” (QUINTANA, 2007, p.54).

O referendo também propunha que os membros de corporações eleitas popularmente perderiam sua investidura (pergunta 7) por falta não-justificada de seis sessões plenárias ou de sua respectiva comissão que fossem chamadas para votações, por não tomar posse do cargo em até oito dias após a data prevista, por violar o regime de financiamento das campanhas eleitorais, por compra de votos, por gestar ou aceitar auxílios com recursos públicos. A lei regulamentaria as causas de perda de investidura de membros das corporações públicas para garantir os princípios de proporcionalidade, legalidade, processo devido e culpabilidade. Fixaria também uma maioria qualificada para impor a sanção e sua graduação. Esta disposição não teria efeitos retroativos. O servidor público envolvido na situação prevista acima perderia seu emprego.

A crítica a este tema era que ele tornaria a perda de investidura mais difícil ao alterar a maioria simples anteriormente estabelecida para uma maioria qualificada, além de possibilitar que penas diferentes sejam aplicadas a cada caso. A defesa dizia que se introduziam novas causas para a perda de investidura e que se abrangeria também deputados estaduais e vereadores, não só congressistas.

Se fosse aprovada a questão 8, as pessoas que viessem a receber pensões providas de recursos públicos não poderiam receber mais do que 25 salários mínimos mensais, com exceção dos que já tivessem adquirido o direito e dos que estivessem aparados por regimes pensionais especiais – que expirariam em 31 de dezembro de 2007. Não poderiam mais conceder-se pensões por velhice a pessoas com menos 55 anos. A Lei Geral das Pensões ordenaria a revisão das pensões já decretadas que não cumprissem os requisitos legais. A partir de 1 de janeiro de 2005 até 31 de dezembro de 2006 não se aumentariam os salários e as pensões das pessoas que são pagas com recursos públicos e recebessem mais de 25 salários mínimos. Estariam excluídos dessa disposição os membros da Força Armada.

A proposta inicial do governo era um teto de 20 salários mínimos, o que foi modificado no Congresso e não mais geraria a economia esperada pelo presidente. O aumento do teto foi uma das críticas feitas à essa proposta, pois excluiu a maioria das pessoas que seriam atingidas. Outro argumento contrário é que os resultados seriam colhidos muito a longo prazo, já que parte das alterações entrariam em vigor somente em 2005 e outra parte em 2007. Também houve quem dissesse que a medida acabaria estimulando a corrupção porque os funcionários poderiam procurar complementar sua renda por outras vias, afora o fato de fazer com que as pessoas mais qualificadas abandonassem o serviço público, pois os salários das empresas privadas seriam bem mais atrativos. Os que defendiam a proposta argumentavam que esta tornaria o sistema mais equitativo e ajudaria a sanear as finanças do Estado.

O controle da gestão fiscal das entidades territoriais, de acordo com a nona proposta, seria exercido pela Controladoria Geral da República, que poderia ser auxiliada por fundações, corporações, universidades ou empresas privadas escolhidas em audiências públicas com concurso de mérito prévio. As Auditorias Fiscais departamentais e municipais seriam suprimidas quando o Controlador Geral estivesse em condições de assumir suas novas funções – no mais tardar em 31 de dezembro de 2003. Essas supressões acarretariam um custo inicial grande e centralizariam mais as ações do Estado. A questão da privatização também foi levantada, já que na falta de recursos para dar conta das novas atribuições, entidades privadas poderiam ser contratadas.

De acordo com a pergunta 11, ficaria proibida qualquer forma de concessão de auxílios com recursos públicos para apoiar campanhas políticas, agradecer apoios ou comprometer a independência das corporações públicas de eleição popular. Seria causa de destituição ou desvinculação do servidor público se este tolerasse ou executasse tal proibição, assim como não seria mais permitido que exercesse qualquer outro cargo ou função pública e perderia a investidura o representante popular que aceitasse o auxílio.

A oposição a esta alteração dizia que os auxílios já haviam sido proibidos anteriormente, na Constituições de 1991, e que a situação não melhorara. Além disso, os auxílios seriam revividos na pergunta 4. Os que defendiam a mudança diziam que a norma agora era mais completa ao explicitar as sanções e por incorporar também para o servidor envolvido.

Na questão 12, a proposta era que os recursos poupados com a supressão das controladorias territoriais se destinariam, durante dez anos, à ampliação da cobertura e ao melhoramento da qualidade da educação pré-escolar, básica e média (garantiriam o financiamento dos custos de matrículas e dos direitos acadêmicos⁷ pertencentes ao estrato mais baixo, toda vez que se tratasse de ampliação de cobertura), e à construção e manutenção de restaurantes escolares ou ao saneamento básico.

Segundo matéria publicada no jornal El Tiempo de 1o. De outubro de 2003, chamada “Dineros De Regalías Se Destinarían A Educación”,

En un documento del Ministerio de Educación se asegura que los subsidios estarán destinados a beneficiar a niños y niñas de escasos recursos que no puedan ser atendidos por la oferta pública. Estos estudiantes serán ubicados en colegios privados que demuestren elevados estándares de calidad. Los beneficiarios podrán pagar derechos académicos y/o servicios complementarios según la reglamentación que para tal fin expida la Nación .

Este foi um dos motivos pelos quais a oposição argumentava que se trataria de privatização dos serviços que deveriam ser oferecidos pelo Estado. Outro argumento dizia que havia outros setores, como o setor de infraestrutura que também precisava de recursos.

Como foi vetado pela Justiça o artigo que se referia às Personerías (ente encarregado de velar pelo cumprimento do ordenamento jurídico vigente, por parte das autoridades, da população e das organizações em geral, evitando abuso de poder e protegendo os indefesos, e carregar a voz da comunidades, defendendo, protegendo e divulgando os direitos humanos), conseqüentemente, os recursos de sua supressão tiveram que ser retirados deste artigo. A realização do que se aprovava

7

A soma com a qual as famílias contribuem para atender os custos dos serviços educativos requeridos pelos estabelecimentos estatais para a formação integral dos filhos durante o ano acadêmico.

aqui só aconteceria se a pergunta 9 fosse igualmente aprovada no referendo.

As “regalías” são uma contra-prestação que recebem os entes territoriais pela exploração dos recursos naturais não renováveis, hidrocarbonetos e outros mineiras, e as zonas que servem de porto para a comercialização destes produtos. Os recursos provenientes destas que não tivessem destinação, se aprovada a pergunta 13, seriam alocados para as entidades territoriais assim: 56% para a ampliação da educação pré-escolar, básica e média, 36% para a água potável e saneamento básico, 7% para o Fundo Nacional das Pensões das Entidades Territoriais, e 1% para a recuperação do rio Cauca (que na versão original do presidente estava dentro dos 37% para água potável e saneamento básico, ganhando desta outra forma mais atenção da opinião pública) – sendo prioridade a execução dos recursos para a educação. Aqueles recursos já destinados a atender compromissos estabelecidos pelas entidades territoriais seriam respeitados.

A modificação era defendida porque deixaria os recursos menos “soltos” e porque teriam um impacto social que então não tinham. Ainda, eles deixariam de beneficiar somente os locais petroleiros, mas passariam a atender toda a nação. Outro argumento defendia que com a aprovação da mudança, deixariam de existir práticas clientelistas comuns. Os que se colocavam contrários a alteração, diziam que o referendo não deveria definir a destinação dos recursos, que era melhor que decidisse como controlar sua aplicação e definisse mecanismos de prestação de contas.

A proposta 14 dizia respeito ao congelamento dos gastos com os órgãos públicos e salários superiores da dois salários mínimos, em relação a 2002, durante um período de dois anos contados a partir da vigência do ato legislativo, com exceção do Sistema Geral de Participação dos departamentos e municípios, os gastos com segurança que não fossem salários e o pagamento de novas pensões. Se fosse registrado no final de dezembro de 2003 e 2004 um aumento anual na inflação superior ao de 2002, aumentariam-se os salários e pensões de acordo com essa diferença. Os recursos gerados por essa redução de gastos seriam destinados ao Fundo Nacional de Pensões Territoriais, ao Fundo de Prestações Sociais do Magistério e para o passivo pensional da saúde. Esta questão foi introduzida durante os debates no Congresso.

O governo defendia que era necessário um esforço de todos os lados para colocar as contas do país em dia, que era preferível congelar salários do que demitir, que na década de 90 os servidores públicos tinham ganhado aumentos bem superiores aos dos trabalhadores privados, de forma que seria até uma questão de ajuste social, e que o país não podia a cada ano aumentar mais os impostos que freavam a economia, de forma que essa diminuição do gasto público era necessária. Os que se opunham à questão argumentavam que não era retirando dinheiro da economia que se voltaria a crescer, que não se deveria fazer com que cidadãos que ganhassem apenas mais do que dois salários mínimos fossem penalizados dessa maneira, que, na prática, o congelamento se daria por três anos, que esse congelamento nos salários dos servidores públicos teria reflexo nos salários dos trabalhadores das empresas privadas, e que na realidade os salários já vinham sendo ajustados com um índice menor que o da inflação nos últimos anos. O argumento da contratação de profissionais qualificados para o serviço público também voltou a aparecer nessa questão. Ainda foi dito que o congelamento poderia ser feito por decreto e que mesmo que não passasse no referendo o governo o faria de qualquer jeito. O presidente argumentou que por decreto só conseguiria congelar os salários da administração direta.

De acordo com a pergunta 15, o Conselho Nacional Eleitoral reconheceria pessoa jurídica aos partidos, movimentos políticos ou grupos significativos de cidadãos que tivessem obtido nas últimas eleições para o Senado ou para a Câmara uma votação equivalente ou superior a 2% dos votos, assim como aos partidos ou grupos significativos de cidadãos e organizações políticas que tivessem obtido mais de 5% dos votos nas eleições presidenciais. A pessoa jurídica seria extinta se não fosse obtido o número de votos mencionados na eleição seguinte, exceção aos que inscrevem candidatos às circunscrições especiais de minorias – caso em que será suficiente conseguir representação no Congresso. Os partidos e movimentos políticos que tivessem pessoa jurídica poderiam inscrever candidatos às eleições, assim como os grupos significativos de cidadãos. No entanto, não poderiam inscrever mais candidatos do que o número de cadeiras a serem preenchidas. As agremiações que tivessem representação no Legislativo dos diversos níveis atuavam como

bancadas.

De acordo com as leis de 1991, a pessoa jurídica era outorgada aos partidos e movimentos políticos que coletassem 50.000 assinaturas ou tivessem obtido representação no Congresso ou o mesmo número de votos na eleição anterior. O Estado deveria financiar o funcionamento e a participação dos partidos e movimentos com pessoa jurídica reconhecida nas eleições, o que representava um grande gasto ao Estado, tendo em conta o grande número de partidos no país.

Em relação a este ponto, contrariando o argumento de que se combateria o individualismo e se obrigaria a fazer política mais coletivamente, foi dito que as mudanças não fortaleceriam os partidos como era necessário, embora as regras se tornassem um pouco mais rígidas. A oposição disse que essa medida era inócua, já que constava na reforma política aprovadas alguns meses antes, que era superior a proposta do referendo pois institucionalizava as listas únicas e contemplava sanções como a expulsão do partido ou a perda do direito de votar no resto do período legislativo para os congressistas que não operassem em bancada. O umbral foi contestado por não permitir a entrada de minorias e independentes no Congresso, assim como por impedir que se diminua substancialmente o número de partidos e que estes deixem de ser atomizados e débeis.

A questão 18, tratava da vigência a partir da promulgação de todas as questões, exceto a sexta. Este ponto não suscitou maiores debates.

Das 19 perguntas apresentadas por Uribe, quatro foram declaradas inconstitucionais (as perguntas número 10, 16, 17 e 19) e não chegaram a ser votadas pelos cidadãos. Uma delas tratava da extinção das “personerías”. Uribe dizia que dentro do ordenamento jurídico do país, elas “duplican, congestionan el mapa administrativo y se constituyen en ocasión de forcejeos clientelistas y de nuevos sobrecostos que acrecientan la pesada carga del pobre ciudadano. El Gobierno Nacional está seguro de que la Procuraduría aceptará el mismo desafío que el pueblo le plantea a la Contraloría, para absorber esta nueva tarea regional, en la medida en que sea realmente nueva, sin necesidad de expensas adicionales” (QUINTANA, 2007, p.61). O Congresso acabou decidindo que só seriam suprimidas as personerías das capitais e dos municípios com mais de 100 mil habitantes porque em algumas regiões que são cenários de conflito e distantes de grandes cidades, “la presencia del Estado es prácticamente inexistente y la función de los personeros resulta singularmente especial para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, tutelar las causas sociales y adelantar labores de conciliación” (Ibidem, p.62).

Outras duas, introduzidas na proposta de referendo durante os debates no Congresso a pedido do presidente, previam a extensão dos mandatos dos governos locais que estavam em andamento e a penalização mais rígida do usuário, produtor e distribuidor de drogas. A dose pessoal havia sido despenalizada em 1994, eliminando a prisão por um mês para os consumidores na primeira vez, e por um ano se reincidentes. Em 2002, a lei castigava o consumo da dose pessoal se fosse realizado ante menores de idade, impondo uma multa conversível em prisão. A proposta que foi vetada pela Justiça apontava como objetivo a proteção da juventude e da infância por parte do Estado, que realizaria uma campanha preventiva e de recuperação de viciados. Também instaurava penas severas à produção, distribuição, porte ou venda de narcóticos.

Em relação à primeira, por um lado, unificaria as eleições para governadores e prefeitos e os daria mais um ano para implementar as disposições contidas nos seus planos de desenvolvimento. Por outro, ia contra a vontade de diversas comunidades que, inconformes com a gestão teriam que aceitá-las um ano mais. Na realidade, esta proposta

funcionaba como atractivo electoral especialmente orientado hacia los alcaldes y gobernadores. Éstos, en virtud del beneficio que para sus intereses políticos, representaría la aplicación de tal medida, serían los primeros en promover la aprobación del referendo en sus respectivas circunscripciones territoriales. (Idem, 2008, p.50)

O governo previa, também, que os cidadãos pudessem se manifestar conjuntamente acerca das questões (pergunta 19), mas a Corte Constitucional exigiu que a apreciação de cada pergunta fosse separada. Sem dúvida, este foi a medida que acarretou maior prejuízo para o governo e com a qual ele não contava.

A empresa de pesquisa de opinião que divulgou seus resultados sobre o referendo em 1o. De

setembro, divulgada no jornal El Tiempo em matéria chamada “Aún Falta Conocer El Referendo”, advertia que

la estrategia de explicar el Referendo en detalle tal vez no sea la más acertada para el Gobierno, pues la encuesta demuestra que entre más se conoce su contenido su imagen es más desfavorable. Un 49 por ciento de los que dice tener un amplio conocimiento tiene una imagen desfavorable, frente a un 44 por ciento que le parece favorable.

Fato é que com todos estes temas, de difícil apreensão até para iniciados no assunto, a leitura do texto do referendo “era estimada, por la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre 20 y 30 minutos. Ello dificultaba a buena parte de la población, comprender las implicaciones de cada numeral” (QUINTANA, 2008, p.84).

A participação total foi de 26,7%. No entanto, a votação obtida por cada item não foi um completo fracasso para o presidente: todas elas conseguiram uma soma de votos maior do que Uribe recebeu para eleger-se (PÉCAUT, 2004).

A abstenção foi alta devido à tradicional baixa participação dos colombianos (de 50 ou 55%), à “abstenção ativa”, que os opositores pregaram como forma de derrotar o referendo – para o qual era necessário que pelo menos 25% dos eleitores votassem a favor ou contra a modificação, ou seja, que houvesse cerca de 6.267.443 votos válidos, para que a decisão entrasse em vigor (um percentual sem precedentes na história do país, que nem mesmo a Constituinte de 1991 e Uribe na sua vitória na campanha à presidência alcançaram), e ao fato de haver eleições para governador e prefeito no dia seguinte.

Não se pode esquecer que o conflito armado gera “altos costos para la participación ciudadana en Colombia. No solo reduce las posibilidades de expresión y de organización de las comunidades en algunas zonas del país con presencia de grupos armados al margen de la ley” como “pone en peligro la vida y la integridad personal de quienes lideran procesos participativos organizativos o de movilización cívica y social” (ACUÑA, 2008, p.13).

Os promotores do voto pelo SIM

Entre aqueles favoráveis a todos os temas se destacavam o presidente e seu gabinete ministerial, sobressaindo-se o ministro do Interior e da Justiça Fernando Londoño, um bloco de 80 congressistas liberais, conservadores uribistas e alguns liberais oficialistas e independentes que formaram uma “Frente común por el Referendo” (entre seus promotores estavam Rafael Pardo, Germán Vargas, Carlos Holguín, Claudia Blum, Darío Martínez, Andrés González, Luis Guillermo Vélez, Alfonso Angarita e Aurelio Iragorri), a elite econômica colombiana – os indivíduos que desempenham atividades econômicas de grande escala, agrupados em associações como a Asociación Nacional de Industriales (ANDI), Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN), Asociación colombiana de textiles (ASCOLTEX) e la Asociación de pequeños industriales (ACOPI), e as organizações “Ciudadanos por el referendo” e “Colombianos por el Referendo” – esta liderada por empresários (como Juan Rodrigo Hurtado, delegado de Uribe en la junta directiva de Ecopetrol). O setor empresarial apoiava o referendo, assim como tinha apoiado Uribe na campanha presidencial com 15.606 milhões de pesos⁸ – o maior orçamento entre os candidatos –, porque a aprovação de suas medidas fiscais era melhor do que a reforma tributária que ocorreria se o referendo não fosse aprovado (QUINTANA, 2007).

Os opositores do referendo através do voto negativo

A campanha do NÃO foi feita pelo “Comité Ciudadano promotor del Voto por el No” (CVN), integrado principalmente por militantes da ADM-19, como Héctor Pineda, ex-constituyente de 1991; do Partido Conservador, críticos do posicionamento do partido tomado por Carlos Holguín, como Juan Camilo Restrepo, ex-candidato presidencial em 2002 e ex-ministro de fazenda,

e John Mario González, assessor de Restrepo no Senado e na sua campanha presidencial; e alguns professores de direito da Universidad de la Sabana, como Carlos Alfonso Velásquez y Miguel Niño.

Na realidade, a campanha do NÃO, tinha um nome contraditório, pois pregava o voto reflexivo e vários de seus integrantes apoiavam a aprovação de alguns itens do referendo.

O CVN não tinha uma representatividade tão grande quanto às outras duas campanhas, pois das 70 organizações que se inscreveram no Conselho Nacional Eleitoral para promover o referendo, 25 eram favoráveis ao SIM, 35 à abstenção e só uma a favor do NÃO.

Os opositores a favor de la abstenção

A defesa dessa estratégia de oposição foi encarnada pela “Gran Coalición Democrática por la Abstención Activa” (GCD), formada principalmente pela elite sindical (AS centrais sindicais, o sindicato dos professores) e pela bancada parlamentar de oposição ao governo Uribe – o Polo Democrático, o Partido Liberal, o MOIR, o Partido Comunista, e outras organizações não governamentais, sociais e de comunidade: “A pesar de la debilidad de los sindicatos y de las divisiones internas que caracterizan a la izquierda colombiana, se organizó un movimiento unitario”, não só em relação ao referendo, mas a outros temas como a ALCA, o Tratado de Livre Comércio com os EUA e a reeleição de Uribe (ACUÑA, 2008, p.10).

A campanha

Uribe, no dia de sua posse, começou a campanha para o referendo: “vo te el referendo para acabar con la corrupción y la politiquería”. Desde então, o manteve entre as prioridades de sua agenda de governo,

aludiendo a varias de sus medidas en los consejos comunitarios que dirigía, empleándolos como una efectiva estrategia de comunicación política. [...] También convocó reuniones con sus ministros y gente de confianza en la Casa de Nariño para diseñar la estrategia oficial, declarando la conveniencia del mecanismo de participación ciudadana propuesto (Ibidem, p.73-4)

A campanha do SIM contou com recursos suficientes para que fosse assumida por Néstor González, grande conhecedor do mercado e da publicidade, que convocou duas agências de prestígio, a Lowe/SSPM e Y/oung/ Rubicam para fazer a campanha, que foi coordenada por Andrea Capittani (REVISTA CAMBIO, julho 14 de 2003).

O governo, pela complexidade do questionário e especialmente quando foi eliminada a possibilidade de voto em bloco, viu-se obrigado a fazer uma intensa campanha pedagógica, em que apareciam pessoas comuns que se mostravam preocupadas com o futuro do país e também artistas. A ideia era mostrar que o presidente não estava só. Três milhões de cartilhas ilustrativas, com tiras de histórias em quadrinhos, foram distribuídas pelo país. A meta era capacitar oito mil pessoas por dia. Um *call center* foi ativado para responder dúvidas dos eleitores.

Uribe gravou mensagens telefônicas convidando a votar “sim”. Estudos de audiência foram feitos para abordar todas as regiões do país com mensagens e linguagem apropriadas. O presidente também compareceu no *reality show* Gran Hermano, programa que registrava maior audiência na época. Lá, ele deu aos participantes a tarefa de encenar os conteúdos do referendo para que se tornassem acessíveis aos cidadãos.

Os promotores do referendo o viam como uma “reforma integral” que levaria a uma “inversión social y cultural”. Acreditavam que, por causa da suposta unidade dos temas, “la aprobación de unos incidía tanto en el cumplimiento de su propio objetivo, como en el refuerzo de los objetivos de otros” (QUINTANA, 2008, p.86).

Porém, nem todos seguiram a mesma estratégia e utilizaram o mesmo tom. Assesores do presidente “endureceram a linguagem”, sugerindo que “el fracaso del referendo significaría una victoria para los terroristas y el tránsito del país a una situación de crisis semejante a la de Argentina” (Ibidem, p.84).

Ainda enquanto a Justiça debatia a constitucionalidade do referendo

se capacitaron aproximadamente 600 líderes comunitarios, quienes fueron los encargados de realizar foros por todo el país con el propósito de convencer a la población de votar “Sí” al referendo. Desde mayo de 2003, dos meses antes del inicio oficial de la campaña, comenzaron a operar en todos los departamentos coordinadores regionales que trabajaron en la campaña presidencial, o nuevos coordinadores que llegaron a respaldar la idea. Juristas como Humberto de la Calle dictaron conferencias, y políticos que respaldaron a Uribe, como Carlos Holmes Trujillo, se vincularon a la campaña antes del fallo de la corte (IBÍD apud QUINTANA, 2007, (p.76)

A campanha a favor do SIM utilizava

los medios de comunicación de manera avasalladora por parte del Presidente Uribe y su equipo de gobierno, además, parte de la estrategia del gobierno se basaba en una campaña de desprestigio a los opositores de esta consulta, sustentada en la estigmatización y la satanización. Además, en varias regiones del país se presentaron intimidaciones a la campaña por el no y la abstención, por parte de grupos paramilitares en proceso de paz con este gobierno. (ACUÑA, 2008, p.9)

O referendo acabou se transformando em plebiscito relativo ao presidente e à sua principal política: “Al fin de la campaña, Uribe lo definía además como un 'referéndum contra el terrorismo’” (PÉCAUT, 2004 p.80). O presidente foi aprovado com mais votos do que na sua eleição, mas não suficientes para as medidas propostas entrarem em vigor.

Entre os prejudicados pelas medidas políticas estavam justamente “aquellos grupos minoritarios de izquierda, afectados especialmente por los nuevos requerimientos en términos de umbral electoral que planteaba el referendo para la obtención de personería jurídica y para la asignación de curules” (QUINTANA, 2008, p.91), que se mobilizaram para promover a abstenção, juntamente com os prejudicados pelas medidas de redução de gastos do Estado – os sindicatos que acreditavam que o congelamento dos salários do setor público poderia facilmente estender-se para o setor privado.

A consulta foi vinculada por este grupo a um acordo firmado entre Uribe e o FMI, no fim do ano anterior, para restringir os gastos sociais. Argumentavam que 50% do seu conteúdo não era de caráter político, mas econômico e fiscal, de maneira que deveria tramitar como lei, e não como reforma constitucional.

Os grupos que integravam a GCD não tinham uma única estratégia de campanha. Empregavam os meios de agitação de acordo com o setor a que se dirigiam. Para simplificar, dividiram os artigos do referendo em duas partes:

(1) actividad y mecanismos políticos, y (2) apertura económica. Las preguntas 8 (limitación de pensiones de altos funcionarios del Estado), 12 y 13 (Recursos para educación y saneamiento básico) y 14 (Congelamiento de salarios y pensiones mayores a 2 SMLV) hacen parte del 2º punto, siendo la 14 la que más se debe enfatizar. Las demás hacen parte del 1er punto y las que más se deben relevar son la 6 (Reducción del Congreso) y la 15 (Personería jurídica de partidos) (Ibidem, p.93).

Estes últimos dois pontos, segundo a GCD, centralizariam o poder político, favorecendo o executivo e o “projeto autoritário” de Uribe, que reduziria a participação dos pobres e das classes médias diretamente na política.

Na Colômbia, teoricamente, a propaganda só pode acontecer nos três meses que antecedem as votações, embora durante esse período, o tempo de divulgação política nos meios de comunicação não seja limitado de forma alguma. Na época de campanha propriamente dita, apenas os noticiários e espaços de opinião em TV podem apresentar os candidatos. No entanto, Uribe participou de programas de entretenimento. Como subsídio estatal indireto, é garantido espaço na TV e rádio públicos e privados, assim como o transporte no dia das eleições e franquia postal. Os concessionários dos espaços dos meios de comunicação devem garantir o pluralismo, o equilíbrio informativo e a imparcialidade (NJAIM, 2004).

As pessoas físicas ou de direito privado podiam, então, contratar publicidade para fomentar

a participação ou defender determinada posição, desde que o nome de quem estava financiando aparecesse. Os meios de comunicação, quando aceitam publicidade de algum parte, devem aceitar de todos, com as mesmas tarifas. Na Colômbia, “nunca se ha reconocido financiación pública para las campañas relacionadas con mecanismos de democracia directa” (RIVEROS, 2007, p.7).

Quanto aos espaços institucionais na televisão:

tanto los promotores como los partidos y movimientos con personería jurídica, tendrán derecho a dos espacios, por lo menos, en cada canal nacional de televisión, dentro de los 30 días anteriores a las votaciones. Para evitar que los partidos copen la totalidad de los espacios, a fin de dejar cabida a la ciudadanía y a las organizaciones sociales, se establece que el tiempo asignado a los promotores no podrá ser inferior al promedio del asignado a los partidos y movimientos políticos. (Ibidem, p.8)

O governo, por sua vez, teria três espaços para mostrar sua posição sobre os temas. O fato da campanha do SIM ter tido mais espaço na mídia tem mais importância se formos considerar que, por causa da insegurança criada pelo narcotráfico e pelas guerrilhas, no país, a centralização das campanhas na televisão é ainda mais aguda (NJAİM, 2004).

O CVN levou vantagem neste aspecto por ser a única organização a promover o “não”. Sua campanha, por não contar com muitos mecanismos de mobilização social, acabou sendo mais midiática.

Os grupos abstencionistas, por sua vez, não pretendiam disputar os espaços dos meios de comunicação com o governo. Optaram por recriar espaços “pasados de moda”: recorreram ao debate público direto, a convocações setoriais, reuniões e debates, “a la propaganda escrita que se reparte de mano en mano y que no obedece a diseños predefinidos, sino que es autogestionada y dirigida a comunidades delimitadas y generalmente reducidas en número” (QUINTANA, 2008, p.93).

Junto a Uribe, perderam os empresários que acharam que, com um financiamento generoso, poderiam influir-se na opinião pública e nos meios de comunicação, para além das propagandas. Os eleitores, “a pesar de la avalancha propagandística actuaron de manera independiente” (VELÁSQUEZ, 2004, p.95).

Existiram aspectos muito concretos que parecem ter jogado contra a aprovação do referendo. Por exemplo

Considerando que cada empleado público tenía alrededor de 4 o 5 dependientes, habría cerca de 3 millones de personas que siempre votan y esta vez se quedarían en casa. A esto se podría sumar cerca de 1 millón de pensionados. Adicionalmente, las maquinarias electorales del país, cuyos votos estaban cuantificados en un mínimo de 2 millones, concentrarían todo su esfuerzo no en las elecciones del referendo, sino en las de alcaldes, gobernadores y concejales, efectuadas el día siguiente. (QUINTANA, p.77)

Outra explicação para a derrota do referendo foi Uribe não ter contato com a influência da classe política, que, apesar de desorganizada não estava disposta a perder suas prerrogativas (PÉCAUT, 2004).

Segundo Zovatto (2007, p.37),

la complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolver los mismos vía la participación ciudadana mediante el uso de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países han excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares.

O papel dos meios de comunicação no processo deliberativo não é unanimidade entre os estudiosos do assunto. Enquanto Quintana (2008, p.85) diz que os meios de comunicação não cobriram “el tema del referendo por su extensión y difícil redacción, con conceptos difíciles de explicar a la audiencia”, Riveros (2007, p.8), diz que “no solo se ocuparon a fondo de los temas en discusión, sino que trataron de llevar a conocimiento de los ciudadanos los aspectos prácticos de la votación. De igual modo, hubo espacio para todas las corrientes de opinión, incluidos los abstencionistas activos”. Mesmo assim, a discussão teria ficado mais entre as elites.

Nos textos do jornal El Tiempo que tratam sobre o papel da mídia também aparecem

distintas leituras. Parte dos textos reclama da superficialidade da cobertura ou da cobertura pró-Uribe, parte aplaude seu envolvimento e esforço para esclarecer os cidadãos a partir de pontos de vistas plurais, outros ainda reclamam da dificuldade de compreensão do processo, como podemos ver nos exemplos abaixo:

Casi nadie leyó en su integridad el documento preparado por un grupo de juristas, ex ministros y académicos liberales en el que se exponen todos los argumentos jurídicos y políticos de la decisión. Los medios de comunicación apenas hicieron ligeras reseñas y el partido tuvo que pagar en los periódicos como publicidad política un resumen del mismo. (EL TIEMPO. La Dirección Liberal Y El Referendo. 08 set 2003)

Muy bueno el debate sobre el Referendo. Una acertada conducción de Roberto Pombo y unas preguntas contundentes, claras y directas por Parte de Darío Restrepo y Rodrigo Pardo, quienes tuvieron la virtud adicional de dejar hablar a los participantes, incluso entre sí. La producción estuvo bien, al igual que el manejo de cámaras. Resultado: un debate muy ágil que dejó claro por qué votar a favor, por qué en contra y por qué abstenerse... Televisión de servicio. (EL TIEMPO. On Y Off. 12 out 2003)

El referendo igual tiene sus bemoles, por una parte sus defensores con el Presidente Uribe a la cabeza y por la otra los opositores liderados por congresistas y gremios sindicales, van por todo el país sustentando respectivamente sus tesis de votar y no votar, haciendo uso también de prensa, radio y televisión nacional. Como producto de los dos casos citados, es corriente escuchar la gran confusión que dichas campañas masivas vienen creando entre jóvenes y adultos, quienes a la postre muestran mucha desorientación electoral. Así, el esperado efecto psicológico comunicativo de los mensajes está resultando negativo, con más énfasis en el asunto del referendo, dado su contenido y novedad. (EL TIEMPO. Descontrol. 14 out 2003)

Los medios de comunicación están sumergidos, quiéranlo o no, en un mar de propaganda. Por estos días de referendo y elecciones, los ataques a la lógica, o a la verdad, o a la ética se producen con un desparpajo que mueve risa. Una risa triste. [...] Faltaría espacio para una reseña aceptable. (EL TIEMPO. Contra La Trivialidad. 15 out 2003)

... hoy no puede uno decir que no lo entiende; que no sabe para qué sirve: porque de Referendo, a favor y en contra, nos han dado sopa y seco. Y aunque muchos no quieran admitirlo, hemos vivido un proceso de aprendizaje, con debates incluidos, sobre cada pregunta del Referendo. EL TIEMPO dedicó páginas enteras para explicar pregunta por pregunta, incluyendo opiniones encontradas. Luego, por lo menos en las ciudades, información no ha faltado. Ha hecho falta interés de los ciudadanos por enterarse. (EL TIEMPO. A Tomar Partido. 17 out 2003)

... en la medida que la fecha del Referendo se acerca, se proporciona mayor información (folletos de toda clase vienen ahora en los periódicos, anuncios en la televisión, el Presidente repite su mantra voto o catástrofe, etc.), la gente se informa más sobre el contenido de la iniciativa; la misma oposición concientiza al público y lo fuerza a tomar posición. (EL TIEMPO. Nerviosismo Justificado. 20 out 2003)

Se ha evidenciado el esfuerzo de los medios, por explicar qué es lo que se va a votar y cuáles son las consecuencias del voto. Si existen dificultades en la información, ellas no obedecen a incapacidad de los medios sino al contenido mismo del Referendo. Por eso es válido acudir a especialistas que expongan sus interpretaciones, aún cuando cada uno de ellos tenga una inclinación propia. Hemos visto pluralidad de opiniones expuestas de manera franca y clara. (EL TIEMPO. Reconocimiento. 24 out 2003)

De qualquer forma, no que diz respeito ao papel da mídia, procuraremos no jornal mais importante do país o diálogo ocorrido entre as partes, para poder aferir se o El Tiempo contribuiu para o processo deliberativo da sociedade e para uma decisão mais informada dos cidadãos.

Embora tenha perdido o referendo, Uribe foi reeleito em 2006, com uma coligação suprapartidária e uma votação de 62.35% (7.397.835 votos), após a aprovação de uma emenda constitucional com suspeita de compra de votos. Esta votação superou o número de votos atingidos

no primeiro período, tornando-se o mandatário com maior número de votos obtidos na história eleitoral do país. Em tal eleição, a taxa de comparecimento foi de 45.05% (12.041.737 pessoas). No final do segundo mandato, com índices de aprovação em torno de 70%, a permissão de terceiro mandato foi aprovada pelo Congresso, mas não foi endossada pela Corte Constitucional.

O diálogo na cobertura do referendo pelo jornal El Tiempo

No que diz respeito aos tópicos do referendo em si, eles estiveram presentes em 177 textos – o total era 443, sendo o restante ocupado pela cobertura “horserace” das campanhas, por textos sobre a importância do referendo e suas consequências, sobre o processo de aprovação do referendo no Congresso e na Justiça, sobre as regras sob as quais funcionariam as votações, os preparativos para o pleito, etc. Os 177 textos representam 40% do total de textos e ocuparam um espaço de 415.590 caracteres – 22,1% do total. O percentual de caracteres é mais baixo devido ao fato de os textos normalmente abordarem mais de um assunto.

Os dados sobre os dois tipos de diálogos e sua média, o espaço utilizado pela cobertura favorável e contrária a cada ponto, e as votações constam na tabela abaixo. As perguntas foram ordenadas de acordo sua visibilidade, calculada a partir do ponderamento do número de textos em que aparecem e do número de caracteres que os textos utilizaram para tratar de cada tema.

Perguntas de acordo com maior grau de visibilidade	Diálogo instantâneo	Favorável	Contrário	Diálogo sustentado (%)	Média dos diálogos (%)	Votos Sim	Votos Não	Total de votos
14 – Congelamento de salários e pensões	14 (13,9%) 35.132 (40,1%) 27% [10]	30 (29,7%) 19.934 (22,7%) 26,2% [13]	57 (56,4%) 32.579 (37,2%) 46,8% [3]	52,6 61 56,8 [4]	33,25 50,6 41,9 [6]	4.907.283 [15]	1.063.877 [1]	6.112.705 [8]
4 – Proposição e controle do Orçamento	7 (14,3%) 26.644 (39,4%) 26,9% [11]	12 (24,5%) 15.961 (23,6%) 24,1% [14]	30 (61,2%) 25.005 (37%) 49,1% [1]	40 63,8 51,9 [7]	27,2 51,6 39,4 [8]	5.319.557 [14]	703.634 [2]	6.148.106 [6]
8 – Limitação das pensões e salários	4 (7,8%) 10.320 (30,2%) 19% [14]	38 (74,5%) 20.011 (58,6%) 66,6% [2]	9 (17,6%) 3.815 (11,2%) 14,4% [13]	23,7 19,1 21,4 [12]	15,8 24,7 20,3 [14]	5.602.823 [8]	493.563 [3]	6.221.312 [4]
9 – Supressão de Auditorias Fiscais	10 (25%) 24.637 (61,4%) 43,2% [1]	14 (35%) 7.224 (18%) 26,5% [12]	16 (40%) 8.249 (20,6%) 30,3% [6]	87,5 87,4 87,5 [2]	56,3 74,4 65,4 [1]	5.557.950 [9]	460.941 [4]	6.136.837 [7]
12 – Recursos para educação e saneamento	4 (13,3%) 14.339 (53,3%) 33,3% [4]	21 (70%) 10.960 (40,7%) 55,4% [5]	5 (16,7%) 1.618 (6%) 11,4% [14]	23,8 14,7 19,3 [14]	18,6 34 26,3 [11]	5.668.878 [6]	270.039 [13]	6.039.301 [11]
6 – Redução do Congresso	3 (10,7%) 13.495 (51,1%) 30,9% [7]	18 (64,3%) 8.778 (33,3%) 48,8% [7]	7 (25%) 4.112 (15,6%) 20,3% [9]	38,9 46,8 42,9 [8]	49,6 49 49,3 [4]	5.328.733 [13]	295.908 [6]	5.729.681 [14]
7 – Perda de investidura	2 (8,7%) 11.531 (57,8%) 33,3% [5]	14 (60,9%) 5.434 (27,2%) 44,1% [9]	7 (30,4%) 2.990 (15%) 22,7% [8]	50 55,1 52,6 [6]	29,4 56,5 43 [5]	5.403.139 [11]	208.100 [15]	5.705.221 [15]
15 – Pessoa Jurídica dos partidos	4 (19,1%) 11.185 (50,3%) 34,7% [3]	5 (23,8%) 2.556 (11,5%) 17,7% [15]	12 (57,1%) 8.489 (38,2%) 47,7% [2]	41,7 30,1 35,9 [9]	30,4 40,3 35,4 [9]	5.457.866 [12]	420.859 [5]	5.994.025 [12]
13 – Distribuição das “regalias”	1 (4,2%) 7.401 (40,3%) 22,3% [13]	18 (75%) 8.747 (47,7%) 61,4% [3]	5 (20,8%) 2.207 (12%) 16,4% [10]	27,8 25,2 26,7 [11]	16 32,8 22,4 [13]	5.778.469 [4]	285.842 [9]	6.187.539 [5]
11 – Proibição de auxílios	1 (4,6%) 9.623 (49,6%) 27,1% [9]	12 (54,5%) 4.972 (25,6%) 40,1% [10]	9 (40,9%) 4.816 (24,8%) 32,9% [5]	75 96,9 86 [3]	39,8 73,3 56,6 [3]	5.714.738 [5]	283.440 [10]	6.107.282 [9]
1 – Perda dos direitos políticos	2 (9,5%) 9.728 (55,5%) 32,5% [6]	10 (47,6%) 3.785 (21,6%) 34,6% [11]	9 (42,9%) 4.017 (22,9%) 32,9% [4]	90 94,3 92,2 [1]	49,7 74,9 62,3 [2]	5.874.193 [1]	294.348 [8]	6.293.807 [1]
3 – Proibição das suplências	1 (4,8%) 7.520 (43%) 23,9% [12]	16 (76,2%) 7.572 (43,3%) 59,8% [4]	4 (19%) 2.401 (13,7%) 16,4% [11]	25 31,6 28,3 [10]	14,9 37,3 26,1 [12]	5.839.612 [3]	295.616 [7]	6.261.078 [2]

2 – Voto nominal e público	1 (6,3%) 6.272 (48,6) 27,5% [8]	10 (62,5%) 4.163 (32,2%) 47,4% [8]	5 (31,2%) 2.474 (19,2%) 25,2% [7]	50 59,6 54,8 [5]	28,2 54,1 41,2 [7]	5.871.354 [2]	232.121 [14]	6.222.688 [3]
5 – Funções administrativas do Legislativo	1 (11,1%) 7.228 (69,6%) 40,3% [2]	7 (77,8%) 2.734 (26,3%) 52,1% [6]	1 (11,1%) 424 (4,1%) 7,6% [15]	14,3 15,6 15 [15]	12,7 42,6 27,7 [10]	5.668.819 [7]	283.030 [11]	6.056.255 [10]
18 - Vigência	0 (0%) 0 (0%) 0 (0%) [15]	7 (87,5%) 2.384 (80%) 83,7% [1]	1 (12,5%) 596 (20%) 16,3% [12]	14,3 25 19,7 [13]	7,5 25 16,3 [15]	5.475.951 [10]	270.249 [12]	5.843.397 [13]

Na cobertura das campanhas pelo principal jornal colombiano tanto a campanha da abstenção quanto a campanha NÃO conseguiram fazer com que os temas que mais enfatizaram, as questões 14, 15, 6 e 4 fossem as que obtivessem maior cobertura contrária, um número maior de votos “não” e altos índices de abstenção (à exceção da questão 4, que era também a mais enfatizada pela campanha NÃO). Também foram as questões que tiveram alto grau de visibilidade.

A campanha do SIM levou vantagem em questões que eram menos controversas, como a limitação das pensões, a distribuição das “regalias”, a proibição das suplências, os recursos para a educação e o saneamento básico e as funções administrativas do Legislativo. No entanto, apenas duas dessas, a pergunta 2 e a 12 estão entre as que tiveram mais visibilidade.

Curiosamente, as três questões mais votadas se encontram entre as que tiveram menor cobertura no jornal. Entretanto, esta discrepância pode ser um pouco diminuída se levarmos em consideração que a campanha do SIM foi a que mais ganhou espaço e que seu lema era justamente ser contra a corrupção e a politicagem. Grande parte dos textos que tratavam dela relacionavam-se, ainda que não de uma maneira explícita e sem desenvolvimento de argumentos, às questões que pretendiam diminuir a corrupção, como a primeira e a terceira especialmente.

Assim, aparece uma significativa relação entre a exposição de posicionamentos favoráveis ou negativos às questões e a votação no “sim” e no “não” em seis questões (14, 4, 9, 12, 15 e 13), todas nos dois primeiros terços em relação a quantidade de cobertura recebida, o que quer dizer que provavelmente era uma postura clara do jornal, e não um erro de textos publicados fora da linha editorial. Inclusive, o jornal divulgou dia 24 de outubro o texto “Mañana Es El Día”, em que declarava seu voto “sim” para todas as questões menos para a 2 (voto nominal), a 4 (orçamento) e a 15 (fortalecimento dos partidos). Apenas o voto nominal, um assunto bem menos tratado, teve uma cobertura mais favorável.

A relação entre a cobertura mais favorável e maior votação no “sim” acontece na pergunta 7 (perda da investidura), 3 (proibição das suplências), 5 (funções administrativas do Legislativo). A relação entre a cobertura mais desfavorável e a menor votação se dá na questão 6, sobre a redução do congresso e 19, sobre a vigência das alterações propostas.

Quanto ao diálogo ocorrido, a tabela mostra nas primeiras linhas as informações relativas ao número de textos, nas segundas, ao número de caracteres e nas terceiras, às médias.

Em relação às médias dos diálogos, a correspondência diretamente proporcional entre o maior debate da questão e uma maior votação aparece nas duas questões que tiveram maior visibilidade, a 14, sobre o congelamento dos salários, pensões e gastos do Estado, e a 4, sobre o controle do orçamento; na pergunta 12, sobre os recursos para educação e saneamento, que também recebeu uma cobertura importante do jornal, na questão 15 sobre as pessoas jurídicas dos partidos, e nas perguntas menos abordadas pelo periódico sobre o futuro das funções administrativas do Legislativo (questão 5) e sobre a vigência das mudanças aprovadas (questão 18).

O diálogo instantâneo apresentou essa relação apenas nas questões sobre o congelamento e sobre a proibição de auxílios públicos a parlamentares, muito provavelmente pelo fato dele ser relevante em número de caracteres utilizados, mas não em aparições constantes em textos, ou seja, muito poucos textos apresentaram diálogo instantâneo, mas os que apresentaram eram bem mais longos que a média.

No que diz respeito ao diálogo sustentado, ele apresenta essa relação nas mesmas questões das médias dos diálogos, mais a questão 1, sobre a perda dos direitos políticos, e 2, sobre o voto nominal. Excetua-se aqui, porém, a questão sobre as funções administrativas.

Conclusão

Os números encontrados pela pesquisa de Simon (2004, p.120) nas campanhas ao Senado dos Estados Unidos de 1988, 1990 e 1992 – que totalizaram 49 – são: “By any measure the amount of dialogue observed in these campaigns is low, generally falling between 10 and 15 percent”. O autor conclui também que “the level of dialogue correlates well with the amount of knowledge that the voters have in specific races”.

O autor levanta três hipóteses, que são confirmadas com sua pesquisa, para explicar o fato de algum diálogo sempre existir, apesar de ser estrategicamente irracional para os candidatos ou agremiações:

First, some dialogue can be explained as the result of the media's editorial policies. Second, dialogue emerges from the “irrational” actions of certain candidates; for example, those who make mistakes or violate the model's assumptions. Third, some dialogue can be focused, intense, and substantive, when the campaign's psychological arena (public opinion) is effectively limited to one dimension, as in so-called critical election (Ibidem, p.3)

O primeiro caso diz respeito à decisão do meio de comunicação de fazer uma cobertura mais substancial da campanha ou não, quer dizer, de promover o diálogo ou não: “there are idiosyncratic factors that govern the appearance of dialogue at each paper (Ibidem, p.128), e as políticas editoriais afetam mais o diálogo instantâneo. O diálogo instantâneo apresentado pelo Jornal El Tiempo, exceto pela questão relativa à vigência das normas aprovadas, alcança percentuais bem maiores do que os encontrados por Simon, ainda que sempre menores do que os percentuais do diálogo sustentado, com exceção da questão sobre os recursos para a educação e saneamento básico.

O segundo caso costuma tratar-se de candidatos que não tem chance real de ganhar, de forma que um modelo racional não pode explicar seu comportamento. No referendo em questão, a disputa ficou polarizada entre o SIM e a abstenção. A campanha do NÃO, como na realidade apostava no voto reflexivo e seletivo do referendo (algumas questões “não” e outras “sim”), ora se alinhava com os argumentos do SIM e ora com os da abstenção, de forma que ela não era desprovida de chance de ganhar em algumas questões e acabou por não propiciar mais deliberação. Inclusive, em apenas um texto utilizou argumentos contrários e favoráveis a determinado tema, enquanto que sete textos favoráveis a campanha do SIM realizaram diálogo instantâneo e nenhum da abstenção. A certeza da vitória, segundo Simon, diminui a quantidade de diálogo instantâneo. Talvez até pela falta de certeza de que ia atingir o umbral necessário para a aprovação do referendo, a campanha de Uribe se dispôs um pouco mais ao diálogo.

As “eleições críticas”, o terceiro caso, são aquelas em que as campanhas se limitam a um assunto ou a um grupo de assuntos correlatos, como é o caso de um referendo, em que outros projetos não são normalmente apresentados e em que a campanha é direcionada a alguma alteração específica ou a manutenção do status quo.

Encontramos percentuais de diálogo maiores do que os da pesquisa de Simon, como era de se esperar, pelo fato justamente de ser uma votação de referendo, com temas determinados a priori.

Segundo o autor, o nível de diálogo aumenta muito se o tema se torna de suma importância. Assim, a existência de um assunto crítico seria o maior preditor de diálogo. No entanto, nossos dados apontam que os assuntos mais enfatizados pelo jornal (se podemos tomá-lo como um espelho das campanhas e da sociedade), ou mais críticos, não foram nem de perto os que tiveram mais diálogo instantâneo, sustentando ou maior média. A única relação possível é que o assunto que teve maior índice de diálogo sustentado e a segunda maior média foi a pergunta mais votada.

Outras situações que influenciam a quantidade de diálogo: “when candidates lie or one candidate has an overwhelming amount of money, the likelihood of dialogue increases” (Ibidem, p.64). No referendo aqui tratado, o SIM tinha muito mais recursos, talvez por isso a quantidade de diálogo tenha sido sempre superior a 15%, chegando até a 64,5%. Mas nem por isso a decisão sobre quinze pontos complexos se tornou mais fácil para os eleitores. Talvez até por essa razão tenha se

tornado mais complicada. Enquanto tratava-se de seguir a pista de votar pela proposta de um governo com alta popularidade, a intenção de voto no referendo eram maiores. Quando os cidadãos começaram a compreender algumas implicações das questões passaram a ter menos certezas e, na falta destas, optaram por não participar da votação.

Referências Bibliográficas

ACUÑA, Evaristo Thomas. Colombia: Entre la crisis de la representatividad y la democracia directa. **C2D Working Paper Series** 16/2008. Disponível em: <http://www.c2d.ch/files/C2D_WP16.pdf>. Acesso em 30 set. 2009.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

NJAIM, Humberto. Financiamiento político en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. In: ZOVATTO, Daniel. **De las normas a las buenas prácticas**: el desafío del financiamiento político em América Latina. San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2004.

PÉCAUT, Daniel. Tradición liberal, autoridad y autoritarismo. **Política**. n.42. Universidade de Chile, Santiago, 2004. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=64504205>>. Acesso em: 31 out. 2009.

QUIJANO, Fernando. En pedagogía está la clave. **El colombiano**. Disponível em: <<http://www.elcolombiano.com/proyectos/referendo2003/serie/pedagogiaclave.htm>>. Acesso em: 22 out. 2009.

QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. **Reforma política y referendo en Colombia**. Dentro de los procesos de reformas de la Constitución de 1991. Centro Editorial del Rosario: Bogotá, 2004.

QUINTANA, Constanza Amézquita. **Sectores sociales e políticos ante la reforma del Estado en Colombia**: el caso del Referendo 2003. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2007.

QUINTANA, Constanza Amézquita. Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo de 2003. **Análisis Político** n.63, Bogotá, mayo ago. 2008.

SIMON, Adam F. **The winning message**: Candidate Behavior, Campaign Discourse, and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

RIVEROS, Hector. **Instrumentos de la Democracia Directa: El Caso de Colombia**. Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <http://www.dd-la.ch/download/Riveros_Hector.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2009.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas. **Nueva sociedad**, n.192 (jul.-ago.), 2004, p.85-97. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=995503>>. Acesso em: 11 out. 2009.

ZOVATTO, Daniel. **Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina**: Un Balance Comparado: 1978 – 2007. Version, 14 mayo 2007. Disponível em: <http://www.idea.int/americas/upload/Democracia_Directa_en_América_Latina.pdf>. Acesso em: 30 ago 2008.