

**METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DO PAINEL DOS AGENTES PÚBLICOS DAS ADMINISTRAÇÕES ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL DE 2014 A 2019****Cláudio Hamilton Matos dos Santos**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

*E-mail:* <claudio.santos@ipea.gov.br>.**Diogo Moreira Chaves Cavalcante**

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dimac/Ipea.

*E-mail:* <diogo.cavalcante@ipea.gov.br>.**André José Silva Brito**Pesquisador do PNPD na Dimac/Ipea. *E-mail:* <andre.brito@ipea.gov.br>.**Udson Eduardo Nogueira Machado**Pesquisador do PNPD na Dimac/Ipea. *E-mail:* <udson.machado@ipea.gov.br>.DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2744>

Em seguidas notas técnicas na *Carta de Conjuntura*,<sup>1</sup> construiu-se o diagnóstico de que a crise das finanças públicas estaduais que caracterizou a segunda metade da década de 2020 se deveu, em grande medida, à rigidez dos gastos das administrações públicas estaduais com pessoal ativo e inativo. Longe de surpreender, tal rigidez era esperada à luz dos aumentos consideráveis de salários obtidos por servidores e militares estaduais na primeira metade da década e do arcabouço institucional que regula o serviço público brasileiro, caracterizado por: i) estabilidade no emprego de servidores e militares ativos; ii) irredutibilidade de salários nominais destas pessoas; iii) reajustes nominais anuais pré-fixados para grande parte dos ativos, por conta de promoções e progressões previstas em planos de cargos e salários; iv) vencimentos de inativos, ainda hoje, em grande medida atrelados aos vencimentos de

ativos;<sup>2</sup> e v) regras previdenciárias notoriamente generosas para militares estaduais e, em menor grau, civis.<sup>3</sup>

Conquanto o diagnóstico macro fosse claro já à época,<sup>4</sup> a análise da magnitude do problema em cada Unidade da Federação (UF) foi prejudicada pela dificuldade em obter microdados de qualidade para os agentes públicos de cada administração pública estadual, tendo em vista os notórios problemas de preenchimento da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) por órgãos públicos.<sup>5</sup>

O presente texto tem como objetivo mitigar este último problema apresentando o Painel dos Agentes Públicos das Administrações Públicas Estaduais e do Distrito Federal (PAP-E) 2014-2019, construído a partir de uma sequência de tratamentos aplicados aos dados brutos da Rais.

1. Ver, por exemplo, Santos *et al.* (2016; 2017).

2. Embora a paridade entre os vencimentos de servidores civis ativos e inativos tenha sido derrubada com a Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003 para os servidores civis admitidos a partir de 2004, ela continua em vigor até hoje para os militares e para a grande maioria dos inativos civis atuais, que entrou no serviço público antes de 2004.

3. Registre-se que as regras previdenciárias vigentes para os militares de todos os estados e servidores civis da maior parte dos estados foram endurecidas no biênio 2019-2020.

4. Inclusive por se tratar, em grande medida, de uma repetição em menor escala do ocorrido no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 – tal como reportado, por exemplo, em Werneck (1995) e Giambiagi (1997).

5. Reconhecidos, por exemplo, em Brasil (2015) e detalhados em Santos *et al.* (2018a; 2018b).

# SUMEX

É analiticamente útil dividir os procedimentos adotados na construção do PAP-E 2014-2019 em seis conjuntos de procedimentos/etapas de elaboração, a saber: i) extração dos dados brutos dos agentes públicos das administrações estaduais e do Distrito Federal (DF) reportados na Rais<sup>6</sup> identificada no período 2014-2019; ii) crítica e refinamento dos referidos dados brutos por meio de pareamentos com dados dos portais de transparência dos diversos poderes e órgãos autônomos estaduais e do DF; iii) imputações adicionais dos dados pareados com base em comparações longitudinais; iv) validação, quando possível, dos dados obtidos após as três primeiras etapas por meio da comparação com bases de dados alternativas; v) estimação da variável *tempo averbado* para cada servidor estatutário e militar presente na base – isto é, do tempo de contribuição para a previdência destas pessoas antes das respectivas admissões na administração pública estadual; e vi) criação de um painel desidentificado com os microdados obtidos com os procedimentos anteriores.

Cabe registrar que, embora os dados do PAP-E sejam significativamente mais precisos do que os dados brutos da Rais, tais dados são aproximações sujeitas a erros. Eles são mais úteis, portanto, quando utilizados em análises agregadas – posto que parecem corretos na grande maioria dos casos – do que quando analisados para análises de categorias específicas em estados e anos específicos. Neste último caso, recomenda-se que os dados do PAP-E sejam utilizados em conjunto com dados – inclusive históricos – de bases alternativas. Em alguns casos, como nos militares ou policiais civis do Maranhão, por exemplo, os dados na melhor das hipóteses devem ser vistos como amostrais. Finalmente, nos casos nos quais a utilização de bases alternativas não é possível, os dados devem ser vistos apenas como refinamentos potencialmente úteis dos dados brutos da Rais. Isso é particularmente verdadeiro no caso das informações do PAP-E sobre não estatutários e servidores de órgãos autônomos para os quais portais de transparência não estão disponíveis ou não têm informações sobre a natureza precisa do vínculo de trabalho.

Cabe registrar, ademais, que os microdados do PAP-E estão disponíveis para *download* e livre

manipulação por parte do usuário. O painel está em formato *RDS* que pode ser lido por meio do *software R*, pela função *readRDS*, sem a necessidade de instalação de um pacote adicional. Uma vez carregado no *software R*, o painel se comportará com um *dataframe*, podendo ser manipulado com relativa facilidade mesmo por usuários iniciantes.

O painel apresenta, para cada vínculo empregatício contado a cada ano, dezenove informações (isto é, colunas do *dataframe* de cada ano). Estas informações são listadas no quadro 1.

---

6. Coletada desde os anos 1970 e praticamente censitária, a Rais, do Ministério da Economia, é reconhecidamente uma fonte riquíssima de informações sobre o emprego formal no país. Os dados da Rais para as administrações públicas são, todavia, notoriamente problemáticos (Brasil, 2015, p. 3), devendo, preferivelmente, receber tratamentos adicionais. Ver, por exemplo, Santos *et al.* (2018a; 2018b).

**QUADRO 1****Estrutura do banco de dados do PAP-E**

Descrição da variável	Nome da variável
Ano de referência (2014-2018)	Ano
Código próprio criado para identificação individual de cada servidor/militar dentro da base	Identificador
UF do endereço do estabelecimento de trabalho do servidor/militar	UF
Identificador para: i) professores da educação básica; ii) militares; iii) policiais civis; iv) agentes penitenciários; v) outros servidores estatutários do Poder Executivo; vi) servidor do Poder Judiciário; vii) servidor de assembleias legislativas; viii) servidor de tribunais de contas; ix) servidor de defensorias públicas; x) servidor de ministérios públicos; e xi) servidores não estatutários	Categoria
Natureza jurídica do estabelecimento no qual o servidor/militar trabalha: 102-3: Órgão público do Poder Executivo estadual ou do Distrito Federal 105-8: Órgão público do Poder Legislativo estadual ou do Distrito Federal 108-2: Órgão público do Poder Judiciário estadual 111-2: Autarquia estadual ou do Distrito Federal 114-7: Fundação pública de direito público estadual ou do Distrito Federal 117-1: Órgão público autônomo estadual ou do Distrito Federal 126-0: Fundação pública de direito privado estadual ou do Distrito Federal	Nat_Jur
Gênero do agente público. F para feminino e M para masculino	Gênero
Idade do servidor /militar	Idade
Remuneração média mensal do agente público	Rem_Med_R
Vencimentos anuais recebidos pelo agente público	Venc_Anuais
Indicador sobre se o agente público estava ou não empregado em 31 de dezembro do ano em questão: 1 caso o agente público estava empregado; 0 se não	Emp_31dez
Indicador sobre se o agente público desapareceu no ano em questão: 1 caso o agente público desapareceu; 0 se não	Desaparecido
Indicador sobre se o agente público foi desligado no ano em questão: 1 caso o agente público foi desligado; 0 se não	Desligado
Indicador sobre se o agente público aposentou no ano em questão: 1 caso o agente público se aposentou; 0 se não	Inativo
Indicador sobre se o agente público foi a óbito no ano em questão: 1 caso o agente público foi a óbito; 0 se não	Sisob
Indicador sobre se o agente público foi identificado no portal de transparência do ano em questão: 1 caso o agente público foi identificado no portal de transparência; 0 se não	Portal_Ativo
Indicador sobre se o agente público mudou de vínculo no ano em questão: 1 caso o agente público mudou de vínculo; 0 se não	Rais_Privada
Razão social do estabelecimento responsável pelo vínculo	Razão_Social
Ano da admissão do servidor na categoria	Ano_Adm

**Elaboração dos autores.**

Vale ressaltar que, para viabilizar a utilização dos dados do PAP-E em estudos com dados em painel, foi elaborada uma variável de identificação individual de cada vínculo que apareceu na base em qualquer ano.

Dessa maneira, os dados disponibilizados – mesmo desidentificados – permitem ao usuário realizar trabalhos com técnicas de painel no nível do indivíduo empregado em cada administração pública estadual.

# SUMEX

Espera-se que os dados disponibilizados no PAP-E sejam úteis aos pesquisadores interessados nas finanças públicas brasileiras e que a descrição detalhada dos procedimentos utilizados na construção do referido painel possa encorajar estudiosos a investirem tempo e esforço em novos refinamentos no futuro próximo. Esforços recentes de implantação do E-Social para os órgãos da administração pública, em particular, permitem a esperança de mais e melhores dados já em 2022.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Base de dados Rais 2014**. Brasília: MTE, 2015. (Nota Técnica TEM 9/9/2015).

GIAMBIAGI, F. Necessidades de financiamento do setor público: bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil (1991/96). **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 185-220, abr. 1997.

SANTOS, C. H. M. dos. *et al.* Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 1-22, jul.-set. 2016.

\_\_\_\_\_. Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 1-23, out.-dez. 2017.

\_\_\_\_\_. O quão compatíveis são os dados da Rais e os dos demonstrativos previdenciários brasileiros: estimativas preliminares para o período 2006-2015. *In*: BRASIL. (Org.). Ministério da Fazenda. **Regimes previdenciários e situação atuarial**. Brasília: MF, 2018a. p. 150-182.

\_\_\_\_\_. O que pode dar errado quando se usam microdados da Rais para análises do emprego público por ente federado? Um inventário dos problemas conhecidos e algumas soluções. **Boletim de Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Rio de Janeiro n. 65, p. 39-56, out. 2018b.

WERNECK, R. F. Federalismo fiscal e política de estabilização no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 49, n. 2, p. 375-390, abr. 1995.