



e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Daiane Boelhouver Menezes

Doutoranda em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre pela mesma universidade. Correo electrónico: daiane.menezes@acad.pucrs.br

Recibido con pedido de publicación: 09 de agosto del 2010

Aceptado para publicación: 04 de octubre de 2010

Resumen

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Uma das críticas mais comuns às campanhas diz respeito sua falta de substância. Uma maneira de medir se uma campanha é substantiva é averiguar se houve uma discussão pública aberta entre as partes, ou seja, se houve uma quantidade razoável de diálogo. O caso do referendo colombiano de 2003 é peculiar. Os cidadãos foram consultados a respeito de 15 pontos distintos, o que representou, na prática, 15 referendos diferentes. Esta situação possibilitou às campanhas escolherem determinados temas para enfatizar. O que se propõe aqui é analisar, com base no modelo de Adam F. Simon, os 443 textos publicados no jornal de maior circulação da Colômbia, o *El Tiempo*, que trataram do referendo no período entre 25 de agosto e 25 de outubro de 2003 (o dia da votação), para aferir o grau de diálogo desta campanha e saber se o jornal fez sua parte no processo deliberativo necessário para a decisão sobre a alteração da Constituição do país. Conclui-se que o *El Tiempo* apresentou um volume de diálogo superior aos encontrados em outras campanhas, embora a exposição da complexidade das quinze perguntas da consulta, em que apenas uma foi aprovada, tenha tornado o processo decisório mais difícil. O atalho mais curto para a decisão nessa votação era, sem dúvida, a abstenção. Especialmente porque o foco recaiu sobre questões orçamentárias, abstratas para parte do eleitorado, e as questões com maior visibilidade tiveram maior cobertura desfavorável.

Palavras-Chave: referendo; mídia; campanha; diálogo; Colômbia.

Summary

The colombian referendum of 2003 and its informational environment

One of the most common criticism about campaigns concerns to its lack of substance. One way to measure whether a campaign is substantive is to check if there was an open public discussion between the parties, or if there was a reasonable amount of dialogue. The case of Colombian referendum of 2003 is peculiar. The public were consulted on 15 different points, which represented, in practice, 15 different referendums. This made possible the campaigns choose to emphasize certain themes. What is proposed here is to analyze, based on the model of Adam F. Simon, 443 texts published in the newspaper with the largest circulation of Colombia, *El Tiempo*, which were related to the referendum in the period between August 25 and October 25, 2003 (the day of voting) to measure the level of dialogue of this campaign and whether the newspaper did its part in the deliberative process that was necessary for the decision on amending the Constitution. It is concluded that *El Tiempo* had a greater volume of dialogue than those found in other campaigns, although the exposure of the complexity of the fifteen questions of the consultation, in which only one was approved, has rendered the decision process more difficult. The quickest shortcut to the decision in that vote was, without doubt, abstain. Especially because the focus was on budget issues, abstract to the electorate, and the issues more visible had a higher unfavorable coverage.

Keywords: referéndum; media, campaign; dialogue; Colombia.

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 os desfavorecem, na medida em que suas posições estão mais próximas das opiniões do eleitor médio ou não. Apesar da dificuldade de definir e medir o que é uma campanha substancial, uma maneira de realizar essa tarefa 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: 2).

Dado que o diálogo é mais comum quando há assuntos determinantes em uma dada campanha, no caso de referendos, em que o tema é determinado, tende a ser ainda maior – mesmo que os políticos e os meios de comunicação possam chamar mais a atenção para os atores das campanhas, as decisões estratégicas de cada uma, as posições ocupadas nas pesquisas de opinião, e não para a questão propriamente dita.

O caso do referendo colombiano de 2003 é peculiar. Os cidadãos foram consultados a respeito de 15 pontos distintos, o que representou, na prática, 15 referendos diferentes realizados no mesmo dia. Esta situação possibilitou às campanhas escolherem determinados temas para enfatizar.

O que se propõe aqui é analisar os 443 textos publicados no jornal de maior circulação da Colômbia, o *El Tiempo*, que trataram do referendo no período entre 25 de agosto e 25 de outubro de 2003 (o dia da votação), para aferir o grau de diálogo desta campanha e saber se o jornal fez sua parte no processo deliberativo necessário para a decisão sobre a alteração da Constituição do país.

O modelo de Adam F. Simon

Simon (2004) mostra que apesar de o diálogo não ser uma estratégia racional para os candidatos – porque o mesmo assunto não traz o mesmo retorno para os lados em disputa –, ele sempre acontece nas campanhas. Configura-se um diálogo quando as partes se dirigem aos mesmo tema. O período das campanhas é muito importante porque “citizens (as well as journalists) have been socialized into paying more attention to the campaign than to any other political events” (Simon, 2004: 11).

Os eleitores aprendem nas campanhas sobre temas em que possuem informação limitada, como as políticas propostas, o funcionamento do governo e o reflexo de suas ações na vida dos cidadãos, o caráter e a competência dos políticos. As campanhas dão aos eleitores “much of the information they reason from as they deal with their uncertainty about these matters” (Popkin, 1994: 8)

As campanhas, pela atenção que atraem e pela reflexão a que levam, podem ser entendidas com fóruns para deliberação pública. 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, que era governo, acabou recebendo mais espaço no jornal, o que não quer dizer que não tenha havido um grau razoável de diálogo. Boa parte da cobertura dos meios de comunicação sobre as campanhas, no entanto, 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: 97). Mais especificamente, se preocupa com quem está ganhando, se permanecerá na frente, o financiamento das campanhas, as estratégias utilizadas para atingir os eleitores, etc. Por não abordarem questões de forma substantiva, os textos que tratam apenas dessas informações não serão analisados.

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional Daiane Boelhouwer Menezes

No que diz respeito às estratégias de campanha, os atores políticos primeiro se informam sobre as preocupações do eleitorado e a relevância inicial dada a cada assunto e constatarem em qual levam vantagem para assim otimizar a direção de suas mensagens e orçamento. Não há disponibilidade de qualquer pesquisa de opinião que medisse a popularidade de cada um dos 15 temas. Até 21 de outubro, as pesquisas divulgadas tratavam apenas da intenção de comparecer às urnas e votar predominantemente sim ou não, ou alguns temas sim e outros não.

Porém, pistas das preocupações iniciais dos eleitores colombianos podem ser encontradas nos dados do Latinobarômetro de 2003.¹ 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 tratavam do ajuste fiscal, poderiam passar junto com as mais bem vistas pela população. Houve também propostas que foram inseridas no Congresso e outras barradas pelas Justiça.

De acordo com a pesquisa, 57% dos colombianos tinham medo de ficar sem trabalho no próximo ano. Em relação às pessoas com dificuldade de ter renda 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 referendo,² mas havia uma pergunta que congelava os vencimentos dos servidores públicos que ganhassem mais do que dois salários mínimos.³

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 para votar cegamente em qualquer de seus projetos.

A percepção de 57% dos colombianos era que havia redução na corrupção nas instituições do Estado nos últimos dois anos. Este número foi o maior da América Latina, cuja média era 28%. O principal slogan do referendo era justamente “combate à corrupção e à politicagem”. Como o Congresso já havia aprovado uma reforma política no primeiro semestre de 2003, os cidadãos podem ter pensado que o problema já não era tão grande. Isto pode ser observado na própria cobertura do jornal que deu mais destaque a assuntos relativos ao orçamento do Estado.

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

Finalmente, 23% acreditavam que as privatizações tinham trazido benefícios e 67% se diziam menos satisfeitos com os serviços privatizados do que com os prestados anteriormente. De 1998 a 2003, decresceu o apoio à privatização no país. Assim, a possibilidade de privatização de

¹ 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 aqui analisados através do jornal *El Tiempo*.

² Embora apareça na campanha do SIM, o argumento de que o congelamento dos salários impediria demissões.

³ Segundo a campanha da ABSTENÇÃO e do NÃO, a medida atingiria pessoas que já tinham dificuldades financeiras.

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Daiane Boelhouwer Menezes

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 elas: “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: 50). Neste referendo, isto era claro quando o lado que defendia sua aprovação argumentava que se o congelamento dos salários não passasse, o governo teria que aumentar os impostos, que afetariam principalmente o setor da produção, o que se refletiria no 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 dizia respeito a uma minoria do serviço público.

Os efeitos das campanhas normalmente se limitam ao *priming* de alguns temas, à ativação e reforço de crenças já existentes. As mensagens têm alguma influência no que o eleitor vai considerar 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” (Simon, 2004: 52). Este é o efeito “priming”. Daí a necessidade de analisarmos o ambiente informacional de uma campanha, aqui representado pelo jornal *El Tiempo*, para constatar o volume de informação relativo a cada tema.

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 através de conversas com amigos, colegas de trabalho, etc.

Na realidade, as pesquisas sobre campanhas costumam esbarrar na falta de informação direta sobre o que o candidato disse. Para estudar o diálogo seria ideal ter todas as propagandas políticas gravadas (e saber quantas vezes cada uma foi ao ar), além de o registro do que uma amostra de eleitores ouviu durante o período eleitoral. Na falta desse tipo de informação, assim como Simon (2004: 94), 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”. Ou seja, se no jornal a informação foi pouca, o provável é que através dos outros meios tenha sido menor ainda.

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 aparecem vários pontos de vista dentro de um mesmo texto. A importância do diálogo é medida aqui de forma um pouco diferente de Simon. Além de considerarmos sua extensão através do número de caracteres dos trechos que tratam de alguma das questões do referendo, 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 aponta a quantidade de diálogo durante todo o período da campanha. As informações sobre os temas referendados podem ser classificadas como favoráveis ou contrárias. Quanto mais perto ficam os números, mais diálogo ocorre.

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional **Daiane Boelhouwer Menezes**

A adoção dessas duas medidas se justifica pelo fato de que nenhum eleitor vai ler todos os textos.

O referendo de 2003

Em 2002, Álvaro Uribe foi eleito presidente pelo Partido Primeiro Colômbia, embora fosse militante do Partido Liberal e tivesse primeiramente apresentado-se como pré-candidato deste. Na falta de garantia de que seria escolhido, Uribe resolveu-se por uma candidatura independente e acabou recebendo apoio do Partido Conservador 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. A participação nas votações foi de 47,5% do eleitorado.

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” (Acuña, 2008: 8).

Durante a campanha eleitoral, Uribe assumiu o compromisso de submeter à população uma reforma constitucional para combater a corrupção. Ao desconfiar dos mecanismos de representação, Uribe levou adiante os conselhos comunitários, que são conversas locais diretas com as comunidades, uma vez por semana, com transmissão televisiva, em que são comunicados os objetivos da agenda governamental. Esta iniciativa “ha proyectado la imagen de un hombre sencillo, cuya principal motivación es el servicio público y cuyo lema ‘trabajar, trabajar y trabajar’ – una combinación de espíritu austero y visión apolítica” (Pardo, 2003: 2).

Uribe não escolheu para compor seu governo figuras vinculadas aos partidos tradicionais. Optou por Francisco Santos Calderón, diretor do *El Tiempo*, e “líder de la lucha anti-secuestro, al haber vivido este fenómeno en carne propia” (Quintana, 2007: 26), como vice-presidente. Este fato poderia indicar a posição editorial do jornal quanto à votação do referendo, no entanto, até o vice-presidente colocou-se frontalmente contra a pergunta número 4, sobre o orçamento, detalhada logo abaixo, e mais outras duas questões.

O governo de Uribe teve alta popularidade – 70% durante seu primeiro ano de mandato –, e o presidente conseguiu realizar alguns feitos inéditos, como a reforma política, que nunca havia conseguido passar pelo Congresso. Apesar de alguns itens serem votados no próprio referendo, outros foram aprovados pelo Legislativo quatro meses antes, em 17 de junho de 2003.

Em junho de 2003, as pesquisas mostravam que entre os apoiadores de Uribe cerca de 80% dizia que iria votar no referendo, o que representava um número maior do que o necessário para a sua validade – 25% dos cidadãos. 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 permanecia o mesmo, três de cada sete uribistas não pensavam em votar. Nos dias 15 e 16, 23% dos entrevistados disseram que votariam e 7% que poderiam votar.

A única proposta da reforma constitucional aprovada no referendo de 25 de outubro de 2003 com voto 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

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Daiane Boelhouwer Menezes

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 mostrava-se irrelevante para muitos, pois havia lei relativa a este assunto, bastando apenas que fosse aplicada. Além disso, “premiaría con la impunidad a todos aquellos infractores que asuman el costo del daño patrimonial causado al Estado” (Quinche Ramírez, 2004: 131).

A questão 2 faria com que o voto dos legisladores em todas as votações fosse nominal e público. A discussão girou em torno da maior possibilidade de acompanhamento dos parlamentares que adviria da aprovação da proposta frente aos riscos relativos à segurança dos mesmos ao serem identificados em algumas votações e ao fato de que nas normas então vigentes bastava que um parlamentar pedisse o voto público. Além disso, a mudança poderia ser feita através de simples modificação de lei.

A terceira proposta tratava do fim das suplências. As ausências e renúncias seriam supridas por candidatos não eleitos da lista, segundo a ordem ali estabelecida. Dessa forma, acabaria-se com as substituições de tempos curtos mas suficientes para que os suplentes pudessem ganhar pensões. Ao mesmo tempo, reduziriam-se os gastos do Estado. O argumento contrário dizia que a alteração poderia ser feita através de uma mudança no regime pensional e que as suplências já haviam sido extintas em 1991 e voltaram a ser utilizadas.

A modificação do processo de proposição e controle dos gastos orçamentários estava na pergunta 4. Os investimentos incluídos no orçamento reuniriam o resultado de audiências públicas, das análises feitas nas comissões constitucionais do Congresso e pelas bancadas estaduais. O Congresso participaria ativamente do gerenciamento dos recursos. Nas audiências, os congressistas formulariam as necessidades da comunidade. Aprovação do orçamento também ocorreria nas audiências.

No Congresso, foi decidido que a mudança incluiria a proibição de destinações globais (repartidas pelas autoridades a seu critério). A justificativa era que por traz dessas verbas se disfarçavam auxílios parlamentares. Essa alteração, no entanto, dificultaria o cumprimento pelo 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 modificariam as relações entre o executivo e o legislativo, pois até então “los congresistas sólo aprobaban el presupuesto, sin participar en su elaboración, lo cual le correspondía a las oficinas de Planeación y Hacienda. [...] Se buscaba que dicha participación [mais forte do Congresso], lejos de darse a título personal o de cierto partido, se diera a través de bancadas departamentales y distritales” (Quintana, 2007: 45). Ou seja, a negociação não se daria entre determinado parlamentar e o ministro do momento.

As funções administrativas do Legislativo, se a questão 5 fosse aprovada, não poderiam mais ter participação dos legisladores. Elas ficariam a cargo de uma entidade autônoma, pública ou privada. Assim, os congressistas poderiam dedicar-se exclusivamente à função para a qual foram eleitos, além de combater a corrupção que dali provinha. No entanto, essa mudança poderia ser feita

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional **Daiane Boelhouwer Menezes**

através de projeto de lei e argumentava-se que se tratava de outra maneira de privatizar parte do Estado.

A sexta proposta era reduzir cadeiras do Legislativo: passariam de 166 a 127. 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.

O umbral exigido na proposta de Uribe era de 6% dos votos, o que obrigaria os partidos a unificar suas listas para ter maiores chances de êxito. Com as mudanças ocorridas no debate no Congresso, “el contrapeso que se trataba de hacer a la atomización partidista fue de mucha menor envergadura [...] cuando los umbrales disminuyeron notablemente” (Quintana, 2007: 49), para 2%. Argumentou-se também que a redução das cadeiras reduziria a representação das minorias.

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 vinculados a um processo de paz, o presidente poderia estabelecer circunscrições especiais para as eleições das corporações públicas que se realizassem antes 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).

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, 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 gerava condições discriminatórias, já que possui três tipos de soldados, sendo os “campesinos” os que não tiveram acesso ao ensino médio e devem prestar maior tempo de serviço. Os “bachilleres” em geral não precisam ir a combate. Além disso, as famílias que possuem dinheiro pagam os funcionários encarregados da seleção para que seus filhos não sejam escolhidos. Este item também seria eleitoralmente atrativo para diversos setores da população (Quintana, 2007).

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 votações em suas respectivas comissões, por violar o regime de financiamento das campanhas eleitorais, por compra de votos, por gestar ou aceitar auxílios com recursos públicos. Uma maioria qualificada impor a sanção e sua graduação, e uma lei regulamentaria as causas de perda de investidura para garantir os princípios de proporcionalidade, legalidade, processo devido e culpabilidade. Esta disposição não teria efeitos retroativos. Se um servidor público estivesse envolvido na situação prevista acima, perderia seu emprego.

A crítica era que se tornaria a perda de investidura mais difícil ao transformar a maioria simples em qualificada, além de se possibilitar que penas diferentes fossem determinadas a cada caso. A defesa dizia que se introduziam novas causas para a perda de investidura e que abrangeriam também deputados estaduais e vereadores.

Se fosse aprovada a questão 8, as pessoas que viessem a receber pensões públicas não poderiam receber mais do que 25 salários mínimos mensais, com exceção dos que estivessem aparados por regimes especiais – que expirariam em dezembro de 2007. A partir de janeiro de 2005

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Daiane Boelhouwer Menezes

até dezembro de 2006 não se aumentariam salários e pensões de pessoas pagas com recursos públicos maiores que 25 salários mínimos. Estariam excluídos dessa disposição os membros da Força Armada.

A proposta inicial do governo, alterada pelo Congresso, era um teto de 20 salários mínimos. O aumento do teto foi uma das críticas feitas à essa proposta, pois poucas pessoas acabariam atingidas. Outra dizia que os resultados seriam colhidos muito a longo prazo, em 2005 e 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 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 com concurso de mérito. A supressão das Auditorias Fiscais departamentais e municipais acarretaria um custo inicial grande e maior centralização. A questão da privatização também foi levantada, já que 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. O servidor público seria destituído se tolerasse ou executasse tal proibição, assim como não seria mais permitido que exercesse qualquer outro cargo público. O representante popular que aceitasse o auxílio perderia a investidura.

A oposição a esta alteração dizia que os auxílios já haviam sido proibidos anteriormente, na Constituição de 1991, e que a situação não se modificara. 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 se destinariam à educação pré-escolar, básica e média (garantiriam o financiamento dos custos de matrículas de pertencentes ao estrato mais baixo), à construção e manutenção de restaurantes escolares ou ao saneamento básico. A realização do que se aprovava aqui só aconteceria se a pergunta 9 fosse igualmente aprovada.

Os *royalties* recebidos pelos entes territoriais pela exploração de hidrocarbonetos e outros mineiras, e as zonas que servem de porto para sua comercialização, que não tivessem destinação determinada, se aprovada a pergunta 13, seriam alocados assim: 56% para a educação, 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. O Ministério da Educação assegurou “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”.⁴¹

⁴¹ “Dineros De Regalías Se Destinarían A Educación”, *El Tiempo*, Bogotá, 1 outubro 2003.

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Daiane Boelhouwer Menezes

A oposição argumentava que se trataria de privatização dos serviços que deveriam ser oferecidos pelo Estado. Também dizia que havia outros setores, como o de infraestrutura, que precisava muito de recursos.

A modificação era defendida porque deixaria os recursos menos “soltos”, diminuindo práticas clientelistas, e porque passariam a ter um impacto social que então não tinham. Ainda, deixaria-se de beneficiar somente os locais petroleiros para atender-se toda a nação.

A proposta 14 dizia respeito ao congelamento dos gastos com os órgãos públicos e salários superiores a dois salários mínimos, durante um período de dois anos, com exceção dos gastos com segurança que não fossem salários e do pagamento de novas pensões. Esta questão foi introduzida durante os debates no Congresso.

O governo defendia que era preferível congelar salários do que demitir, que na década de 90 os servidores públicos tinham ganhado aumentos superiores aos dos trabalhadores privados, de forma que seria até uma questão de justiça social, e que o país não podia a cada ano aumentar mais os impostos que freavam a economia. A oposição argumentava 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; na prática, o congelamento se daria por três anos e teria reflexo nos salários dos trabalhadores das empresas privadas; e os salários já vinham sendo ajustados com um índice menor que o da inflação nos últimos anos. A questão da contratação de profissionais qualificados para o serviço público também voltou a aparecer. 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.

Na verdade, precisamente porque a imagem dos partidos e candidados “vary so widely from issue to issue, that party candidates for office try to increase the salience of issues where their party starts out with the largest advantage” (Popkin, 1994: 57). Dessa maneira, a utilização do argumento relativo à justiça social pelo governo não foi uma estratégia correta, pois não é um tema em que Uribe leve vantagem. Já as questões que envolviam segurança e que foram retiradas pela Justiça do referendo seriam temas em que o presidente levaria vantagem.

A pergunta 15 era relativa à pessoa jurídica aos partidos, movimentos políticos ou grupos significativos de cidadãos, que só seria reconhecida aos que obtivessem nas eleições para o Legislativo nacional uma votação de pelo menos 2% dos votos ou 5% nas eleições presidenciais. As agremiações que tivessem representação no Legislativo dos diversos níveis atuariam como bancadas.

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

Quanto a este ponto, contrariando o argumento de que se combateria o individualismo e se obrigaria a fazer política mais coletivamente, a oposição disse que a reforma política aprovada alguns meses antes era superior pois institucionalizava as listas únicas e contemplava sanções como a expulsão do partido ou a perda do direito de votar para os que não operassem em bancada. O umbral foi contestado tanto por não permitir a entrada de minorias e independentes no Congresso,

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Daiane Boelhouwer Menezes

quanto por impedir que se diminuísse substancialmente o número de partidos para que estes pudessem se fortalecer.

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 “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: 25-6).

A questão 18, tratava da vigência a partir da promulgação de todas as questões, exceto a sexta, que reduziria os legislativos do país nas eleições seguintes.

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”, que segundo Uribe, “congestionan el mapa administrativo y se constituyen en ocasión de forcejeos clientelistas y de nuevos sobrecostos que acrecientan la pesada carga del pobre ciudadano”. O Congresso acabou decidindo que só seriam suprimidas as “personerías” das cidades com mais de 100 mil habitantes porque em algumas regiões conflitivas e isoladas, “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” (Quintana, 2007: 61-2).

Outras duas, introduzidas 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. Em relação à primeira questão, daria mais um ano para governadores e prefeitos implementarem as disposições contidas nos seus planos de governo. No entanto, ia contra a vontade de comunidades que estavam inconformes com a gestão. Na realidade, esta proposta era um atrativo eleitoral para os próprios governadores e prefeitos pois, por causa do benefício que receberiam, “serían los primeros en promover la aprobación del referendo en sus respectivas circunscripciones territoriales” (Quintana, 2008: 50).

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

A pesquisa de opinião que divulgou seus resultados sobre o referendo em 1º de setembro, 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”.⁵²

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” (Quintana, 2008: 84).

⁵² “Aún Falta Conocer El Referendo”, *El Tiempo*, Bogotá.

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional **Daiane Boelhouver Menezes**

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, 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, 2008:13).

Além disso, “in general, voters do not devote much time or energy directly to their votes. This does *not* imply either that voters are uninformed about general conditions or that they have no knowledge of specific government programs. What it means is that most of the information voters use when they vote is acquired as a *by-product* of activities they pursue as part of their daily lives” (Popkin 1994:23).

Dada a complexidade das 15 perguntas do referendo, pode-se imaginar que as informações produzidas no curso das atividades diárias dos eleitores de maneira involuntária provavelmente não foram suficientes afastar a incerteza perante todas as questões.

A campanha

Entre os integrantes da campanha do SIM, se destacavam o presidente e seu gabinete ministerial, um bloco de 80 congressistas liberais, conservadores uribistas e alguns liberais oficialistas e independentes que formaram uma “Frente común por el Referendo”, os indivíduos que desempenham atividades econômicas de grande escala, agrupados em associações como a Asociación Nacional de Industriales (ANDI), Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGÁN), Asociación colombiana de textileros (ASCOLTEX) e la Asociación de pequeños industriales (ACOPI), e as organizações “Ciudadanos por el referendo” e “Colombianos por el Referendo” – esta liderada por empresários. O setor empresarial apoiava o referendo porque a aprovação de suas medidas fiscais era melhor do que a reforma tributária que ocorreria se o referendo não fosse endossado (Quintana, 2007).

Os políticos por vezes são julgados em função de seus amigos e apoiadores (Popkin 1994). No caso do referendo, Uribe ganhou apoio explícito de dois ex-presidentes, que representavam escolhas passadas e que não deram certo para a Colômbia. Tais apoios podem ter prejudicado a imagem de Uribe.

A campanha do NÃO foi feita pelo “Comité Ciudadano promotor del Voto por el No” (CVN), integrado principalmente por militantes da ADM-19; do Partido Conservador, críticos do posicionamento do partido; e alguns professores de direito da Universidad de la Sabana. 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 muita representatividade, pois das 70 organizações que se inscreveram para promover o referendo, 25 eram favoráveis ao SIM, 35 à ABSTENÇÃO e só uma a favor do NÃO.

A defesa da ABSTENÇÃO foi encarnada pela “Gran Coalición Democrática por la Abstención Activa” (GCD), formada principalmente pela elite sindical (centrais sindicais, sindicato

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional Daiane Boelhouwer Menezes

dos professores) e pela bancada de oposição ao governo Uribe – o Polo Democrático, o Partido Liberal, o MOIR (Movimiento Obrero Independiente Revolucionario), o Partido Comunista, e outras organizações não governamentais, sociais e comunitárias: “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: 10).

Segundo Popkin (1994: 15), uma campanha pode mudar a saliência de um assunto “by increasing the perceived difference between candidates on a issue”. O direção do Partido Liberal deixou muito clara sua posição contrária ao referendo. Embora o partido não estivesse todo unido em torno desta questão, a bancada liberal era a maior do Congresso e através de processos de democratização interna, o partido tentava aproximar-se de suas bases sociais. Tal postura pode ter sido decisiva na sinalização de um atalho simples – a abstenção – para os seus simpatizantes em uma questão muito complexa.

Uribe, no dia de sua posse, começou a campanha para o referendo: “vote 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 [...] convocó reuniones con sus ministros y gente de confianza en la Casa de Nariño para diseñar la estrategia oficial” (Quintana, 2007: 73-4).

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: 76).

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. 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 criado para responder dúvidas dos eleitores. Uribe gravou mensagens telefônicas convidando a votar SIM. Estudos de audiência foram feitos para abordar 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.

Porém, assessores 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” (Quintana, 2008: 84).

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 basava 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” (Acuña, 2008: 9).

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Daiane Boelhouwer Menezes

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: 80).

Entre os que sairiam prejudicados pelas medidas do referendo estavam “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: 91), que se mobilizaram para promover a abstenção, juntamente com os prejudicados pela redução de gastos do Estado – representados pelos sindicatos. 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 era de caráter econômico e fiscal, de maneira que deveria tramitar como lei.

A GCD não tinha uma única estratégia de campanha. Empregava os meios de agitação de acordo com o setor a que se dirigiam. Para simplificar, dividiram o 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)” (Quintana, 2008: 93). Estes últimos dois pontos, centralizariam o poder político, favorecendo “projeto autoritário” de Uribe, que reduziria a participação dos pobres e das classes médias na política.

Os grupos abstencionistas não pretendiam disputar os espaços dos meios de comunicação com o governo. Optaram por recriar espaços “pasados de moda”, como o debate público direto, convocações setoriais, reuniões, “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: 93).

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. Os concessionários dos espaços dos meios de comunicação devem garantir o pluralismo, o equilíbrio informativo e a imparcialidade (Njaim 2004). No entanto, Uribe participou de programas de entretenimento e sua campanha começou bem antes do prazo estabelecido.

O fato da campanha do SIM ter tido mais espaço na mídia tem muita 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 maior (Njaim, 2004).

O CVN levou vantagem neste aspecto por ser a única organização a promover o NÃO. Sua campanha, por não contar com muita mobilização social, acabou sendo mais midiática.

Existiram aspectos muito concretos que parecem ter pesado 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

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Daiane Boelhouwer Menezes

las elecciones del referendo, sino en las de alcaldes, gobernadores y concejales, efectuadas el día siguiente” (Quintana 2007: 77).

Outra explicação para a derrota do referendo foi Uribe não ter contato com a influência de parte da classe política (Pécaut, 2004), além dos pequenos partidos de esquerda, boa parte do Partido Liberal. É necessário lembrar que “the impact of many events and campaign activities depends not just on the viewers' interpretation of the events, but on the interpretations offered by elite opinion leaders on television” e que a resposta do público ao plano de um candidato “depends not on an understanding of the details but on elite reaction as reported in the media” (Popkin, 1994: 47-8). Por isso, o fato de a direção do Partido Liberal ter se colocado tão veemente contra o referendo pode ter tido um papel muito importante na avaliação dos eleitores, mesmo entre aqueles que não se identificavam diretamente com este partido.

Segundo Zovatto (2007: 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 neste processo deliberativo não é unanimidade. Enquanto Quintana (2008: 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: 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 apareceram distintas leituras. Parte dos textos reclama da superficialidade da cobertura ou da cobertura pró-Uribe⁶¹, parte aplaude seu envolvimento e esforço para esclarecer os cidadãos a partir de pontos de vista plurais⁷², outros ainda reclamam da dificuldade de compreensão do próprio referendo⁸³.

⁶¹ “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” (“La Dirección Liberal Y El Referendo”. 08 set 2003). “Los medios de comunicación están sumergidos, quieranlo 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” (“Contra La Trivialidad”. 15 out 2003).

⁷² “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. [...] Resultado: un debate muy ágil que dejó claro por qué votar a favor, por qué en contra y por qué abstenerse...” (“On Y Off”. 12 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. [...] información no ha faltado. Ha hecho falta interés de los ciudadanos por enterarse” (“A Tomar Partido”. 17 out 2003).

⁸³ “... es corriente escuchar la gran confusión que dichas campañas masivas vienen creando entre jóvenes y adultos [...] 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” (“Descontrol”. 14 out 2003).

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Daiane Boelhouwer Menezes

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.

A 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 e as consequências do referendo, 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 desfavorável a cada ponto, e as votações constam na tabela abaixo. As perguntas foram ordenadas de acordo sua visibilidade, calculada levando em consideração o número de textos e de caracteres utilizados para tratar de cada tema. 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.

Perguntas de acordo com maior grau de visibilidade	Diálogo instantâneo	Favorável	Desfavorável	Diálogo sustentado (%)	Média dos diálogos (%)	Votos Sim	Votos Não	Total de votos
14 – Congelamento de gastos de Estado, salários e pensões [1]	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]	4.907.2 83 [15]	1.063. 877 [1]	6.112.7 05 [8]
4 – Proposição e	7 (14,3%)	12 (24,5%)	30	40	27,2	5.319.5	703.63	6.148.1

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. [...] Hemos visto pluralidad de opiniones expuestas de manera franca y clara” (“Reconocimiento”. 24 out 2003).

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional
Daiane Boelhouwer Menezes

controle do Orçamento [2]	26.644 (39,4%) 26,9% [11]	15.961 (23,6%) 24,1% [14]	(61,2%) 25.005 (37%) 49,1% [1]	63,8 51,9 [7]	51,6 39,4 [8]	57 [14]	4 [2]	06 [6]
8 – Limitação das pensões e salários [3]	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]	5.602.8 23 [8]	493.56 3 [3]	6.221.3 12 [4]
9 – Supressão de Auditorias Fiscais [4]	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]	5.557.9 50 [9]	460.94 1 [4]	6.136.8 37 [7]
12 – Recursos para educação e saneamento [5]	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]	5.668.8 78 [6]	270.03 9 [13]	6.039.3 01 [11]
6 – Redução do Congresso [6]	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]	5.328.7 33 [13]	295.90 8 [6]	5.729.6 81 [14]
7 – Perda de investidura [7]	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]	5.403.1 39 [11]	208.10 0 [15]	5.705.2 21 [15]
15 – Pessoa Jurídica dos partidos [8]	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]	5.457.8 66 [12]	420.85 9 [5]	5.994.0 25 [12]

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional
Daiane Boelhouwer Menezes

13 – Distribuição dos <i>royalties</i> [9]	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]	5.778.4 69 [4]	285.84 2 [9]	6.187.5 39 [5]
11 – Proibição de auxílios [10]	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]	5.714.7 38 [5]	283.44 0 [10]	6.107.2 82 [9]
1 – Perda dos direitos políticos [11]	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]	5.874.1 93 [1]	294.34 8 [8]	6.293.8 07 [1]
3 – Proibição das suplências [12]	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]	5.839.6 12 [3]	295.61 6 [7]	6.261.0 78 [2]
2 – Voto nominal e público [13]	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]	5.871.3 54 [2]	232.12 1 [14]	6.222.6 88 [3]
5 – Funções administrativas do Legislativo [14]	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]	5.668.8 19 [7]	283.03 0 [11]	6.056.2 55 [10]
18 – Vigência [15]	0 (0%) 0 (0%) 0 (0%)	7 (87,5%) 2.384 (80%)	1 (12,5%) 596 (20%) 16,3% [12]	14,3 25 19,7 [13]	7,5 25 16,3	5.475.9 51 [10]	270.24 9 [12]	5.843.3 97 [13]

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Daiane Boelhouwer Menezes

	[15]	83,7% [1]			[15]			
Tabela 1: Elaborada pela autora.								

A cobertura do jornal *El Tiempo*, como era de se esperar devido às ligações do jornal com o governo, através do vice-presidente, foi predominantemente favorável às questões do referendo. Se compararmos os percentuais das maiores coberturas favoráveis e desfavoráveis, veremos que os primeiros são bem maiores.

Segundo Popkin (1994: 38), “Issues discussed more often and more thoroughly in the campaign were perceived more accurately by respondents than other issues. Furthermore, misperception was inversely related to the degree of conflict, and competition, on an issue [...] There was more misperception at the beginning of the campaign than at the end”.

Pode-se notar que as duas questões que tiveram mais visibilidade foram as mais polêmicas. A campanha do NÃO e da ABSTENÇÃO se opunham veementemente a essas questões. Possivelmente elas foram bem compreendidas e tiveram influência na decisão de comparecer na votação ou não. Como as próprias pesquisas de opinião demonstraram, os números mais altos de intenção de voto no referendo eram maiores quando o eleitorado ainda não conhecia bem as suas questões, o que demonstra que a campanha foi importante.

Nota-se, também, que acabou sendo dada mais ênfase às questões fiscais, e “for most voters, in most elections, budget deficits are not obviously related to inflation and unemployment or to other concerns, even though for a decade fiscal conservatives have been using analogies between national deficits. Nor has the balance of payments been clearly linked in the minds of most voters with their standard of living or the country's well-being” (Popkin, 1999: 101).

Quando a campanha é efetiva no sentido de converter eleitores que tinham se posicionado de uma maneira e mudaram de opinião, “it was effective because it succeeded in reinforcing the importance of secondary issues” (Popkin, 1999: 108). Neste caso quer dizer que o foco na “corrupção e politicagem” acabou sendo substituído pelas questões mais concretas como o congelamento de salários e limitação de pensões, sem que talvez a ligação com o objetivo maior de equilibrar as contas do Estado tenha sido feita. Ou ainda, a relação pode ter sido compreendida e, mesmo assim, rechaçada.

Os três assuntos que tiveram maior cobertura negativa – as questões 14 (congelamento de gastos do Estado, salários e pensões), 4 (proposição e controle do orçamento) e 15 (Pessoa Jurídica dos partidos) foram os que obtiveram também um alto número de votos no NÃO.

O outro item prioritário para a campanha da ABSTENÇÃO, a questão 6 (redução do Congresso), embora não tenha tido um alto índice de cobertura contrária e, conseguiu que a participação na votação dessa pergunta fosse baixíssima. Note-se que duas das quatro questões principais dessas campanhas foram as que tiveram o maior grau de visibilidade (14 e 4).

A questão 1 (perda dos direitos políticos) teve alta cobertura negativa, mas acabou sendo a questão mais votada de todas as 15 e com o maior número de votos SIM.

Curiosamente, as três questões mais votadas e com maior número de votos favoráveis se encontram entre as que tiveram menor cobertura no jornal. Entretanto, esta discrepância pode ser um pouco matizada já que a campanha do SIM foi a que mais ganhou espaço e que seu lema era

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional Daiane Boelhouwer Menezes

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 perda dos direitos políticos, votos públicos e nominais e a proibição das suplências.

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 campanha do SIM levou vantagem na cobertura em questões que eram menos controversas, como a limitação das pensões (pergunta 8), a distribuição dos *royalties* (pergunta 13), a proibição das suplências (pergunta 3), e os recursos para a educação e o saneamento básico (pergunta 12). Apenas a pergunta sobre a limitação das pensões não ficou entre as que obtiveram maior número de votos favoráveis. No entanto, apenas duas dessas, a pergunta 8 e a 12 estão entre as que tiveram mais visibilidade (em terceiro e quinto lugar).

Os números encontrados pela pesquisa de Simon (2004: 120) nas campanhas ao Senado dos Estados Unidos são: “By any measure the amount of dialogue observed in these campaigns is low, generally falling between 10 and 15 percent”. O autor conclui que “the level of dialogue correlates well with the amount of knowledge that the voters have in specific races”. Foram quatro os fatores encontrados capazes de predizer o diálogo: “editorial policy, dimension type, the certainty of victory, and the candidates’ positions” (Simon, 2004: 147). Além disso, a extensão da cobertura também é um bom indicativo de maior nível de diálogo.

O primeiro caso diz respeito à decisão do meio de comunicação de fazer uma cobertura mais substancial da campanha, promovendo o diálogo: “there are idiosyncratic factors that govern the appearance of dialogue at each paper” (Simon, 2004: 128). Em linhas gerais, o diálogo apresentado pelo Jornal *El Tiempo* alcança percentuais bem maiores do que os encontrados por Simon.

A questão do tipo de dimensão está relacionada com vários aspectos. Um deles é se se trata de uma eleição crítica ou não. Eleições críticas 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 costumam ser apresentados e em que a campanha é direcionada a alguma alteração específica ou a manutenção do status quo. No entanto, como se tratam praticamente de 15 referendos ocorrendo ao mesmo tempo, é difícil enquadrar o caso em estudo em uma eleição crítica. O assunto mais debatido ocupou o dobro do número de textos em relação ao segundo, mas em extensão, não chegou a ser 1/3 maior, de forma que é difícil dizer o tema foi hegemônico a ponto de se tornar crítico. O tipo de dimensão também se relaciona com os temas característicos de um partido ou candidato, que costumam gerar menos diálogo do que temas que não possuem fortes vinculações com qualquer parte. Endossando essa premissa, as cinco maiores médias de diálogo não foram de assuntos que tiveram uma cobertura predominantemente favorável ou desfavorável.

Quanto ao terceiro aspecto, se há certeza de vitória, menos o candidato tem predisposição ao diálogo instantâneo. Talvez pela falta de certeza de que iria atingir o umbral necessário para a aprovação do referendo, a campanha de Uribe tenha se disposto mais ao diálogo.

Por fim, se os posicionamentos das campanhas são mais distantes, maior quantidade de diálogo. Poucas questões foram consensuais, pelo menos entre a campanha do SIM e da ABSTENÇÃO, de forma que também este aspecto aumentava a predisposição ao diálogo.

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional **Daiane Boelhouwer Menezes**

Apenas a relação entre quantidade de diálogo e extensão da cobertura não foi encontrada. Os três temas mais tratados pelo *El Tiempo* não ocuparam as três primeiras posições em nenhuma das medidas de diálogo. Na verdade, no que diz respeito ao diálogo instantâneo ocuparam as últimas.

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” (Simon, 2004: 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 tudo isso não quer dizer que a decisão sobre quinze pontos complexos tenha se tornado 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 era maior: “O comportamento das massas depende daquilo que as reúnem sob grandes denominadores comuns: discursos simples portadores de mitos, de símbolos ou de imaginários que encontram eco nas suas crenças; imagens fortes suscetíveis de provocar uma adesão pulsional” (Charaudeau, 2008: 78). Quando os cidadãos começaram a compreender algumas implicações das questões e o referendo deixou de ser simplesmente “contra a corrupção e a politicagem”, passaram a ter menos certezas e, na falta destas, optaram por não participar da votação. No entanto, uma parcela da população pode ter compreendido melhor as questões e se posicionado contra o referendo através da abstenção.

Fato é que quando “there are several factors, or when some indicators point to one choice and other indicators to a different choice, people are, in effect, being pushed to weigh the pluses and minuses, to assign weights to the different features they care about. People have a general aversion to making trade-offs and instead search for a way to make their choices one-dimensional” (Popkin, 1994: 92).

Embora o jornal tenha cumprido seu papel e apresentado níveis superiores de diálogo aos encontrados em outras campanhas, o atalho mais curto para a decisão dessa complexa votação era, sem dúvida, a abstenção. Especialmente se considerarmos que o foco acabou recaindo sobre as questões orçamentárias, muito abstratas para parte do eleitorado, e que as questões com maior visibilidade eram também as que tinham maior cobertura desfavorável.

O Referendo colombiano de 2003 e seu ambiente informacional

Daiane Boelhouwer Menezes

Referências bibliográficas

Acuña, Evaristo Thomas, 2008, “Colombia: Entre la crisis de la representatividad y la democracia directa” in *C2D Working Paper Series* 16.

Anastasia, Fátima; Carlos Ranulfo Melo; Fabiano Santos, 2004, *Governabilidade e representação política na América do Sul*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer; São Paulo, Fundação Unesp.

Charaudeau, Patrick, 2008, *Discurso Político*, São Paulo, Editora Contexto.

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

Pardo, Rodrigo, 2003, “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*.

Pécaut, Daniel, 2004, “Tradición liberal, autoridad y autoritarismo”, *Política* n.42, Universidade de Chile, Santiago.

Popkin, Samuel, 1994, *The reasonign voter: communication and persuasion in presidential campaigns*, Chicago, London, The University of Chicago Press.

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

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

Quintana, Constanza Amézquita, 2007, *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.

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

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

Riveiros, Hector, 2007, “Instrumentos de la Democracia Directa: El Caso de Colombia”. *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina*. Buenos Aires.

Zovatto, Daniel, 2007, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un Balance Comparado: 1978 – 2007*. Disponível em:

<http://www.idea.int/americas/upload/Democracia_Directa_en_América_Latina.pdf>