

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

JACKELINE DANIELE ALVES RIBEIRO

**GÊNERO DO/A GESTOR/A MUNICIPAL E A OFERTA DE ATENÇÃO BÁSICA À  
SAÚDE NOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO: uma análise de 2009 a 2020.**

RECIFE

2023

JACKELINE DANIELE ALVES RIBEIRO

**GÊNERO DO/A GESTOR/A MUNICIPAL E A OFERTA DE ATENÇÃO BÁSICA À  
SAÚDE NOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE DE 2009 A 2020.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Bacharelado em Ciência Política com Ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

Orientador: M.e Bhreno Henrique Ribeiro Vieira.

RECIFE

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Ribeiro, Jackeline Daniele Alves.

Gênero do/a Gestor/a Municipal e a Oferta de Atenção Básica à Saúde nos Municípios de Pernambuco: uma análise de 2009 a 2020 / Jackeline Daniele Alves Ribeiro. - Recife, 2023.

59 p. : il., tab.

Orientador(a): Bhreno Henrique Ribeiro Vieira

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Ciência Política, 2023.

Inclui referências, apêndices.

1. Gênero. 2. Políticas Públicas. 3. Performance no Setor Público. 4. Oferta de Políticas. I. Vieira, Bhreno Henrique Ribeiro . (Orientação). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

JACKELINE DANIELE ALVES RIBEIRO

**GÊNERO DO/A GESTOR/A MUNICIPAL E A OFERTA DE ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE  
NOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO: uma análise de 2009 a 2020.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

Aprovado em: 06/10/2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Me. Bhreno Henrique Ribeiro Vieira (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Me. Antonio Alves Tôrres Fernandes (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Me. Evertton Thiago Rodrigues de Lira Santana (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Este TCC é dedicado à minha mãe, Janete, e a todas que vieram antes de mim, que abriram os caminhos para que eu estivesse exatamente onde estou. Especialmente à minha avó, Quitéria (*in memoriam*), que faleceu de forma tão prematura aos 36 anos, por não ter tido acesso à Atenção Básica no sertão de Pernambuco. A elas, dedico todos os meus aprendizados, conquistas e glórias.

## AGRADECIMENTOS

À Deus, e a todos os meus ancestrais, que me guiam e me conduzem para um caminho de força, coragem e propósito, eu sei que não ando só e nunca estive sozinha até aqui.

À minha querida mãe, Janete, e minhas queridas irmãs, Jéssica e Julianne, que me ensinam sobre o privilégio e a grandiosidade que é estar rodeada de mulheres. Obrigada por me impulsionarem a seguir os meus sonhos e tornarem essa vida tão mais leve. A educação mudou a minha vida, e vocês foram fundamentais para que eu entendesse o valor que ela tem. Obrigada!

A Mirko, que me apoiou com a base de dados e me encorajou a seguir firme com este trabalho, me lembrando quão necessário é respeitar o meu processo, as minhas limitações e a minha história. Vou ser eternamente grata por toda parceria, alegria e afeto que você tem me proporcionado ao longo desses anos.

Ao meu querido orientador, Bhreno Vieira, que me orientou de uma maneira tão sublime, e acreditou na potencialidade deste trabalho até o fim, me fornecendo todo o suporte necessário para que o trabalho saísse do papel. Bhreno, você é o melhor orientador que eu poderia ter. Muito obrigada!

Ao meu pai, Ivanildo, que mesmo com poucos recursos, sempre me viu tomando voos mais altos, me lembrando do significado que é fazer parte da primeira geração que acessou o ensino superior.

Aos meus grandes amigos, que estiveram sempre ao meu lado, torcendo pela conclusão desta graduação e afirmando que eu iria conseguir. Especialmente ao meu colega de turma, João Diego, que foi fundamental para que eu não me sentisse sozinha no ambiente acadêmico.

Por fim, agradeço a todos os mestres e mestras que me acompanharam ao longo desses anos de formação educacional, que me inspiraram e me ajudaram a romper as camadas do sistema. Vida longa à universidade pública de qualidade e aos profissionais da educação!

## RESUMO

Como o gênero do/a gestor/a municipal pode influenciar na oferta de políticas públicas? Estudos crescentes têm demonstrado uma relação significativa do gênero do gestor na oferta e/ou melhores investimentos em políticas públicas de categorias fundamentais para o desenvolvimento social, como Saúde, Educação e Combate à Corrupção. Com o aumento de mulheres assumindo cargos públicos, e maiores envolvimento no processo decisório, urge a necessidade de explorar como a participação de mulheres na gestão dos municípios pode influenciar - ou não - na disponibilidade de políticas públicas. Para isso, neste trabalho será testada a seguinte hipótese: Municípios de Pernambuco administrados por mulheres possuem uma maior taxa de cobertura de Atenção Básica à Saúde do que os Municípios pernambucanos administrados por homens. Para o teste, foi adotado um modelo de regressão com dados de painel de efeitos fixos, onde foi possível observar que a principal variável de interesse apresentou um coeficiente negativo (-0,98), com um p-valor de 0,12.

**Palavras-chave:** Gênero; Políticas Públicas; Performance no Setor Público; Oferta de Políticas.

## **ABSTRACT**

How can the gender of the municipal manager influence the provision of public policies? More and more studies have demonstrated a significant relationship between the manager's gender and increased supply and/or better investments in public policies in categories that are fundamental to social development, such as Health, Education and Combating Corruption. With the increase in the number of women taking public positions and their greater involvement in the decision-making process, there is an urgent need to explore how women's participation in municipal management can influence - or not - the availability of public policies. Therefore, this work will test the hypothesis: Municipalities in Pernambuco administered by women have a higher rate of Basic Health Care coverage than Municipalities in Pernambuco administered by men. For the test, a regression model with panel data will be adopted.

Keywords: Gender; Public Policy; Performance in the Public Sector; Policy offering.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - FÓRMULA DA TAXA DE COBERTURA DE AB.....	10
FIGURA 2 - GRÁFICO COM A DISTRIBUIÇÃO DA TAXA DE COBERTURA ABS.....	15
FIGURA 3 - GRÁFICO DO VALOR MÉDIO DAS TAXA DE COBERTURA ABS POR ANO.....	16
FIGURA 4 - GRÁFICO COM A EVOLUÇÃO DAS TAXA DE COBERTURA ABS POR ANO.....	17
FIGURA 5 - MAPA DE CALOR DAS TAXA DE COBERTURA ABS POR MUNICÍPIO (2009 ATÉ 2014).....	19
FIGURA 6 - MAPA DE CALOR DAS TAXA DE COBERTURA ABS POR MUNICÍPIO (2015 ATÉ 2020).....	19
FIGURA 7 - COMPARAÇÃO ENTRE O GÊNERO DOS/AS PREFEITOS/AS NA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS.....	21
FIGURA 8 - COMPARAÇÃO ENTRE O GÊNERO DO PREFEITO POR MUNICÍPIO DURANTE OS 3 MANDATOS DE ANÁLISE.....	22
FIGURA 9 - GRÁFICO DE VIOLINO DE CONCENTRAÇÃO DOS DADOS DA TAXA DE COBERTURA ABS.....	24
FIGURA 10 - RESUMO DO MODELO DE EFEITOS FIXOS.....	26
FIGURA 11 - GRÁFICO COM O HISTÓRICO DA TAXA DE COBERTURA DE ABS DOS MUNICÍPIOS DE PAULISTA E TORITAMA.....	31
FIGURA 12- GRÁFICO COM O HISTÓRICO DA TAXA DE COBERTURA DE ABS DOS MUNICÍPIOS DE PAULISTA E TORITAMA.....	34

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1 - INFORMAÇÕES SOBRE AS VARIÁVEIS.....	11
QUADRO 2 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS BÁSICAS DA TAXA DE COBERTURA DE ABS.....	14
QUADRO 3 - CONTAGEM DE OBSERVAÇÕES DO/A GÊNERO/A DO PREFEITO/A...20	
QUADRO 4 - RESULTADO DO TESTE-T PARA COMPARAÇÃO DAS DIFERENÇAS ENTRE AS MÉDIAS.....	23
TABELA 1 - DESEMPENHO DA TAXA DE COBERTURA DE AB EM CARUARU E PANELAS.....	29
TABELA 2 -DESEMPENHO DE PAULISTA.....	32
TABELA 3 - DESEMPENHO DE TORITAMA.....	33

## **LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURAS**

AB - ATENÇÃO BÁSICA

ABS - ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE

APS - ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

IDGM - ÍNDICE DE DESAFIOS DA GESTÃO MUNICIPAL (IDGM)

MDB - MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

PIB - PRODUTO INTERNO BRUTO

PSB - PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO

PSL - PARTIDO SOCIAL LIBERAL

VD - VARIÁVEL DEPENDENTE

VI - VARIÁVEL INDEPENDENTE

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1. ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE E SUAS IMPLICAÇÕES.....</b>	<b>15</b>
1.2 Pernambuco e a Atenção Primária.....	17
<b>2. REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>19</b>
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>22</b>
<b>4. RESULTADOS.....</b>	<b>26</b>
4.1 Estatísticas descritivas das variáveis de interesse.....	26
4.1.1 Variável dependente:.....	26
4.1.2 Variável independente.....	32
4.2 Comparação das médias entre a variável de Taxa de Cobertura de Atenção Básica, e a variável de gênero do/a prefeito/a.....	34
4.3 Modelo de Regressão e resultados.....	36
4.3.1 Seleção do método para estimação.....	37
4.3.2 Resultados do modelo de efeitos fixos.....	37
4.4 Estudo de casos.....	40
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>48</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>50</b>
APÊNDICE A - SCRIPT ELABORADO PARA CARREGAMENTO DE INFORMAÇÕES E DESCRIBÇÃO DE VARIÁVEIS.....	54
APÊNDICE B - SCRIPT ELABORADO PARA O TESTE DE HAUSMAN E MODELOS DE REGRESSÃO.....	57

## INTRODUÇÃO

Políticas Públicas seguem sendo um caminho para que eleitores avaliem a performance dos governos em países democráticos (FEARON; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). Tratando-se do processo de oferta e implementação de políticas públicas, há questionamentos quanto a que fatores sociais podem corroborar e/ou influenciar na performance do gestor público em questão.

Estudos crescentes têm demonstrado uma relação do gênero do ator político com desempenhos positivos e melhores investimentos em políticas relacionadas à Educação, Saúde e Serviços de Assistência Social. Tal relação surge a partir do maior envolvimento de mulheres no processo decisório (HESSEL, JARAMILLO, et al., 2020).

Dito isto, será que é possível observar o mesmo padrão em municípios pernambucanos, onde as mulheres, assim como em grande parte do país, ainda não são uma maioria? E quando assumem cargos municipais, são de municípios pequenos e repletos de limitações?

O presente estudo busca elucidar tais questionamentos, usando como unidade de análise, os municípios pernambucanos durante um recorte temporal de 2009 a 2020. Tais municípios serão analisados a partir de uma observação da Taxa de Cobertura de Atenção Básica à Saúde e outras variáveis de controle, durante a gestão de prefeitos/as. Para isso, usamos o método de Regressão com dados de painel para testar a nossa hipótese: *Municípios de Pernambuco administrados por mulheres possuem uma maior taxa de cobertura da Atenção Básica à Saúde do que os municípios pernambucanos administrados por homens.*

Ademais, faz-se importante mencionar como as seções foram divididas neste trabalho. O primeiro capítulo, trata-se da Atenção Primária à Saúde e suas implicações, abordando

definições, conceitos, e como estão organizadas as principais frentes da Atenção Básica à Saúde (ABS) no Brasil. Ainda no primeiro capítulo, é também possível obter um panorama geral sobre um pré-diagnóstico dos municípios de Pernambuco frente aos serviços de Atenção Básica.

No segundo capítulo, há a revisão da literatura, onde se apresentam estudos, artigos e publicações que apontam para a relação do gênero do/a gestora público com uma boa performance na oferta de políticas públicas, levantando questões que precisam ser estudadas e investigadas mais a fundo, principalmente no que diz respeito a como essas evidências podem ser observadas e/ou não observadas em níveis locais de governo.

No terceiro capítulo, será abordada a metodologia utilizada para comprovar ou não a hipótese deste trabalho, elencando os principais achados e *insights* a partir dos resultados. Por fim, o capítulo quatro será destinado para as considerações finais da pesquisa, especificando limitações e apontando futuras possibilidades de pesquisa.

## 1. ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE E SUAS IMPLICAÇÕES

De acordo com a definição do Ministério da Saúde, a ABS, também chamada de Atenção Primária à Saúde (APS), é o primeiro nível de Atenção em Saúde, e se caracteriza por um conjunto de ações que promovem os seguintes processos, respectivamente:

- Proteção da saúde;
- Prevenção de agravos;
- Diagnóstico;
- Tratamento;
- Reabilitação;
- Redução de danos;
- Manutenção da saúde.

Tais ações podem ser aplicadas no âmbito individual e/ou coletivo, com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte positivamente na situação da Saúde Pública. (BRASIL, 2023). Essa política é também conhecida como a “porta de entrada” dos usuários nos sistemas de saúde, sendo uma importante política de prevenção de agravos e redução da superlotação nos demais níveis de Atenção em Saúde.

No Brasil, a Atenção Primária possui diversas frentes, que somadas constituem o formato que a conhecemos hoje, sendo as principais:

1- Estratégia de Saúde da Família (ESF), que leva serviços multidisciplinares às comunidades através das Unidades Básicas de Saúde (UBSs), proporcionando consultas, exames, vacinas e outros procedimentos aos seus usuários;

2- Equipes de Consultórios de Rua, que levam atendimento médico à pessoas em situação de rua;

3- Programa Brasil Sorridente, voltado para a promoção da saúde bucal dos brasileiros;

4- Agentes Comunitários de Saúde (PACS), que busca soluções para viabilizar melhores condições de saúde para as comunidades;

5- Programa Melhor em Casa, que atende famílias e demais usuários de maneira domiciliar (FIOCRUZ, 2023).

Segundo o Ministério da Saúde (BRASIL, 2021), a Atenção Primária atende 17 milhões de pessoas por mês, destacando o quão fundamental essa política é para a promoção da Saúde Pública no país. A expansão da Estratégia Saúde da Família (ESF) permitiu importantes avanços na consolidação da Atenção Básica em Saúde (ABS). Nos últimos 20 anos, houve um aumento expressivo na oferta de serviços e ações para a população. Em 2016, o país alcançou a marca de 40 mil equipes em todo o território nacional, compostas por equipes multiprofissionais e uma ampla gama de serviços. A Estratégia de Saúde da Família representa uma das inovações mais relevantes na ABS e no Sistema Único de Saúde (SUS) como um todo (FACCHINI; TOMASI; DILÉLIO, 2018).

No entanto, apesar dos grandes avanços ao longo do tempo, muitos são os desafios da aplicação e do sucesso de tal política nos territórios. Isso porque, a ABS é desenvolvida com o mais alto grau de descentralização e capilaridade (BRASIL, 2023), e o seu êxito implica uma boa gestão dos recursos destinados a ABS nos estados e municípios, além de outros fatores como uma boa gestão do aparelho burocrático, especialmente daqueles que atuam na ponta.

Sendo assim, extensas filas de cirurgias eletivas, a escassez de materiais, medicamentos e profissionais de saúde ainda são uma realidade em diversos municípios brasileiros. O longo tempo de espera para atendimentos clínicos e especializados é um dos principais obstáculos a serem superados, pois, em muitos casos, o adiamento do acesso médico leva ao agravamento de doenças altamente tratáveis na Atenção Básica. Isso afeta não

apenas a qualidade de vida dos usuários, mas também aumenta os custos finais dos recursos destinados a procedimentos de saúde.

A prevenção, seja ela primária, secundária, terciária ou quaternária, representa o melhor custo-benefício para os Sistemas de Saúde, sendo a prevenção primária aquela que implica em menores gastos (MENDONÇA; MORAIS; VALENTE; LIMA; MAIA, 2022). Portanto, a ABS não é apenas importante para a diminuição das taxas de indicadores, como a mortalidade infantil, a mortalidade materna e o índice de internamentos por agravantes, mas também é uma política crucial para a redução de custos na Saúde Pública.

De acordo com um levantamento realizado pelo UNIDAS (União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde), pelo menos 5,2% de todas as internações realizadas no sistema de saúde foram classificadas como evitáveis. Isso equivale a mais de 20 mil internações e um montante de quase R\$ 400 milhões por ano, que poderiam ser poupados dos cofres públicos (PESQUISA NACIONAL UNIDAS 2017/2018, 2018).

Esse levantamento demonstra que investir na Atenção Básica não é apenas uma obrigação estatal ou uma política isolada. Fortalecer ou não a Atenção Básica em um município tem impactos em uma série de indicadores socioeconômicos e políticos que merecem ser analisados caso a caso e também como um todo.

## **1.2 Pernambuco e a Atenção Primária**

Pernambuco possui 184 municípios e a ilha de Fernando de Noronha, totalizando uma média de 9.058.155 habitantes no estado. De acordo com o Censo de 2022, é o 2º estado mais populoso do Nordeste e o 7º mais populoso do país (IBGE, 2022). Essa configuração demográfica evidencia a necessidade de articulação e de uma boa gestão por parte dos prefeitos/as para atender às necessidades básicas da população. Como mencionado na primeira parte deste capítulo, há muitos desafios para a plena implementação da política em

questão, e os municípios pernambucanos também enfrentam problemas expressivos na ABS. Um levantamento recente realizado pelo IEPS - Instituto de Estudos para Políticas de Saúde revelou que Pernambuco possui a pior taxa de cobertura de Atenção Primária à Saúde entre os estados nordestinos (IEPS, 2023). Um dos principais problemas apontados pelo estudo é a insuficiência dos recursos destinados à ABS.

Outros estudos voltados para a análise da acessibilidade aos serviços de saúde, constataram que no que tange à acessibilidade de pessoas idosas, de pessoas com deficiência ou com dificuldades de ler e/ou escrever, há um longo caminho a ser enfrentado, a começar pela requalificação das unidades de saúde, a reestruturação arquitetônica das unidades, e a formulação de uma estrutura organizacional que promova acesso com equidade (ALBUQUERQUE; LYRA; FARIAS; MEDEIROS; MARTELLI, 2014). Tais pesquisas denotam ainda a incipiente resolutividade das equipes da Atenção Básica no que se refere ao acesso à coleta de exames nas Unidades Básicas de Saúde, e até mesmo, aos atendimentos de procedimentos simples.

Ao observarmos o mapa da expansão da Atenção Primária à Saúde nesses municípios, identificamos avanços significativos no que diz respeito à acessibilidade geográfica da ABS. No entanto, o mesmo não é percebido na dimensão sócio-organizacional do sistema, que ainda encontra muitos fatores que dificultam a entrada e a permanência do usuário que necessita de serviços de saúde (ALBUQUERQUE; LYRA; FARIAS; MEDEIROS; MARTELLI, 2014).

Se tais problemas persistem em municípios de grande porte, quando se trata de municípios pequenos e distantes dos grandes centros urbanos, podemos afirmar que existem verdadeiros vazios assistenciais (GEREMIA, 2020). Mais do que boas intenções, os gestores municipais e estaduais precisam de dedicação, empenho e um foco direcionado para a solução dos problemas que afetam a própria base da ABS.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

Tendo em vista as recentes mudanças na participação política das mulheres, com o crescimento de mulheres em cargos políticos, houve também um aumento nos estudos que buscam mensurar e validar o impacto/associação da inserção das mulheres na esfera política (SOARES, 2022). Com a pandemia da COVID-19, por exemplo, estudos relacionando o gênero do governante com o sucesso da implementação de políticas e a gestão de crises têm estimulado analistas políticos a observarem a relação entre o gênero e a oferta de políticas públicas. Bruce e Cavgias et al (2021), realizaram um importante estudo neste sentido, ao analisarem municípios liderados por mulheres durante a pandemia. a análise verificou que tais municípios alcançaram um patamar com menos mortes e internações por 100 mil habitantes (BRUCE; CAVGIAS et al, 2021). Países liderados por mulheres também demonstraram respostas eficazes em relação à crise, a exemplo das lideranças da Islândia, Taiwan e Nova Zelândia, que conseguiram controlar a pandemia de uma forma excepcional, reduzindo o número de infecções por COVID-19, e o número de mortos (FRANÇA; NASCIMENTO, 2023).

Mesmo fora do contexto de situações de crise, a literatura aponta um efeito positivo na oferta de políticas públicas com o aumento da representação de mulheres na política. Brollo e Troiano (2016) indicam que mulheres eleitas têm melhores resultados em *outcomes* de Saúde, especialmente quando se trata de índices de Mortalidade Infantil e cuidados pré-natais. Ademais, em cargos públicos e políticos, já foi identificada uma associação positiva entre a presença de lideranças femininas e maiores investimentos em bens públicos, especialmente nas áreas de saúde e educação (CHATTOPADHYAY; DUFLO, 2004; CLOTS-FIGUERAS, 2011, 2012).

Um artigo recente publicado em 2022 por uma Revista organizada pelo Tesouro Nacional, analisou o mandato de chefes do Poder Executivo local durante o período de quatro

mandatos - 2005-2008, 2009-2012, 2013-2016 e 2017-2019. O estudo buscou verificar os efeitos fiscais promovidos pelos/as prefeitos/as a partir do gênero deles. Os achados do estudo denotam que a eleição de mulheres em cargos executivos municipais resulta no aumento da parcela de de gastos sociais como o agregado das despesas em educação, saúde, cultura e assistência social (SOARES, 2022), corroborando com a literatura já existente a respeito da relação do gênero do governante com a performance da sua governança.

Brollo e Troiano (2016), com base em dados das eleições municipais brasileiras e no Índice de Transparência Municipal (ITM), também encontraram alguns achados a respeito da participação de mulheres eleitas em cargos municipais, para os autores, há evidências de que essas mulheres contribuem positivamente na redução da corrupção e do clientelismo nos cargos do Poder Executivo.

Apesar do crescimento de estudos voltados para a identificação da relação entre gênero e oferta de políticas públicas e/ou performance no setor público, ainda há um longo caminho a ser feito nesse campo de pesquisa, uma vez que, boa parte dos estudos são realizados em países que já apresentam bons indicadores de desempenho socioeconômico, e poucos são os estudos que analisam a aplicação disso a nível regional/local, o que abre espaço para novos vieses dos resultados encontrados.

Sendo assim, não seria inconsistente avaliar de que maneira essa literatura se reflete na gestão dos municípios do estado de Pernambuco, à medida que analisamos a relação entre o gênero do gestor municipal e a oferta de políticas públicas. No contexto deste estudo, é relevante entender o impacto do gênero do gestor na performance da oferta de políticas de Atenção Básica à Saúde. Isso é especialmente significativo para Pernambuco, que, com base nos resultados das eleições municipais de 2020, ocupa a posição de terceiro estado do Nordeste com a maior porcentagem de prefeitas eleitas (19,4%) (TSE, 2023). Assim, com base nos achados dessa literatura, a hipótese que este trabalho tentará defender é que:

*Municípios de Pernambuco administrados por mulheres possuem uma maior taxa de cobertura da Atenção Básica à Saúde do que os municípios pernambucanos administrados por homens.*

### 3. METODOLOGIA

Para analisar os dados de Atenção Básica em Pernambuco e verificar se há alguma relação do gênero do/a gestor/a municipal com a sua oferta de políticas de Atenção Básica, foi utilizada como variável dependente, a Taxa de Cobertura de Atenção Básica. Tal taxa corresponde ao percentual da população coberta pela Estratégia Saúde da Família (ESF), em determinado espaço geográfico, no ano considerado (FIOCRUZ, 2023).

Tal taxa é calculada pelo Ministério da Saúde aplicando a fórmula:

**Figura 1** - Fórmula da Taxa de Cobertura de AB

$$\frac{n^{\circ} eSF * 3.450 + (n^{\circ} eAB param. + n^{\circ} eSF equivalentes) * 3.000}{Estimativa populacional} * 100$$

Fonte: Ministério da Saúde, 2023.

Parâmetros de constantes: considera-se o valor de 3.450 indivíduos cobertos por equipes de Saúde da Família, e 3.000 indivíduos cobertos por equipes da Atenção Básica parametrizadas e equipes equivalentes, resultados da média aritmética entre os valores mínimo e máximo definidos na PNAB 2011.<sup>1</sup>

A Taxa de Cobertura de AB foi escolhida como variável dependente por ser capaz de mensurar a performance deste/a gestor/a frente a Atenção Básica, na medida em que esta calcula o percentual de população do município coberta por equipes de Estratégia Saúde da Família (ESF) e por equipes de Atenção Básica à Saúde tradicional<sup>2</sup>. A amostra da variável foi de janeiro de 2009 - que é quando os/as prefeitos/as assumem o cargo após eleições

<sup>1</sup> Política Nacional de Atenção Básica.

<sup>2</sup> Fonte: e-gestor-AB, 2023.

municipais de 2008, até dezembro de 2020. A delimitação temporal foi feita a partir da disponibilidade de dados, visto que no site do E-Gestor AB, onde é possível consultar dados sobre a AB de todos os municípios do país, só há registros de informações que correspondem de 2009 a 2020. Com a finalidade de agregar as informações, as taxas de cobertura mensais foram agrupadas em torno de uma média anual para cada município.

Para testarmos a relação entre o gênero do/a gestor/a, e a oferta de AB, foi solicitado ao Tribunal Regional de Pernambuco (TRE), a base de dados com a relação do nome completo, nome de urna, gênero e período de mandato dos/as prefeitos/as eleitos/as dos 184 municípios de Pernambuco, que assumiram os mandatos durante este período de tempo. A base foi tratada, levando em consideração até mesmo possíveis mudanças de gestão ao longo do tempo dos respectivos mandatos. Além da variável de gênero do gestor/a municipal, como a principal variável independente, foram usadas como variáveis de controle: 1- o PIB dos municípios pernambucanos; 2 - o alinhamento partidário com o/a governador/a; 3 - o alinhamento partidário com o/a presidente da República e 4 - Índice de Mortalidade Infantil dos Municípios.

**Quadro 1:** Informação sobre as Variáveis

VARIÁVEIS	VALOR	FONTE
Variável Dependente (VD): Cobertura de Atenção Básica à Saúde	Taxa Contínua (Período de 2009 a 2020)	E-gestor Atenção Básica
Variável Independente (VI): Gênero do Gestor(a) Municipal	0 - Homem 1 - Mulher	Tribunal Regional Eleitoral (TRE)

Variável de Controle (VI): PIB Municipal	Valor do Produto Interno Bruto expresso em milhares de reais (Período de 2009 a 2020)	CONDEPE-FIDEM Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco.
Variável de Controle (VI): Alinhamento com o Governador	0 - Não 1- Sim	Tribunal Regional Eleitoral (TRE)
Variável de Controle (VI): Alinhamento com o Presidente da República	0 - Não 1- Sim	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Fonte: elaboração própria, 2023.

Dada a natureza do objeto de estudo, temos disponíveis observações das variáveis anteriormente descritas, organizadas por município e distribuídas ao longo do tempo. Portanto, podemos afirmar que os dados estão em formato de painel. Ao analisar a estrutura e consistência dos dados, é razoável inferir que a configuração do painel se enquadra na categoria de 'equilibrado', baseado na constante presença de dados referentes a cada um dos 184 municípios ao longo dos 12 períodos (MESQUITA; FERNANDES; FIGUEIREDO FILHO, 2020).

Existem quatro métodos tradicionais amplamente reconhecidos para a estimação de modelos de painel: 1- Pooled OLS; 2- Primeiras Diferenças; 3- Efeitos Fixos; 4- Efeitos Aleatórios. Cada um destes métodos apresenta características específicas, no entanto, o método escolhido para a análise final é o de Efeitos Fixos. Tal escolha fundamenta-se na intenção de considerar devidamente as distintas variações individuais entre os municípios, e de controlar essas variações durante a análise. Ademais, é válido destacar que o método escolhido é amplamente empregado em pesquisas no âmbito da Ciências Política e das Relações Internacionais (MESQUITA; FERNANDES; FIGUEIREDO FILHO, 2020). Para

escolher o modelo de regressão a ser adotado, foi realizado um teste *hausman* para avaliar se as estimativas de parâmetros do modelo a ser escolhido eram consistentes e eficientes.

As variáveis mencionadas e os dados associados de cada município dentro da delimitação temporal de 2009 a 2020 foram compilados em um arquivo Excel com nome “base\_final\_municipios.xlsx”. O arquivo foi utilizado para a criação de um modelo de Regressão de Dados em Painel no RStudio. O Script pode ser consultado no **Apêndice B**.

## 4. RESULTADOS

### 4.1 Estatísticas descritivas das variáveis de interesse

Foram utilizadas duas principais variáveis, a variável dependente (VD), que é a Taxa de Cobertura de Atenção Básica, e a variável independente (VI), que é o gênero do/a prefeito/a. Com a finalidade de compreender como tais variáveis se comportam, é necessário mencionar informações sobre as estatísticas descritivas básicas (mínimo, máximo, média e mediana, por exemplo).

#### 4.1.1 Variável dependente:

O Script realizado para obter a informação dessa variável pode ser consultado no **Apêndice A**. Os resultados com respeito a variável dependente (VD) foram os seguintes:

**Quadro 2** - Estatísticas Descritivas Básicas da Taxa de Cobertura de ABS

<b>Min</b>	<b>1st Qu.</b>	<b>Mediana</b>	<b>Média</b>	<b>3rd Qu.</b>	<b>Máx</b>
21,88	87,98	100	91,42	100	100

Fonte: elaboração própria, 2023.

O quadro apresentado pode ser interpretado da seguinte maneira:

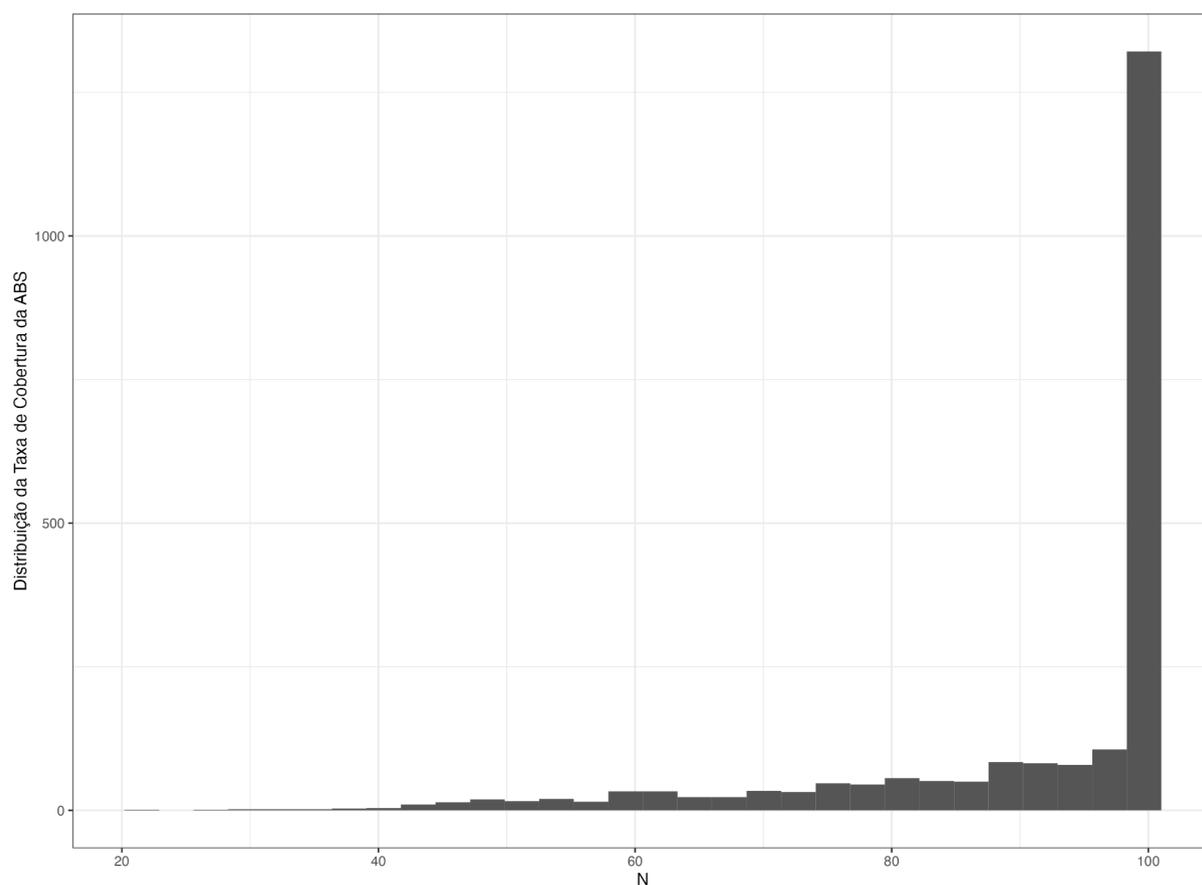
- A) A menor Taxa de Cobertura de Atenção Básica registrada de 2009 a 2020 nos 184 municípios de Pernambuco é de 21,88;
- B) No período de análise, a maior taxa registrada é de 100;
- C) Ao ordenar todas as Taxas de Cobertura de ABS registradas, de maneira que a ordem seja do menor para o maior, o dado localizado na posição 25, ou seja, representando 25% dos dados (o primeiro quartil) é de 87,98. Tal resultado aponta que apenas  $\frac{1}{4}$  de todos os registros

de Taxa de Cobertura de ABS são inferiores a 87,98, sugerindo então que 75% dos dados são superiores a este número. Deste modo, a Taxa que corresponde a posição 50, (mediana) representa o valor de 100, isto significa que uma grande maioria das taxas registradas no período de análise são superiores a 100.

D) Por último, a média das taxas dentro do período de análise é de 91,42, sugerindo que os municípios do estado Pernambucano possuem, no geral, uma taxa aceitável. Mesmo assim, faz-se necessário estudos adicionais para a avaliação de especificidades e exceções.

Para dinamizar o que foi mencionado anteriormente, foi elaborado um histograma com as taxas registradas no intervalo do tempo de análise, que pode ser ilustrado da seguinte forma:

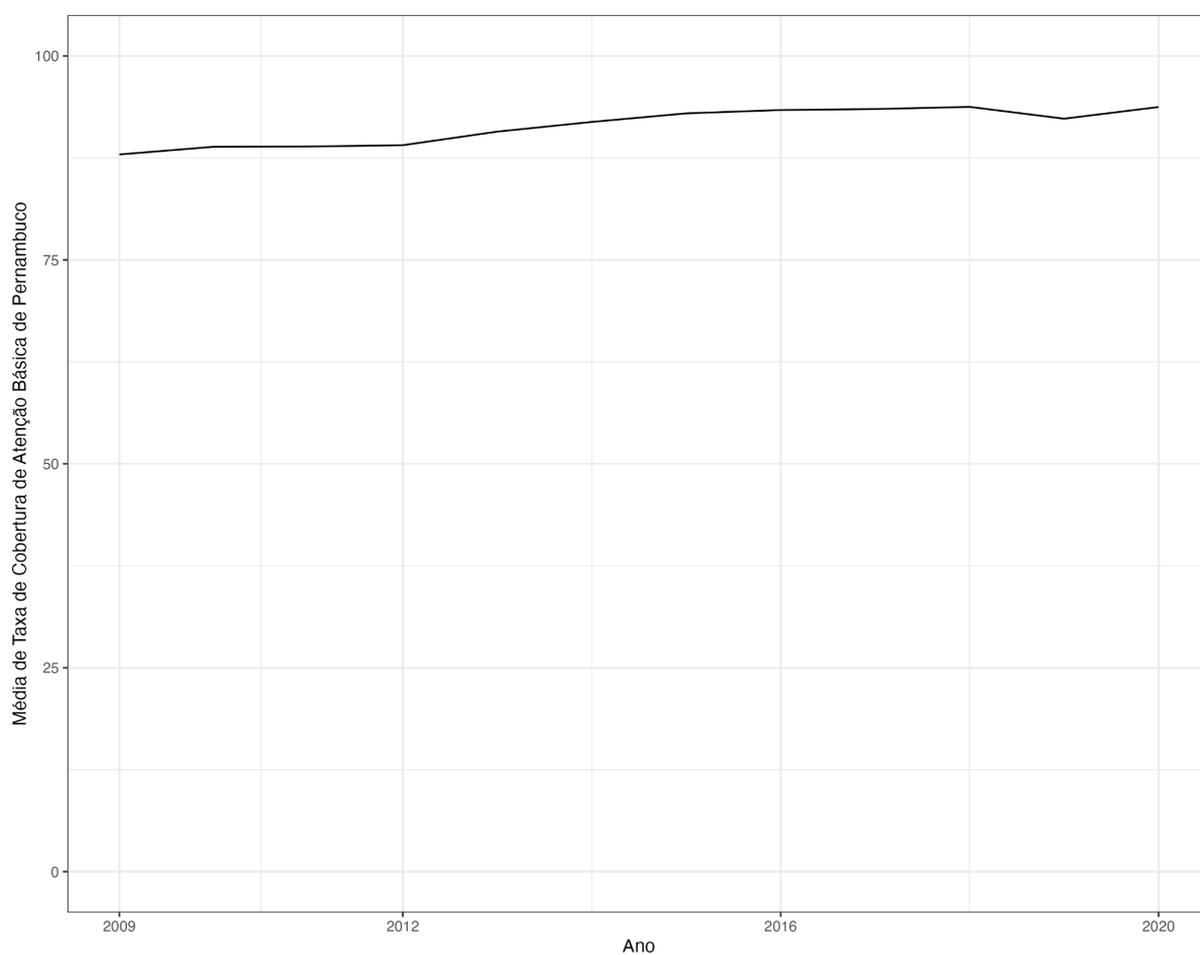
**Figura 2** - Gráfico com a distribuição da Taxa de Cobertura ABS



Fonte: elaboração própria, 2023.

Pode-se observar claramente que, das 2.208 taxas observadas, mais de 1.250 se encontram acima do valor de 97,5, reforçando a análise dos quartis feita anteriormente. Um gráfico adicional foi realizado para conferir o valor médio da Taxa de Cobertura de ABS ano a ano:

**Figura 3** - Gráfico do valor médio das Taxa de Cobertura ABS por ano

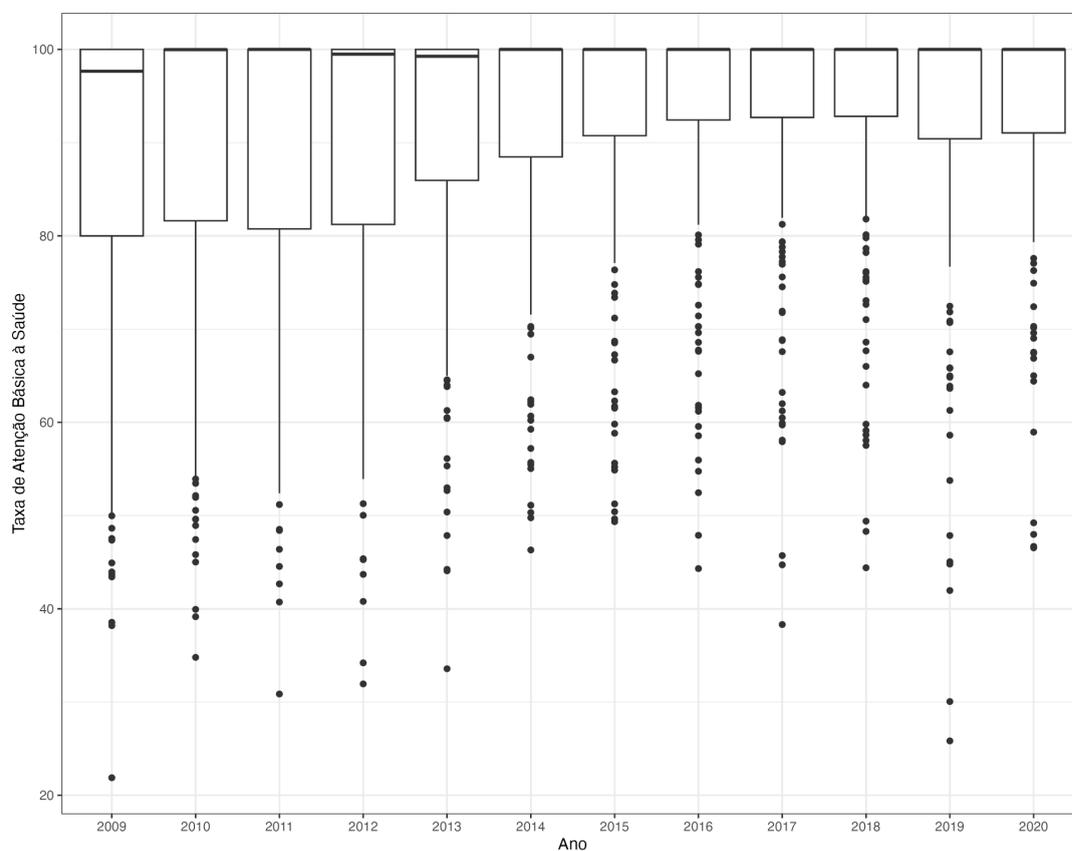


Fonte: elaboração própria, 2023.

No gráfico acima, é possível identificar um crescimento contínuo e estável da Taxa de Cobertura de AB dos municípios, tendo um leve declínio entre 2018 a 2019.

A fim de examinar de maneira detalhada a evolução da taxa ano a ano, procedeu-se realizando o seguinte gráfico:

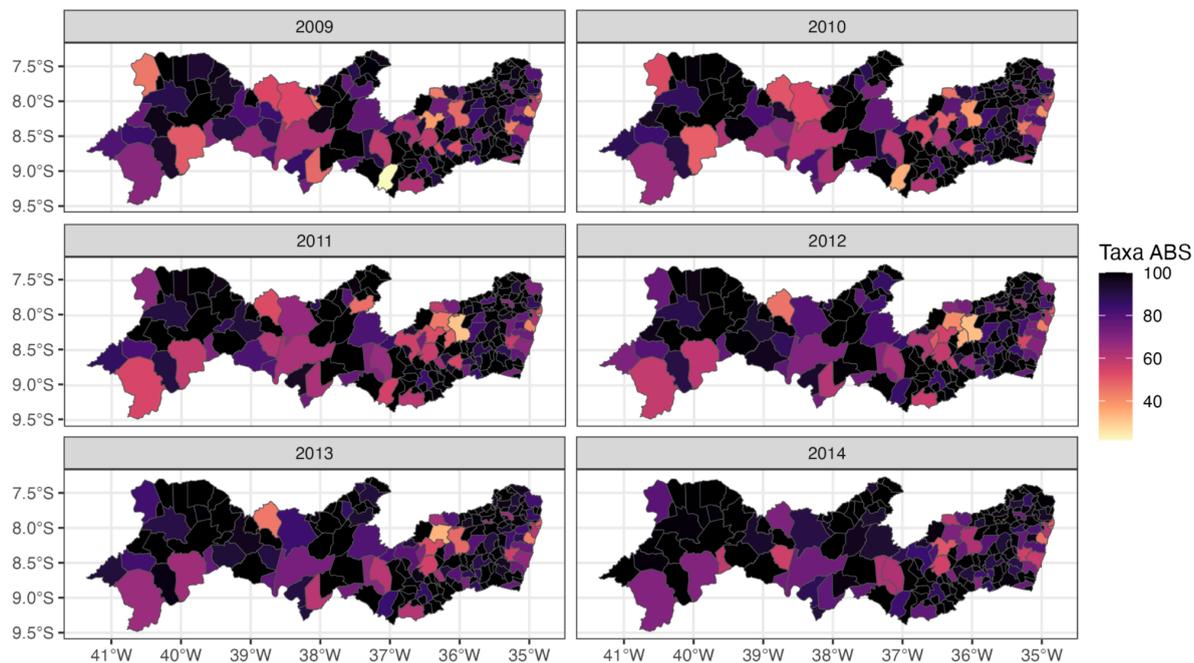
**Figura 4 - Gráfico com a evolução das Taxa de Cobertura ABS por ano**



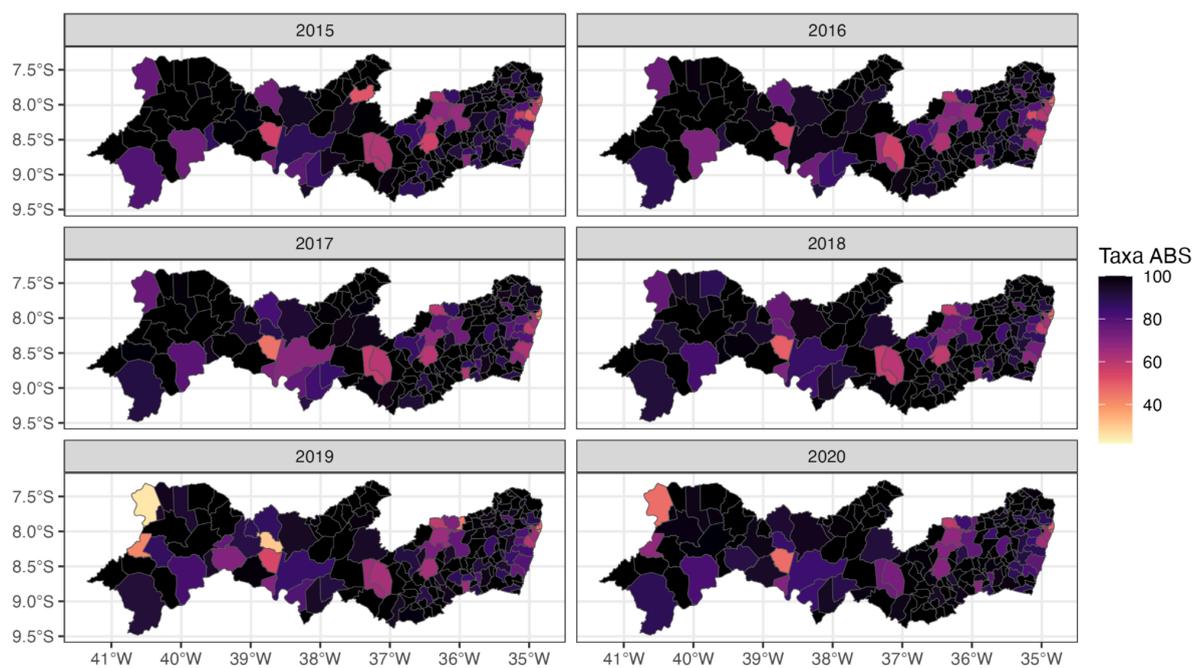
Fonte: elaboração própria, 2023.

O gráfico acima representa a diferença na Taxa de Cobertura de AB dos municípios ao longo dos anos, quanto maior é o comprimento das caixas, mais os municípios diferem entre si no que diz respeito à cobertura de ABS. Deste modo, nota-se que há uma maior desproporção da taxa dos municípios analisados durante o período de 2009 a 2012, tendo uma diminuição dessa desproporção de 2013 a 2018, e um leve aumento de 2019 a 2020.

Por fim, foram elaborados dois mapas de calor com a evolução da Taxa de Cobertura de AB no estado de Pernambuco, onde é possível visualizar a evolução da Variável Dependente ao longo dos anos em diferentes gestões:

**Figura 5 - Mapa de calor das Taxa de Cobertura ABS por município (2009 até 2014)**

Fonte: elaboração própria, 2023.

**Figura 6 - Mapa de calor das Taxa de Cobertura ABS por município (2015 até 2020)**

Fonte: elaboração própria, 2023.

Como indica a legenda do gráfico, quanto mais claro é o espectro da coloração no mapa, mais baixa é a Taxa de Cobertura de ABS, e quanto mais escura é a coloração, mais alta é a cobertura do município, (podendo considerar que o valor mínimo é de 21,88, tal como foi demonstrado no **Quadro 2**). Nos gráficos pode-se verificar que, em geral, existe uma evolução positiva para cada município. No entanto, existem casos pontuais de municípios onde a taxa esteve em retrocesso, como foi o caso do município de Araripina, que em 2018 tinha uma taxa de 76,17, em 2019 teve uma queda brusca chegando a 25,83, e no ano seguinte, apresentou uma taxa de 46,54. Casos como estes, necessitam de uma análise mais detalhada de causas e efeitos, mas por causa do escopo do presente trabalho, não será possível ir mais afundo das questões que produziram tal cenário.

#### 4.1.2 Variável independente

O Script realizado para obter a informação dessa variável pode ser consultado no **Apêndice A**. A variável de gênero do/a prefeito/a é binária (0 para masculino, e 1 para feminino), sendo assim, a principal medida de comparação será a contagem de observações, o quadro obtido foi:

**Quadro 3** - Contagem de observações do/a gênero/a do prefeito/a

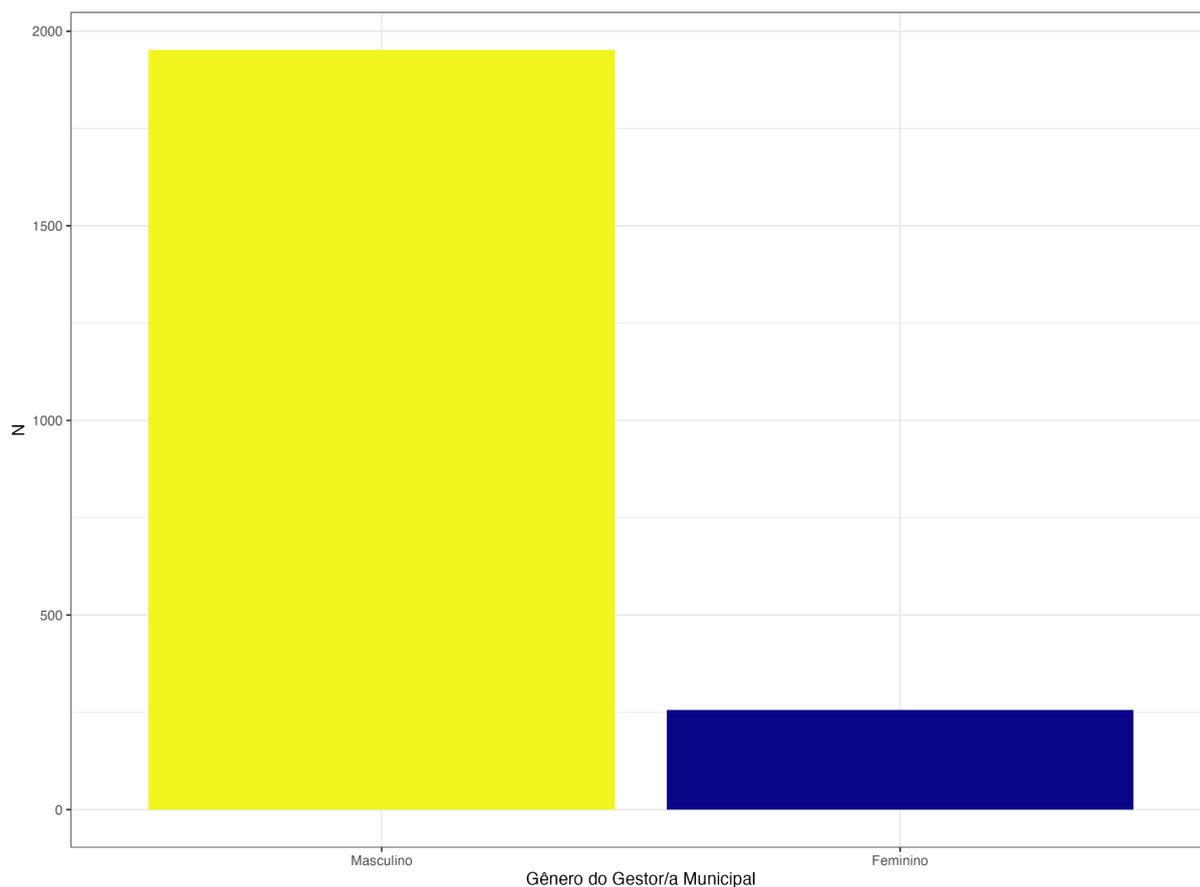
<b>Observações com valor 0 (Masculino)</b>	<b>Observações com valor 1 (Feminino)</b>
1.952	256

Fonte: elaboração própria, 2023.

Lembrando que uma observação é o equivalente a um prefeito de um determinado município dentro de um determinado ano. O quadro destaca a disparidade de gênero em

termos proporcionais, já que 88,40% dos municípios analisados foram administrados por homens, e em contrapartida apenas 11,60% por mulheres. No gráfico abaixo é possível ilustrar a discrepância da equidade de gênero.

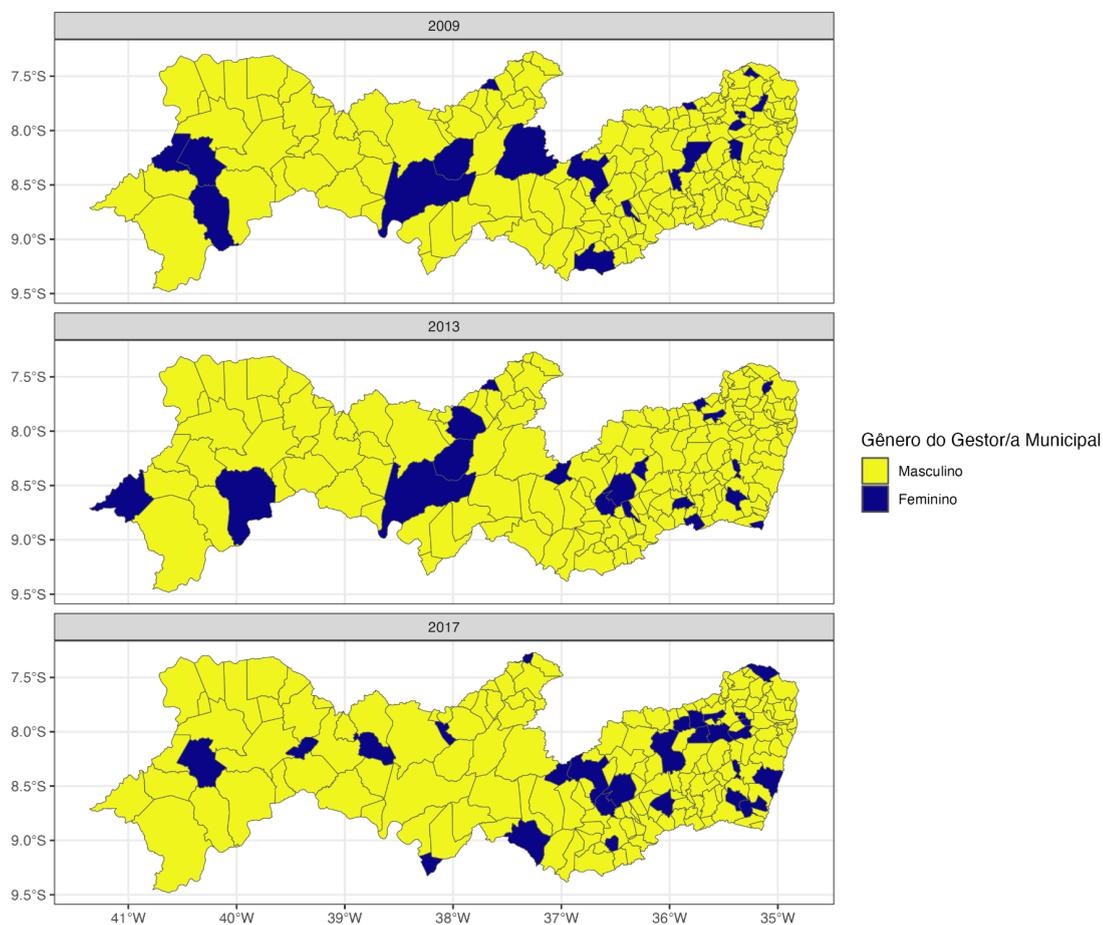
**Figura 7 - Comparação entre o gênero dos/as prefeitos/as na gestão dos municípios**



Fonte: elaboração própria, 2023.

Procedendo com uma análise detalhada por município, os dados foram seccionados em intervalos de tempo, de acordo com a duração de um tempo médio de mandato (4 anos), gerando-se o seguinte resultado:

**Figura 8** - Comparação entre o gênero do prefeito por município durante os 3 mandatos de análise



Fonte: elaboração própria, 2023.

Como ilustra o mapa, pode-se observar em azul, a quantidade de prefeitas mulheres eleitas nos municípios pernambucanos de 2009, 2013 e 2017. A quantidade de gestoras mulheres é amplamente superada pela quantidade de gestores homens.

#### **4.2 Comparação das médias entre a variável de Taxa de Cobertura de Atenção Básica, e a variável de gênero do/a prefeito/a**

Para determinar se a diferença entre as duas variáveis mencionadas são reais e não aleatórias, foi empregada uma ferramenta estatística: o *Teste T*. Esse teste foi realizado no

RStudio, o Script realizado para essa prova pode ser consultado no **Apêndice A**. O resultado é o quadro apresentado:

**Quadro 4** - Resultado do Teste-T para comparação das diferenças entre as médias

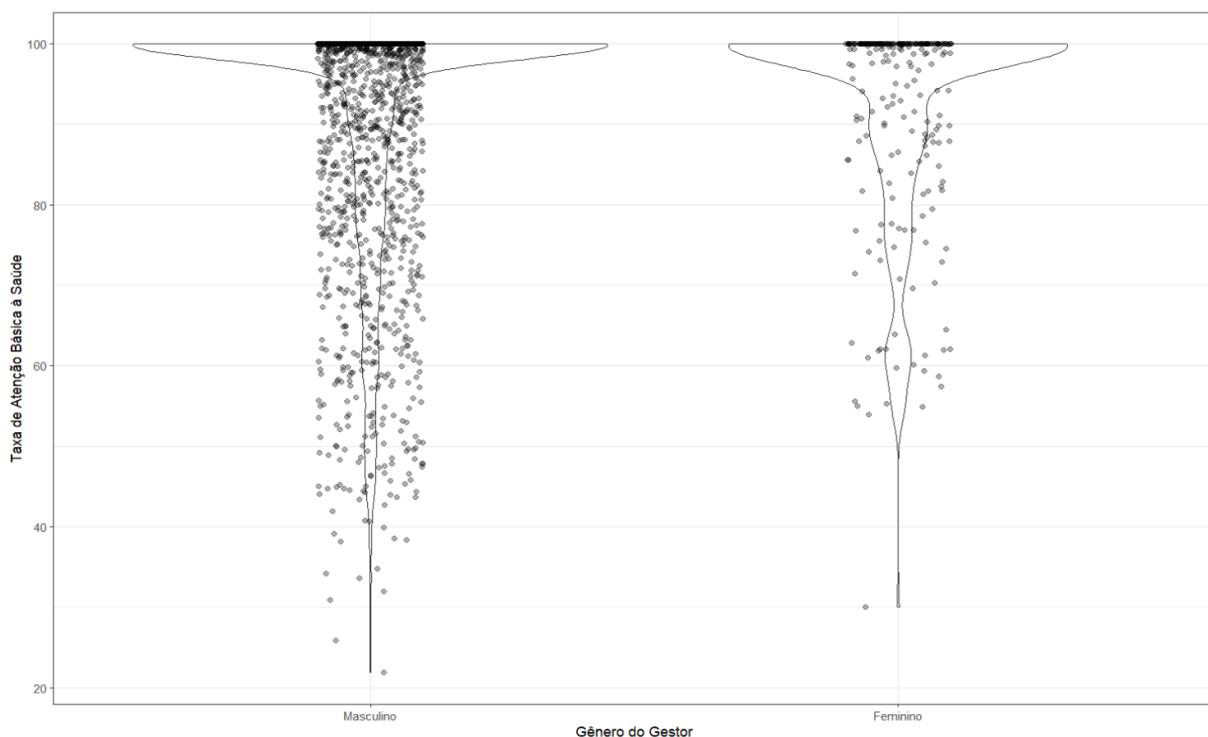
<b>Estatística T</b>	<b>Graus de Liberdade</b>	<b>P_valor</b>	<b>IC_Inferior</b>	<b>IC_Superior</b>
-297,5492	2.209,178	$p < 0$	-91,90535	-90,70185

Fonte: elaboração própria, 2023.

O valor da Estatística T é de -297,55, que é interpretado como a média da diferença das duas amostras (média do gênero do/a prefeito/a e a Taxa de Cobertura de Atenção Básica à Saúde, nessa ordem). Tal valor é extremamente baixo e menor do que zero, evidenciando que as médias são diferentes de fato.

O valor p menor que zero é o indicador de força estatística - tal indicador afirma que tem poder estatístico para indicar que existe uma diferença na magnitude entre homens e mulheres, diferença que pode ser explicada pela média de mulheres ser muito inferior que aquela do grupo de homens.

Para uma análise mais dinâmica, procedeu-se à elaboração de um gráfico de violino, onde se comparou, por gênero, a concentração dos dados da Taxa de Cobertura, obtendo-se o seguinte:

**Figura 9** - Gráfico de Violino de concentração dos dados da Taxa de Cobertura ABS

Fonte: Elaboração Própria, 2023.

Dado que cada ponto no gráfico representa um/a prefeito/a de um município em um ano específico, torna-se evidente a disparidade de gênero presente nessa análise. Para o período de tempo selecionado, observa-se uma predominância esmagadora de prefeitos do gênero masculino, o que por si só gera um viés decorrente da desproporcionalidade de gênero. Outro insight relevante a ser destacado é que, independentemente do gênero, observa-se uma maior densidade de dados referente à taxa de cobertura no intervalo de 90 a 100.

### 4.3 Modelo de Regressão e resultados

Para a validação deste trabalho, foi preciso escolher um método para estimação de modelos de painel dentre os quatro modelos disponíveis. Dentre eles, os dois que levam em consideração as variações entre os municípios são o Modelo de efeitos fixos e efeitos aleatórios.

### **4.3.1 Seleção do método para estimação**

Para determinar qual modelo estatístico se adequa de forma mais apropriada aos dados coletados, procedeu-se à realização de um "Teste de Hausman". Este exame compara ambos os dois modelos e avalia se algum deles se revela mais apropriado para o conjunto de dados em questão. Esse teste foi realizado no RStudio e o script usado pode ser conferido no **Apêndice B**.

O resultado da prova é um valor p de 0,0002523, afirmando que existe uma diferença significativa entre os estimadores de efeitos fixos e aleatórios, o que sugere que um dos modelos se mostra mais apropriado que o outro. No caso, o modelo de efeitos fixos foi escolhido, seleção fundamentada na intenção de considerar devidamente as distintas variações individuais entre os municípios e de controlar essas variações durante a análise

### **4.3.2 Resultados do modelo de efeitos fixos**

Como já foi referido, para efeitos de validade do presente trabalho, será considerado o método dos efeitos fixos. Dessa forma, procedeu-se a análise dos resultados obtidos por intermédio deste método no RStudio:

**Figura 10** - Resumo do modelo de efeitos fixos

```

Call:
plm(formula = form, data = bd_tcc2, model = "within")

Balanced Panel: n = 184, T = 12, N = 2208

Residuals:
    Min.      1st Qu.  Median      3rd Qu.     Max.
-57.787236 -2.110282  0.033095  2.970256  29.758086

Coefficients:
                Estimate      Std. Error    t-value    Pr(> |t|)
GEN_PREFEITO      -9.8748e-01  6.3589e-01  -1.5529    0.1206048
ALIN_PARTIDARIO_GOVERNADOR  1.3181e+00  4.7571e-01   2.7708    0.0056434 **
ALIN_PARTIDARIO_PRESIDENTE  -4.2924e-04  7.4666e-01  -0.0006    0.9995414
Taxa_mortalidade_infantil    1.7156e-02  2.2654e-02   0.7573    0.4489495
PIB_miles_de_reais    8.2281e-07  2.1586e-07   3.8118    0.0001421 ***
ano_2010            9.0044e-01  7.6932e-01   1.1704    0.2419643
ano_2011            9.0513e-01  7.7368e-01   1.1699    0.2421796
ano_2012            9.8058e-01  7.7402e-01   1.2669    0.2053509
ano_2013            2.5149e+00  7.8530e-01   3.2025    0.0013836 **
ano_2014            3.6752e+00  7.9247e-01   4.6377    3.750e-06 ***
ano_2015            4.7185e+00  7.8219e-01   6.0324    1.918e-09 ***
ano_2016            5.0487e+00  7.7854e-01   6.4848    1.116e-10 ***
ano_2017            5.1166e+00  7.9180e-01   6.4619    1.294e-10 ***
ano_2018            5.3584e+00  7.9202e-01   6.7656    1.736e-11 ***
ano_2019            3.8537e+00  7.9103e-01   4.8717    1.193e-06 ***
ano_2020            5.3275e+00  7.9482e-01   6.7028    2.647e-11 ***
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Total Sum of Squares:    120160
Residual Sum of Squares: 108830
R-Squared:    0.09426
Adj. R-Squared: 0.0044978
F-statistic: 13.0607 on 16 and 2008 DF, p-value: < 2.22e-16

```

Fonte: Elaboração Própria, 2023.

- Painel Balanceado: Tal como referido anteriormente, trata-se de um painel equilibrado: a análise foi realizada em um painel de dados que inclui 184 entidades (municípios), durante 12 períodos de tempo e inclui um total de 2208 observações.
- Resíduos: Os resíduos representam a diferença entre os valores reais e os valores previstos pelo modelo. Neste caso, os resíduos têm uma mediana de 0,03 e variam de -57,787236 a 29,758086. Os valores negativos indicam que as taxas observadas de cobertura de atenção são inferiores às previsões do modelo, enquanto os valores positivos indicam taxas observadas superiores às previsões.

- Coeficientes: Os coeficientes refletem a relação entre as variáveis independentes e a variável dependente (no caso, a Taxa de cobertura de Atenção Básica). Na análise desses coeficientes, pode-se emitir a seguinte interpretação:
  - Genero\_prefeito: O coeficiente é -0,98, não sendo considerado estatisticamente significativo (valor-p > 0,05), o que sugere que não existem evidências sólidas que respaldam o efeito significativo do gênero do prefeito na Taxa de Cobertura de Atenção Básica.
  - Alin\_partidario\_governador: O coeficiente é 1,31 e é estatisticamente significativo (valor-p < 0,05). Isso indica que a filiação política do município ao partido do governador tem um efeito positivo significativo na Taxa de Cobertura de Atenção Básica.
  - Alin\_partidario\_presidente: O coeficiente é 0,000429, embora não seja estatisticamente significativo (valor-p > 0,05), o que sugere que a filiação política do município ao partido do presidente não tem um efeito significativo na Taxa de Cobertura de Atenção Básica .
  - Taxa\_mortalidade\_infantil: O coeficiente é 0,017, mas não alcança significância estatística (valor-p > 0,05), o que sugere que a taxa de mortalidade infantil não tem um efeito significativo na Taxa de Cobertura de Atenção Básica.
  - PIB\_miles\_de\_reais: O coeficiente é 0,00000082 e é estatisticamente significativo (valor-p < 0,05). Isso indica que o Produto Interno Bruto (PIB) do município tem um efeito positivo significativo na Taxa de Cobertura de Atenção à Saúde.

- Variáveis de ano (2010 até 2020): As variáveis de anos foram utilizadas com o propósito de alimentar o modelo de regressão, por conseguinte, não apresentam relevância para o escopo do presente estudo.
- R-Squared: O R-quadrado é 0,0943, o que implica que o modelo explica aproximadamente 9,43% da variabilidade na Taxa de Cobertura de Atenção à Saúde
- O R-quadrado ajustado é 0,0044978, o que sugere que o modelo não se ajusta adequadamente aos dados, já que é um extremamente baixo.
- F-statistic e valor-p: O F-statistic é 13,0607 com 16 e 2008 graus de liberdade, e o valor-p é muito baixo (valor-p < 0,001). Isso indica que o modelo é estatisticamente significativo e, pelo menos, uma das variáveis independentes contribui para a explicação da variabilidade na variável dependente..

De acordo com o modelo de Efeitos Fixos, o alinhamento partidário do/a prefeito/a com o partido político do governo estadual e o PIB do município têm um efeito significativo na Taxa de Cobertura de Atenção à Saúde, enquanto outras variáveis, como o gênero do/a prefeito/a, o alinhamento partidário do/a prefeito/a com o partido político do presidente da República, e a taxa de mortalidade infantil, não são significativas. No entanto, o modelo como um todo tem um poder explicativo limitado, como indicado pelo baixo R-quadrado ajustado.

#### **4.4 Estudo de casos**

Quatro municípios foram selecionados para serem abordados como um estudo de casos neste trabalho. Os dois primeiros são o município de Caruaru e o município de Panelas, que apresentaram melhorias significativas na Taxa de Cobertura de Atenção Básica após a entrada de prefeitas mulheres na gestão do município. E os outros dois municípios são Paulista e Toritama, devido às suas particularidades que serão vistas mais adiante.

**Tabela 1** - Desempenho da Taxa de Cobertura de AB em Caruaru e Panelas

MUNICÍPIO	GÊNERO DO/A GESTOR/A MUNICIPAL	TAXA DE COBERTURA AB
CARUARU	Homem (2009 - 2016)	Média de 49,19 <sup>3</sup>
	Mulher (2017 -2020)	Média de 76,74
PANELAS	Homem (2009 - 2016)	Média de 73,31
	Mulher (2017 -2020)	Média de 96,99

Fonte: elaboração própria, 2023.

Caruaru foi escolhido como um dos municípios que merece destaque especial por seu notável crescimento nos últimos anos. De acordo com o último censo de 2022, Caruaru possui 365.278 habitantes e ostenta um dos maiores PIBs municipais do estado, alcançando 7,518 bilhões de reais. Em fevereiro de 2021, quando teve uma mulher como chefe do Executivo - a prefeita Raquel Lyra - Caruaru alcançou métricas de desenvolvimento significativas, estando entre as 100 maiores cidades do país e sendo classificada como a 2ª melhor do Nordeste em Serviços Públicos. Essa avaliação foi conduzida por uma empresa de consultoria especializada em prospecção de futuros na administração pública e levou em consideração o Índice de Desafios da Gestão Municipal (IDGM). Em Pernambuco, a cidade conquistou o 1º lugar na categoria de Saúde e o 8º lugar na mesma categoria entre os municípios nordestinos (FOLHA DE PERNAMBUCO, 2021). Um fator interessante a ser mencionado é que a ex-prefeita de Caruaru, Raquel Lyra (PSD), durante seu mandato (2017 a 2020), não tinha

---

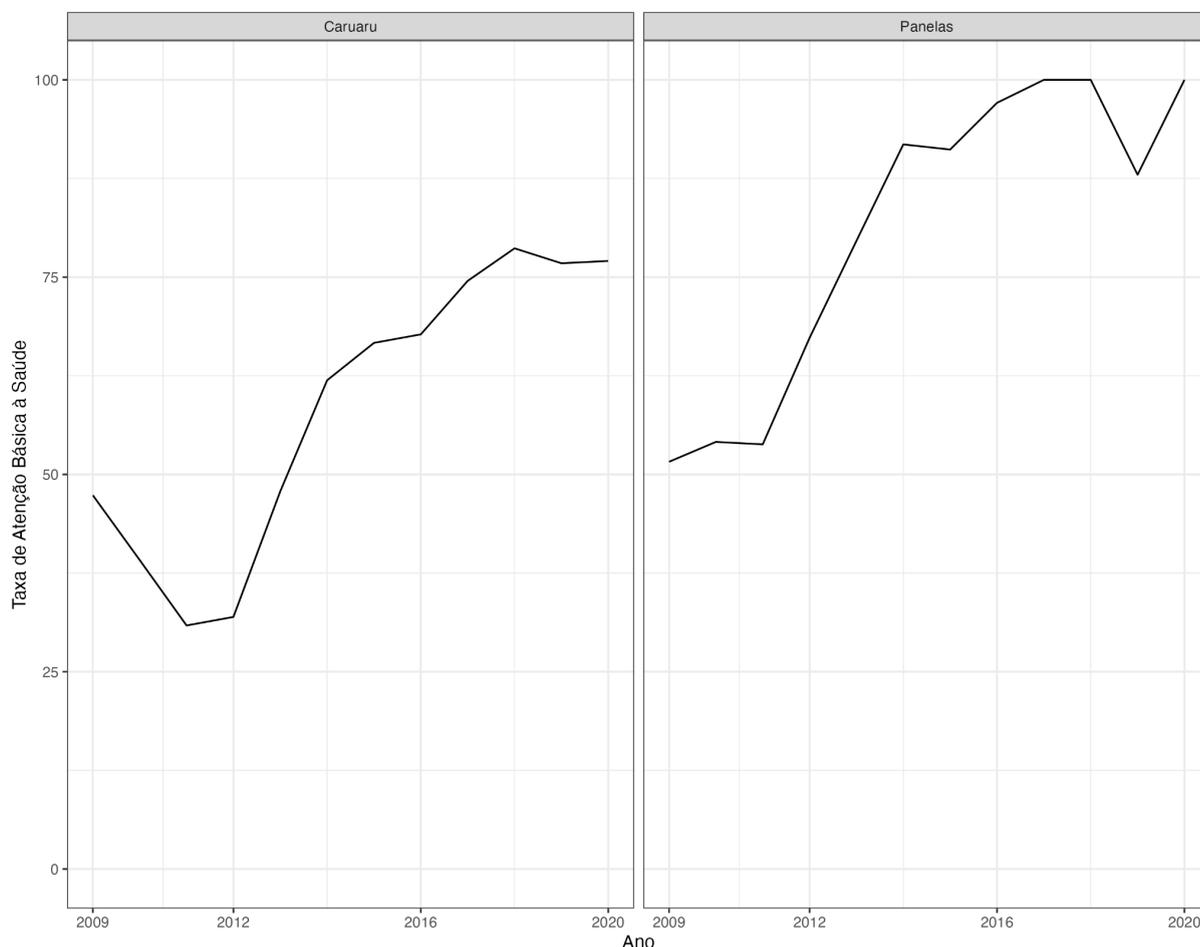
<sup>3</sup> Média aritmética simples do mandato vigente do/a prefeito/a.

alinhamento partidário com o governador do estado (PSB) nem com os presidentes da república da época (MDB e PSL).

Panelas é um município pequeno em comparação com Caruaru. De acordo com o Censo de 2022, a cidade possui 22.991 habitantes (IBGE, 2022). Apesar da grande diferença no número de habitantes, foi escolhida devido ao seu histórico semelhante ao de Caruaru com a entrada de uma mulher como chefe do Poder Executivo. Em 2009, Panelas registrou uma Taxa de Cobertura de Atenção Básica de 51,6% sob a gestão de um prefeito do sexo masculino. Em 2017, durante o primeiro mandato de uma prefeita mulher, Joelma Campos, a Taxa de Cobertura de AB alcançou 100%. Joelma Campos, então prefeita, iniciou seu mandato filiada ao partido do governador (PSB) e, em 2019, mudou sua filiação para o MDB. No primeiro ano após sua filiação ao MDB, a Taxa de Cobertura de AB caiu de 100% para 87,98%, mas se estabilizou no ano seguinte.

Com a finalidade de proporcionar a visualização do histórico da Taxa de Cobertura das cidades, foi elaborado o gráfico abaixo:

**Figura 11** - Gráfico com o histórico da Taxa de Cobertura de ABS dos municípios de Paulista e Toritama



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Observa-se que entre o ano de 2012 a 2016, houve um crescimento contínuo da Cobertura de Atenção Básica do município de Caruaru, que permanece crescendo com a entrada de uma mulher em 2017. Tal crescimento chega ao seu ápice no ano de 2019, e depois, há uma discreta contração e estabilização da taxa no ano seguinte. Tratando-se da cidade de Paelas, percebe-se um grande crescimento de 2011 a 2016, seguido pela entrada de uma prefeita mulher no ano de 2017, que dá continuidade ao crescimento, tem uma leve queda em 2019 e retorna ao seu pico em 2020.

Paulista e Toritama foram selecionadas por serem cidades que nunca tiveram uma perfeita mulher como chefe do Poder Executivo. Embora a representatividade das mulheres nos cargos do Executivo Municipal seja limitada, ambas têm algo em comum: um histórico de baixas na Cobertura de Atenção Básica (AB). Paulista está entre os seis maiores colégios eleitorais do estado (TRE, 2022), e Toritama é o segundo maior polo de confecção de jeans do Brasil. Mesmo com movimentações econômicas positivas nos municípios, a Atenção Básica em ambos não apresentou melhorias relevantes ao longo dos anos. As tabelas abaixo representam o contexto em que as cidades estão inseridas dentro da delimitação temporal. A seguir, é possível visualizar o desempenho das cidades em relação a principal variável de interesse:

**Tabela 2 - Desempenho de Paulista - PE com relação a Taxa de Cobertura de ABS**

MUNICÍPIO	ANO	TAXA DE COBERTURA AB	GÊNERO DO GESTOR MUNICIPAL	ALINHAMENTO PARTIDÁRIO - GOVERNADOR
PAULISTA	2009	48,64	Masculino	Sim
	2010	47,43	Masculino	Sim
	2011	51,18	Masculino	Sim
	2012	50,03	Masculino	Sim
	2013	50,38	Masculino	Sim
	2014	49,76	Masculino	Sim
	2015	50,41	Masculino	Sim
	2016	47,88	Masculino	Sim
	2017	44,72	Masculino	Sim
	2018	48,3	Masculino	Sim
	2019	47,86	Masculino	Sim
	2020	47,98	Masculino	Sim

Fonte: Elaboração própria, 2023.

**Tabela 3** - Desempenho de Toritama - PE com relação a Taxa de Cobertura de ABS

MUNICÍPIO	ANO	TAXA DE COBERTURA AB	GÊNERO DO GESTOR MUNICIPAL	ALINHAMENTO PARTIDÁRIO - GOVERNADOR
TORITAMA	2009	53,62	Masculino	Não
	2010	51,95	Masculino	Não
	2011	48,52	Masculino	Não
	2012	60,47	Masculino	Não
	2013	68,76	Masculino	Sim
	2014	66,99	Masculino	Sim
	2015	67,26	Masculino	Sim
	2016	69,61	Masculino	Sim
	2017	71,92	Masculino	Não
	2018	67,67	Masculino	Não
	2019	67,56	Masculino	Não
	2020	66,86	Masculino	Não

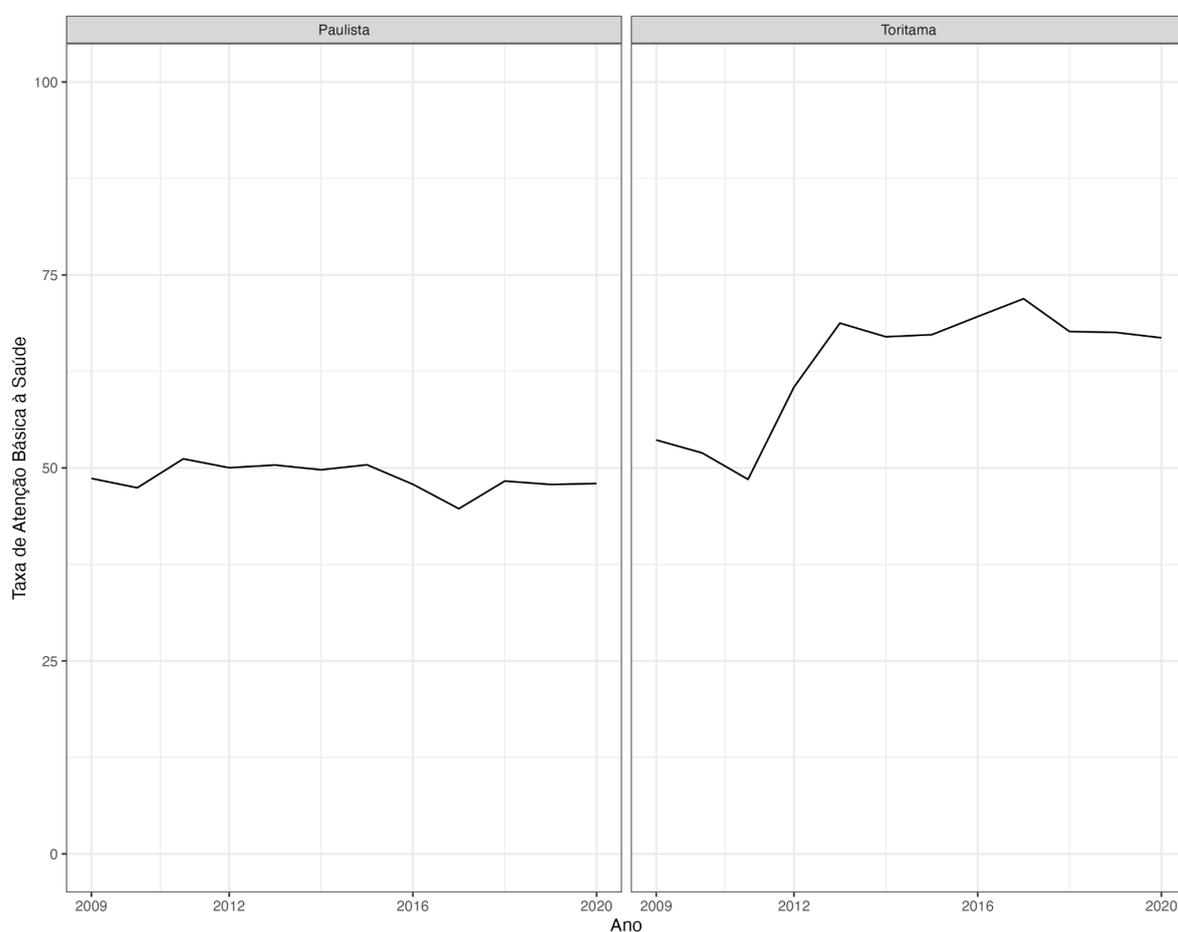
Fonte: Elaboração própria, 2023.

Um ponto importante a destacar é que, durante o período de análise, Paulista sempre manteve alinhamento partidário com o governador do estado (PSB). No entanto, isso não pareceu ser suficiente para melhorar significativamente a Atenção Básica da cidade. Toritama apresenta resultados ligeiramente melhores do que a cidade de Paulista e também esteve alinhada partidariamente com o governador de 2013 a 2016. No entanto, durante o período em

que houve esse alinhamento, não foram observadas mudanças significativas na Taxa de Cobertura de ABS.

Abaixo, é possível visualizar de forma gráfica, um balanço da Taxa de Cobertura de ABS das cidades ao longo do período de análise:

**Figura 12-** Gráfico com o histórico da Taxa de Cobertura de ABS dos municípios de Paulista e Toritama



Fonte: Elaboração própria, 2023.

O gráfico sugere que o município de Paulista teve pouca variação na Taxa de Cobertura de AB, não ultrapassando uma taxa anual acima de 51. Enquanto Toritama

apresenta maiores variações e consegue alcançar um pico de cobertura em 2017, chegando a 71,92.

## 5. CONCLUSÃO

Como foi possível observar nos testes realizados no RStudio, a principal variável de interesse deste trabalho, o gênero do/a gestor/a - aplicada ao contexto do estado de Pernambuco - apresentou um coeficiente negativo, com um valor-p de (0,12) - sem forte poder estatístico. E apesar da literatura demonstrar uma relação bastante positiva na inserção de mulheres no setor público, especialmente como chefes do poder Executivo, em Pernambuco, não foi possível identificar uma forte relação entre prefeitas mulheres e uma maior cobertura de AB nos municípios em que estas assumiram. Tornando-se assim, importante salientar que a presente pesquisa lida com condições e limitações do mundo real, sendo também, um estudo com uma delimitação geográfica reduzida, já que boa parte das pesquisas nesse sentido são realizadas a nível nacional/internacional. Para mais, a pesquisa aborda um estado do Brasil que apesar de ter apresentado um crescimento no número de prefeitas mulheres eleitas, dentro do período de análise, estas só representam 11,6% diante de todos os prefeitos homens eleitos durante os 12 anos da amostra, o que por certo, afeta a principal variável de interesse desta pesquisa. Tais dados apontam que ainda temos um longo caminho pela frente em torno do aumento da equidade de gênero em cargos de *Decision-making*, especialmente no tocante a cargos executivos.

No entanto, foi possível retirar importantes *insights* a respeito do poder de influência da política local no estado escolhido para análise. No contexto pernambucano, o alinhamento partidário com o governador indicou um efeito bastante positivo na Taxa de Cobertura de Atenção Básica ao apresentar um coeficiente de poder estatístico, com um valor-p de (0,0056) sendo estatisticamente mais significativo que o o alinhamento com o presidente da República, que apresentou um valor-p de (0,99954) - e não foi capaz de obter poder estatístico. Tais resultados vão na contramão do que parte da literatura retrata a respeito da importância do alinhamento partidário dos/as prefeitos/as com o partido do chefe do Executivo Federal no

repasse de recursos e oferta de políticas públicas (AMORIM; SIMONASSI, 2013) (COX; MCCUBBINS, 1986). No que se refere ao PIB Municipal, que indicou um valor-p de (0,000000822), confirma que tal variável é estatisticamente significativa, e como espera-se, o crescimento econômico do município exerce influência na oferta de Atenção Básica do território.

Os estudos de caso abordados neste trabalho reforçam a necessidade da ampliação de pesquisas que explorem a política local para uma maior compreensão das especificidades existentes no cenário regional, elucidando importantes pontos sobre a oferta de políticas públicas nos mais diversos setores, e a sua relação com o gênero do/a gestor/a. Além disso, olhar para a política local possibilita não só a explanação de questões envolvendo os temas mencionados, como também, a compreensão do papel dos partidos políticos a nível local, e como estes interferem e/ou não no condicionamento da Gestão Pública e destinação de recursos, dando abertura para novas soluções e o fomento da inovação.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Maria do Socorro Veloso de; LYRA, Tereza Maciel; FARIAS, Sidney Feitosa; MEDEIROS, Marina Ferreira de; MARTELLI, Mendes Petrônio José de Lima. **Acessibilidade aos serviços de saúde: uma análise a partir da atenção básica em Pernambuco.** *Saúde em Debate*, [S.L.], v. 38, n. , p. 182-194, out. 2014. GN1 Genesis Network. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5935/0103-1104.2014s014>. Acesso em: 15 ago. 2023.

AMORIM, O Neto; & SIMONASSI, A. G. (2013). **Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004).** *Revista de Economia Política*, 33(4), 704-725. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/TP9LNC6zf5Y3smDkj3CyCbF/?format=pdf>. Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. **O que é Atenção Primária?** Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/o-que-e-atencao-primaria>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde (Saps). **Porta de entrada do SUS: conheça histórias de profissionais de saúde e brasileiros atendidos na Atenção Primária.** 2021. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/noticia/13936>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRUCE, Raphael; CAVGIA, Alexsandros; MELONI, Luis; REMÍGIO, Mário. Under pressure: Women's leadership during the COVID-19 crisis. *Journal of Development Economics*, v. 102761, 2022. Disponível em: [http://www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/Bruce\\_Cavgias\\_Meloni\\_Remigio.pdf](http://www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/Bruce_Cavgias_Meloni_Remigio.pdf). Acesso em: 02 set. 2023.

**BROLLO, Fernanda; TROIANO, Ugo Antonio.** What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil. *Journal of Development Economics*, v. 122, n. C, p. 28-45, 2016. Disponível em:

<https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=https%3A%2F%2Fdoi.org%2F10.1016%252Fj.jdeveco.2016.04.003;h=repec:eee:deveco:v:122:y:2016:i:c:p:28-45>. Acesso em: 04 set. 2023.

CASTRO SOARES, Danny. Mulheres na política: efeitos de se eleger prefeitas nas finanças públicas dos municípios brasileiros. **CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, [S. l.], v. 22, n. 02, 2022. DOI: 10.55532/1806-8944.2022.184. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/184>. Acesso em: 05 set. 2023.

**CHATTOPADHYAY, Raghendra; DUFLO, Esther.** Women as policy makers: Evidence from a randomized policy experiment in India. *Econometrica*, v. 72, n. 5, p. 1409-1443, set. 2004. Publicado por: The Econometric Society. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304387816300244?via%3Dihub>. Acesso em: 04 set. 2023.

**CLOTS-FIGUERAS, Irma.** Are female leaders good for education? Evidence from India. *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 4, n. 1, p. 212-244, jan. 2012. DOI: 10.1257/app.4.1.212. Acesso em: 30 ago. 2023.

**CLOTS-FIGUERAS, Irma.** Women in politics: Evidence from the Indian States. *Journal of Public Economics*, v. 95, n. 7-8, p. 664-690, ago. 2011. Elsevier. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v95y2011i7-8p664-690.html>. Acesso em: 02 set. 2023.

CYNTHIA LEITE. **Pernambuco tem a pior cobertura da atenção básica à saúde do Nordeste, aponta levantamento do IEPS.** Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/saude-e-bem-estar/2022/08/15066755-pernambuco-tem-a-pior-cobertura-da-atencao-basica-a-saude-do-nordeste-aponta-levantamento-do-ieps.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

COX, Gary W. MCCUBBINS D. Mathew. 1986. “Electoral Politics as a Redistributive Game.” *The Journal of Politics* 48 (2): 370–89. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2131098> . Acesso em: 28 set. 2023.

FACCHINI, Luiz Augusto; TOMASI, Elaine; DILÉLIO, Alitéia Santiago. **Qualidade da Atenção Primária à Saúde no Brasil: avanços, desafios e perspectivas.** Saúde em Debate, [S.L.], v. 42, n. 1, p. 208-223, set. 2018. Fap UNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-11042018s114>. Acesso em: 19 set. 2023.

**FIOCRUZ** (Brasil). Pense Sus. Atenção básica. Disponível em: <https://pensesus.fiocruz.br/atencao-basica>. Acesso em: 24 ago. 2023.

**FOLHA DE PERNAMBUCO** (Brasil). Blog da Folha (org.). Gestão Raquel Lyra recebeu cinco prêmios em 2021, além de liderar rankings nacionais. 2021. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/colunistas/blogdafolha/gestao-raquel-lyra-recebeu-cinco-premios-em-2021-alem-de-liderar-rankings-nacionais/28887/>. Acesso em: 23 set. 2023.

FRANÇA, Michael; NASCIMENTO, Fillipi. Equidade e Representatividade: **Síntese de evidências sobre a presença de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança e autoridade.** 2023. Disponível em: <https://fundacaoolemann.org.br/storage/materials/BDapCkOVy0qPHPgv1AesiWLDY519Y8d1sDo7KWqc.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

GEREMIA, Daniela Savi. **Atenção Primária à Saúde em alerta: desafios da continuidade do modelo assistencial.** Physis (Rio J.) ; 30(1) 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/bfHzYdb3tyCcyGKYPz5KdNJ/?lang=pt>. Acesso em: 09 ago. 2023.

HESSEL, Philipp; JARAMILLO, María José González; RASELLA, Davide; DURAN, Ana Clara; SARMIENTO, Olga L.. Increases In Women's Political Representation Associated With Reductions In Child Mortality In Brazil. **Health Affairs**, [S.L.], v. 39, n. 7, p. 1166-1174, 1 jul. 2020. Health Affairs (Project Hope). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1377/hlthaff.2019.01125>. Acesso em: 19 set. 2023.

**IEPS** (Brasil) (org.). Pernambuco tem a pior cobertura da atenção básica à saúde do Nordeste, aponta levantamento do IEPS. Disponível em: <https://ieps.org.br/pernambuco-tem-a-pior-cobertura-da-atencao-basica-a-saude-do-nordeste-a-ponta-levantamento-do-ieps/>. Acesso em: 09 set. 2023.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.. **Eleições e representação**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, [S.L.], n. 67, p. 105-138, 2006. Fap UNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452006000200005>. Acesso em: 11 set. 2023.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.. **Elections and Representation. Democracy, Accountability, And Representation**, [S.L.], p. 29-54, 13 set. 1999. Cambridge University Press. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/cbo9781139175104.002>. Acesso em: 13 set. 2023.

MENDONÇA, Luis Otavio Alves; MORAIS, Camila Costa de; VALENTE, Elisa de Oliveira; LIMA, João Paulo Medeiros; MAIA, Maria Ambrosina Cardoso. **O Impacto Da Medicina Preventiva Nos Gastos Do Sistema De Saúde Brasileiro: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**. Brazilian Journal Of Surgery And Clinical Research – Bjsr, Belo Horizonte, v. 38, n. 3, p. 18-24, 2022. Disponível em: [https://www.mastereditora.com.br/periodico/20220508\\_111636.pdf](https://www.mastereditora.com.br/periodico/20220508_111636.pdf). Acesso em: 22 set. 2023.

MESQUITA, Rafael; FERNANDES, Antônio Alves Tôres; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. **Uma introdução à regressão com dados de painel 1**. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica/hoje/article/view/246522/41693>. Acesso em: 22 set. 2023.

PESQUISA NACIONAL UNIDAS 2017/2018. São Paulo: Unidas - Autogestão em Saúde, 2018. Anual. Disponível em: [https://unidas.org.br/pesquisa-unidas/#dflipe-df\\_1830/1/](https://unidas.org.br/pesquisa-unidas/#dflipe-df_1830/1/). Acesso em: 15 set. 2023.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Disponível em: <http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/municipal>. Acesso em: 15 set. 2023.

## APÊNDICE A - SCRIPT ELABORADO PARA CARREGAMENTO DE INFORMAÇÕES E DESCRIÇÃO DE VARIÁVEIS

O script elaborado para esse propósito (utilizando a linguagem R) foi:

```
#### instalando pacotes

install.packages("tidyverse")

install.packages("rio")

install.packages("haven")

install.packages("plm")

#### carregando bibliotecas

library(tidyverse)

library(rio)

library(haven)

library(plm)

bd_tcc <- import("C:\\Users\\Usuario\\Downloads\\base_final_municipios.xlsx")

names(bd_tcc2)

bd_tcc2 <- pdata.frame(bd_tcc, index = c("Município", "Ano"))

summary(bd_tcc$Cobertura_AB_Calculada)

table(bd_tcc$Gen_prefeito)

t.test(bd_tcc$Gen_prefeito, bd_tcc$Cobertura_AB_Calculada)
```

A seguir, apresenta-se a explicação do código estruturado em passos:

Passo 1- Instalação de Pacotes: Neste passo, ocorreu a instalação de quatro pacotes do R: "tidyverse", "rio", "haven" e "plm".

- "tidyverse": Consiste em uma coleção de pacotes relacionados que facilitam a manipulação, visualização e modelagem de dados no R.

- "rio": É um pacote que disponibiliza funções para importar e exportar dados em diversos formatos, como Excel.
- "haven": Tem foco na importação e exportação de dados, especialmente em formatos como Excel.
- "plm": É um pacote utilizado para realizar análises de dados em painel, os quais envolvem observações de dados em diferentes momentos para um conjunto de unidades, como por exemplo, municípios ao longo do tempo.

Passo 2- Carregando Bibliotecas: Nesta etapa, foram incorporadas as bibliotecas necessárias para a execução das análises e testes estatísticos por meio da utilização da função "library".

Passo 3- Importação de Dados: Nesta seção, os dados do arquivo "base\_final\_municipios.xlsx" foram importados utilizando a função "import()". Os dados importados foram, então, atribuídos ao objeto denominado "bd\_tcc".

Passo 4- Atribuição de Nomes: Nesta seção, foram atribuídos nomes às variáveis que seriam utilizadas nas análises, empregando a função "names()". Tal procedimento possibilita o acesso às variáveis por meio de seus nomes, em vez de recorrer à sua posição numérica.

Passo 5- Criação do Objeto pdata.frame: Nesta etapa, é criado um objeto do tipo "pdata.frame" a partir dos dados importados, fazendo uso da função "pdata.frame()". O "pdata.frame" constitui uma categoria especial de quadro de dados empregada em análises de dados em painel no ambiente R.

Passo 6- Resumo da variável da Taxa de Cobertura de Atenção Básica à Saúde: Nesta seção, é apresentada uma tabela contendo indicadores de estatística descritiva relativos aos valores mínimo e máximo, primeiro quartil, mediana e terceiro quartil.

Passo 7- Resumo da variável de Gênero do prefeito: Nesta seção, é resumido numa tabela quantas observações existem para o gênero masculino e feminino.

Passo 8- Teste t: Nesta seção, procede-se à realização do teste t para a análise das discrepâncias entre as médias das duas variáveis relacionadas ao gênero do prefeito e à taxa de cobertura de atenção básica à saúde (Gen\_prefeito e Cobertura\_AB\_Calculada).

## APÊNDICE B - SCRIPT ELABORADO PARA O TESTE DE HAUSMAN E MODELOS DE REGRESSÃO

O script elaborado para esse propósito (utilizando a linguagem R) foi:

```
form <- as.numeric(Cobertura_AB_Calculada)~Gen_prefeito + Alin_partidario_governador +
Alin_partidario_presidente+ Taxa_mortalidade_infantil +
PIB_miles_de_reais+ano_2010+ano_2011+ano_2012+ano_2013+ano_2014+ano_2015+ano_
2016+ano_2017+ano_2018+ano_2019+ano_2020
```

```
mode_fe <-plm(form, data = bd_tcc2, model ="within")
```

```
summary(mode_fe)
```

```
mode_fa <-plm(form, data = bd_tcc2, model ="random")
```

```
summary(mode_fa)
```

```
phtest(mode_fe, mode_fa)
```

A seguir, apresenta-se a explicação do código estruturado em passos:

Passo 1- Definição da Fórmula: Nesta seção, estabelece-se uma fórmula que descreve a relação entre as variáveis no modelo. A fórmula segue a estrutura a seguir:

```
"as.numeric(Cobertura_AB_Calculada) ~ Gen_prefeito + Alin_partidario_governador +
Alin_partidario_presidente+taxa_mortalidade_infantil+PIB_miles_de_reais+ano_2010+ano_
2011+ano_2012+ano_2013+ano_2014+ano_2015+ano_2016+ano_2017+ano_2018+ano_201
9+ano_2020".
```

Nesse contexto, a fórmula específica que a variável numérica "Cobertura\_AB\_Calculada" é explicada pelas seguintes variáveis preditoras:

- "Gen\_prefeito": Refere-se ao gênero do prefeito.
- "Alin\_partidario\_governador": Indica o alinhamento partidário com o governador.
- "Alin\_partidario\_presidente": Corresponde ao alinhamento partidário com o presidente.
- "Taxa\_mortalidade\_infantil": Representa a taxa de mortalidade infantil.
- "PIB\_miles\_de\_reais": Significa o Produto Interno Bruto em milhares de reais.
- "ano\_(2010 até 2020)": Corresponde a cada ano do estudo em questão, exceptuando o 2009 devido a que esse ano base não deveria ser ingressado nos modelos de regressão.

Passo 2- Modelo de efeitos fixos: Nesta seção, é ajustado um modelo de efeitos fixos por meio da função "plm()" com o argumento "model = \"within\"". Esse modelo leva em consideração as diferenças individuais entre as unidades ao incorporar efeitos fixos para cada uma delas no modelo.

Passo 3- Modelo de Efeitos Aleatórios: Nesta seção, estimou-se um modelo de Efeitos Aleatórios utilizando a função "plm()" com o argumento "model = \"random\"". Esse modelo também leva em consideração as diferenças individuais entre as unidades, mas supõe que esses efeitos são aleatórios e não fixos para cada unidade.

Passo 4- Teste de Hausman: Nesta seção, conduz-se um teste de Hausman com o objetivo de efetuar uma análise comparativa entre o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios. Este procedimento envolve a formulação de duas hipóteses distintas, a saber, a hipótese nula e a hipótese alternativa. A hipótese nula postula a inexistência de diferenças estatisticamente significativas nos estimadores de ambos os modelos, ao passo que a hipótese alternativa sugere a existência de diferenças estatisticamente significativas nos

estimadores. Neste contexto, o valor-p obtido neste teste foi de 0,00025, o que sinaliza a rejeição da hipótese nula e a aceitação da hipótese alternativa.