

Estudo da paridade para as candidaturas aos governos locais no México



Gonzalo Inchauspe

Cientista político e Mestre em Comunicação Política. Diretor Acadêmico do Instituto Trivium. Observador e Ex-Coordenador da União Europeia de Transparência Eleitoral.

O objetivo deste artigo é estudar a aplicação prática da Reforma Constitucional de 2019 que proclamou "paridade em tudo ou transversal" garantindo que metade dos cargos de decisão política nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), nos três ramos da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nos órgãos autônomos sejam ocupados por mulheres (Vázquez Correa, 2019). Esta reforma é sem dúvida o fruto das lutas de muitas mulheres mexicanas que abriram o caminho para alcançar este avanço normativo que se tornou um marco e um exemplo para muitos países da região, razão pela qual é importante estudar e acompanhar sua aplicação prática.

No México, os avanços normativos têm sido progressivos, começando como uma declaração de princípios em 1993 até alcançar a "paridade em tudo" consagrada na Constituição em 2019. Como qualquer direito, é importante verificar que ele não permanece letra morta da lei e que as mulheres realmente têm acesso a esses direitos, e é por isso que neste artigo eu me propus a entender como esta norma foi aplicada nas duas eleições governamentais que ocorreram no México desde sua promulgação.

Sem dúvida, o caminho que o México percorreu até chegar à Reforma Constitucional de 6 de junho de 2019 é importante para que possa ser uma lição de aprendizado para outros países no caminho para a plena paridade. Para conhecer este caminho, vamos narrar os avanços legislativos em termos de cota e paridade que ocorreram ao longo da história mexicana até chegar à referida reforma:

1993- Promoção da participação das mulheres

Pela primeira vez, o Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais (COFIPE) mencionou pela primeira vez que os partidos políticos deveriam promover uma maior participação das mulheres nos assuntos políticos. Esta norma era uma declaração de princípios, do dever de ser do que os partidos políticos deveriam promover, sem qualquer efeito vinculante, mas que, sem dúvida, estabeleceu um precedente no caminho da paridade.

1996- Quota para cargos legislativos

O Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais (COFIPE) foi emendado para incluir uma cota de 30%. Como declarado em seu 22º artigo transitório: "***É estabelecido que os partidos políticos nacionais devem considerar em seus estatutos que as candidaturas para deputados e senadores não devem exceder 70% para o mesmo sexo. Devem também promover uma maior participação política das mulheres***". Esta reforma solicitava que as partes garantissem que 30% de suas listas fossem compostas por mulheres, mas não contemplava nenhum mecanismo corretivo para garantir a paridade substantiva. De fato, José Woldenberg (2015) indica que a norma "*foi desprezada... não poucos partidos colocaram a quota de mulheres entre os substitutos dos candidatos de maioria relativa ou nos últimos lugares das listas plurinominais*".

2008- Introdução de mecanismos de garantia e aumento da cota para 40%.

Mais uma vez, uma emenda ao Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais (COFIPE) estabelece que os pedidos de registro de candidatos a deputados e senadores apresentados por partidos políticos ou coalizões ao Instituto Federal Eleitoral devem incluir pelo menos 40% de candidatos do mesmo sexo, na tentativa de alcançar a paridade (Art. 219). As listas de representação proporcional serão compostas de segmentos de cinco e em cada um dos segmentos haverá dois candidatos de gêneros diferentes alternadamente (Art. 220). Esta reforma já garantia mecanismos corretivos para garantir a igualdade substantiva, mas infelizmente não foi este o caso. Como comenta José Woldenberg (2015), em 2009 houve o fenômeno das "juanistas", mulheres que ganharam um assento como deputadas, mas no mesmo dia em que assumiram o cargo renunciaram para que seu substituto, que por acaso era um homem e muitas vezes um parente seu, pudesse ser empossado.

2014- Paridade com hierarquia constitucional

A Lei Geral das Instituições e Procedimentos Eleitorais é reformada para incluir a paridade e vários mecanismos para sua efetiva implementação. Também modifica o Art. 41 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, elevando a paridade de gênero à categoria constitucional na competição eleitoral, para candidaturas aos congressos federais e locais, obrigando os congressos estaduais e as assembleias da Cidade do México a adaptar seus regulamentos aos preceitos consagrados neste artigo. A lei indica que "*os partidos políticos devem promover e garantir a paridade de gênero*" (Art. 232, Inc. 3). A norma especifica também que a composição das listas "*deve ser composta de forma a salvaguardar a paridade de gênero mandatada na Constituição e nesta Lei*" (Art. 233). Também cuida da questão dos substitutos, garantindo que as cadeiras estejam sempre nas mãos de alguém do mesmo sexo, de modo que devem ser constituídas por "*um proprietário e um substituto do mesmo sexo*" (Art. 234), garantindo assim que as "juanitas" não voltem a acontecer.

2019- Reforma constitucional para garantir a paridade em tudo.

Os artigos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 e 115 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos foram emendados para garantir que metade dos cargos de decisão política nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), nos três ramos da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos autônomos fossem para as mulheres, o que é conhecido como "paridade em tudo" ou paridade transversal (Vázquez Correa, 2019). Desta forma, os partidos são obrigados a cumprir "as regras estabelecidas pela lei eleitoral para garantir a paridade de gênero nas candidaturas para os diferentes cargos de eleição popular" (Art. 41, DOF 2019). Esta reforma é sem dúvida um grande passo em frente e um desafio do qual é muito importante estar ciente para aprender e compreender quais são os desafios ao implementar uma norma tão ambiciosa, que sem dúvida abrirá um precedente na história mexicana e mundial.

Com relação ao regulamento, é importante refletir sobre sua importância e como o Instituto Nacional Eleitoral previu sua aplicação na prática. Antes de passar à questão técnica, eu gostaria de fazer uma breve revisão numérica para reforçar a importância e a necessidade deste regulamento. Na história do México antes das eleições de 2021, das 351 pessoas eleitas para governador, 98% eram homens e apenas 2% eram mulheres (Expansión, 2022). Também de acordo com dados da Comissão para Igualdade de Gênero e Não-Discriminação do Instituto Nacional Eleitoral, de 2015 a 2020 para cargos executivos estaduais havia apenas 18% de candidatas mulheres e apenas três foram eleitas. Segundo a ONU, de 1976 a 2019 havia apenas 12% de mulheres como secretárias de estado no Gabinete Federal (Vázquez Correa, 2019), embora não seja uma posição eletiva, serve como um bom exemplo de quão pouco acesso as mulheres tiveram a cargos executivos. Estes dados, por si só, apoiam a importância desta norma para garantir o acesso das mulheres aos lugares de poder. Também é muito importante que as mulheres ocupem cargos executivos, não só porque ajuda a alcançar a paridade, mas também serve para desconstruir muitos estereótipos de gênero que criam a percepção de que as mulheres não têm as habilidades necessárias para ocupar tais cargos, não só nos políticos e políticos mexicanos, mas em toda a cultura e sociedade mexicana.

Antes de prosseguir, gostaria de mencionar o caráter federal do México e, portanto, embora não faça parte da análise desta pesquisa, é importante ressaltar que as medidas de cota ou paridade tiveram aplicações diferentes em cada um dos 32 estados do país, e que em muitos casos os estados foram pioneiros perante o governo federal. Embora não possamos nos aprofundar nesta pesquisa, gostaria de mencionar aos leitores que este aspecto é fundamental porque ressalta o valor de um estado plural e federal e a importância de nem sempre desenhar políticas ou normas do "alto" para "baixo".

História das governadoras.

O objetivo deste estudo é fornecer uma análise exaustiva das governadoras no México e compreender o escopo da última reforma constitucional e sua implementação nas recentes eleições estaduais. Mas antes de aprofundar o assunto, creio que vale a pena fazer uma breve revisão da história das mulheres que alcançaram esta posição, a fim de dar-lhes seu valor e demonstrar as barreiras efetivas que existiam para que as mulheres tivessem acesso a esta posição.

A primeira governadora na história foi Griselda Alvárez Ponce de León pelo Estado de Colima, que governou de 1979 a 1985. A segunda foi Beatriz Paredes Rangel, que foi governadora do Estado de Tlaxcala de 1987 a 1992. A terceira foi Dulce María Sauri Riancho, que não foi eleita governadora do Estado de Yucatán de 1991 a 1993. A quarta foi Rosario Robles Berlanga, que serviu como governadora interina do Distrito Federal de 1999 a 2000. A quinta foi Amalia García Medina que foi eleita governadora do estado de Zacatecas de 2004 a 2010. O sexto foi Ivonne Ortega que foi eleita Governadora do Estado de Yucatan de 2006 a 2012. A sétima foi Claudia Pavlovich que foi eleita Governadora do Estado de Sonora de 2015 a 2021 (Milenio, 2017).

A oitava e nona foram eleitos em 2018, no Estado de Puebla foi eleita Martha Érika Alonso, mas morreu tragicamente em 24 de dezembro de 2021 e na Cidade do México foi eleita Claudia Scheinbaum cujo mandato irá até 2024. Apenas três anos após a implementação da norma e em apenas dois processos eleitorais no México, 8 governadoras foram eleitas, incluindo as duas vencedoras no domingo passado. Em apenas três anos, o recorde histórico de mulheres eleitas pelo voto popular foi ultrapassado e a barreira do número de governadoras simultaneamente no cargo foi quebrada, representando 28% dos cargos de governo estadual.

Aplicação da norma

Desde a promulgação da reforma, foram realizadas duas eleições que renovaram 21 cargos de governos estaduais: a eleição de 2021, na qual foram renovados 15 cargos de governador, e a recente eleição dominical, na qual foram renovados 6 cargos de governador. O critério de candidatura estabelecido pelo INE é que "*tanto os partidos locais como federais, assim como as coalizões e candidaturas... devem cumprir a disposição de nomear mulheres para pelo menos metade dos cargos de governador a serem contestados*" (INE, 2020), que no caso das eleições de 2021 eram pelo menos sete candidatas mulheres e para as eleições de 2022 três candidatas mulheres.

Eleições de 2021

As eleições de 2021 entrarão para a história da paridade no México, pois apenas em uma eleição foi eleito um número de mulheres quase igual ao número de mulheres eleitas na história do México. Neste processo eleitoral, 6 mulheres foram eleitas de 15, ou seja, 40% dos cargos de governo estadual que foram renovados, isto significa que a paridade funcionou porque, como mencionamos, a norma só pode garantir a paridade nas candidaturas. O fato de 40% das governadoras terem sido eleitas mostra que os partidos assumiram o espírito da norma e não fizeram batota para tentar impedir que as mulheres tivessem uma chance real de serem eleitas. Em termos gerais, podemos ver que as mulheres são candidatas muito competitivas para os partidos, e não há dados que afirmem que eles enviaram mulheres para os distritos "fáceis". Na verdade, a eleição mais próxima de todas foi a de Campeche e a vencedora foi uma mulher. Esta eleição também significou que o México aumentará a porcentagem de cargos de governador detidos por mulheres, em relação ao número total de cargos de governador na federação, de 6% para 22%.

No nível do partido, dos 11 cargos de governador conquistados pelo partido MORENA, em diferentes alianças, 45% foram conquistados por candidatas mulheres (5 governadoras) e de 17% a 35% de seus cargos de governador foram conquistados por mulheres. Outro fato importante é que das 7 mulheres que competiram por esta força, 5 venceram, ou seja, 71%. Assim, 6 dos 16 cargos de governador estão nas mãos de mulheres, ou seja, 38%. A aliança PAN ganhou 50% de seus cargos de governador com uma candidata mulher, ou seja, dos dois cargos de governador que ganhou, um foi ganho por um homem e o outro por uma mulher. Esta é a segunda governadora que este partido teve e do número total de governadoras que o partido teve entre 2021 e 2022, as mulheres governadoras representam 14%. O Partido Verde e o Movimento dos Cidadãos ganharam um cargo de governador, ambos nas mãos de um candidato masculino.

Nesta eleição, é importante destacar o caso da eleição para o governo de Guerrero. O candidato proposto por MORENA foi inicialmente Felix Salgado Macedonio, que desde o início de sua campanha teve muitas queixas contra ele por abuso sexual. As associações de mulheres realizaram uma grande campanha devido às acusações contra ele de violência e abuso sexual de menores, a campanha foi chamada #RompeElPacto, em referência à quebra do pacto patriarcal. Apesar de toda a campanha, o partido MORENA não retirou sua candidatura, um sinal claro de que os partidos têm uma abertura para as candidatas mulheres, mas não necessariamente para uma agenda em seu favor. Finalmente, o Senador não era candidato, mas não por causa de uma decisão partidária, mas sim por uma questão técnica que levou à retirada de sua candidatura, devido a sua incapacidade de apresentar os relatórios de suas despesas pré-campanha.

O preocupante é que sua filha Evelyn Salgado tomou seu lugar, com pouca experiência anterior e tendo sido selecionada por meio de uma pesquisa interna realizada por telefone em dois dias, um mecanismo que foi duramente criticado por outras candidatas que buscavam o cargo de liderança do partido. É claro que esta questão estabelece um precedente preocupante ao qual se deve prestar atenção, pois muitos o mencionam como um possível caso de "juanita" e, portanto, será importante dar-lhe seguimento. Este caso também expôs a falta de protocolos de ação das partes diante das reclamações de seus funcionários e candidatos. Esta é uma questão muito importante para analisar e trabalhar, mas não podemos lidar com ela nesta investigação, mas é sem dúvida uma questão que continuaremos a acompanhar.

Eleições de 2022

Nas eleições de 5 de junho de 2022, um total de seis governações foram eleitas, dos quais existem **vários elementos a destacar. Em primeiro lugar, o número de candidat**uras aos cargos de governador era muito uniforme, 52% (14) eram homens e 48% (13) eram mulheres. Nesta eleição também houve um fato histórico, pela primeira vez na história todos os candidatos eram mulheres, este foi o caso do Estado de Aguascalientes, onde havia 5 candidatas mulheres. Dos 6 governadores que foram renovados, 2 eram mulheres, ou seja, 33%, um número ligeiramente inferior aos 40% do ano anterior. Mas certamente ainda é um passo firme rumo à paridade, pois dos resultados da última eleição para esta, o número de governadoras aumentou em 7%, ou seja, de 21% para 28% do número total de governadoras.

No nível do partido, o partido oficial e de mais rápido crescimento nas últimas eleições, MORENA, ganhou 1 em cada 4 cargos de governador com uma candidata feminina, ou seja, 25%, um número consideravelmente menor do que os 45% do ano anterior. Em 2021, 71% de suas candidatas ganharam e agora apenas 33% ganharam. É importante notar que no total MORENA ganhou 14 cargos de governador, 6 deles nas mãos de mulheres, ou seja, 42%, um número não tão longe da paridade. Nesta eleição, o PRI ganhou um único governo e o fez nas mãos de um homem, ou seja, 100% de suas candidaturas.

Conclusões

Em 2022 podemos dizer que quase 1 em cada 3 governadores são governados por mulheres, algo realmente muito impensável antes da reforma constitucional de 2019. Quanto à implementação, ainda não foi possível observar algum mecanismo das partes com o objetivo de distorcer o espírito da norma. Obviamente existem muitos fatores a serem analisados e continuam a observar já porque no momento tudo é positivo porque o piso era muito baixo e, obviamente, qualquer melhoria, por menor que pareça, é um grande passo para melhorar a paridade em cargos executivos subnacionais. É evidente que essa norma se tornará mais complexa na sua implementação, por isso será essencial ver como os debates que surgirem serão resolvidos. Deve-se lembrar também que estamos em um período de mudança no sistema político e partidário mexicano e de acordo com a forma como ele evolui e muda, daí surgirão novos desafios, os quais es necessários estarmos atentos. Porque até agora apenas 4 coalizões ou partidos ganharam governos, e na verdade apenas um único partido ganhou 15 dos 21 governos em jogo, 4 ganharam a Va pelo México, 1 Partido Verde e 1 Movimento Cidadão. Dependendo de como as forças políticas evoluem e seu peso específico, será a maneira pela qual surgem novos desafios que devemos estar atentos.

BIBLIOGRAFIA

Vázquez Correa, Lorena (ed.) (2019) "Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación" Cuaderno de investigación No. 58, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 45p.

DOF, Diario Oficial de la Federación (2019), "Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros." México, Secretaría de Gobernación, 6 de junio de 2019.

DOF, Diario Oficial de la Federación (2014), "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral." México, Secretaría de Gobernación, 10 de febrero de 2014.

Woldenberg, José (14 de Mayo del 2015), De la exclusión a la paridad, IETD, https://ietd.org.mx/de-la-exclusion-a-la-paridad/

Naciones Unidas, CEPAL.(12 de Junio del 2022) Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Leyes de Cuotas y Paridad https://oig.cepal.org/es/laws/3/country/mexico-16

Instituto Nacional Electoral. (12 de Junio del 2022), Evolución normativa de la paridad de género. https://igualdad.ine.mx/paridad/evolucion-normativa-de-la-paridad-de-genero/

Milenio Digital (8 de marzo del 2017). Las gobernadoras que ha tenido México.

https://www.milenio.com/estados/las-gobernadoras-que-ha-tenido-mexico

Instituto Nacional Electoral (6 de Noviembre del 2020) Aprueba el INE el criterios de paridad para gubernaturas. https://centralelectoral.ine.mx/2020/11/06/aprueba-ine-criterios-de-paridad-para-gubernaturas/

Revista Expansión (18 de Abriel del 2022) Elecciones 2022: 13 mujeres y 12 hombres buscarán gobernar su Estado. https://politica.expansion.mx/mexico/2022/04/18/13-mujeres-y-12-hombres-buscaran-gobernar-su-estado