



# AS VÁRIAS FACES DA BUROCRACIA DIRIGENTE:

Perfil da Alta Liderança  
na Administração  
Federal Brasileira

JUNHO DE 2026



Movimento  
Pessoas à Frente  
JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**FUNDAÇÃO  
Lemann** 

## REALIZAÇÃO

Movimento Pessoas à Frente  
IPEA  
Fundação Lemann

## MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE

DIRETORA EXECUTIVA  
Jessika Moreira

ADVOCACY E MOBILIZAÇÃO  
Lucas Porto

COMUNICAÇÃO  
Ana Cândida Pena  
Marina Cipolla

CONHECIMENTO  
Eduardo Araujo Couto

DESENVOLVIMENTO  
INSTITUCIONAL  
Renata Oliveira

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E  
CAPTAÇÃO DE RECURSOS  
Lana Brito

ASSESSORIA GOVERNAMENTAL  
E POLÍTICA  
Israel Batista

ASSESSORIA DE IMPRENSA  
Analítica Comunicação

## IPEA

PRESIDENTA  
Luciana Mendes Santos Servo

DIRETORA DE ESTUDOS E  
POLÍTICAS DO ESTADO, DAS  
INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA  
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

PESQUISADOR RESPONSÁVEL  
Felix Lopez

## FUNDAÇÃO LEMANN

CONHECIMENTO, DADOS &  
PESQUISA  
Flávia Schmidt  
Matheus Nunes de Freitas

## SOBRE A NOTA TÉCNICA

PESQUISADOR RESPONSÁVEL  
Mariana Batista

REVISÃO E SUMÁRIO  
EXECUTIVO

Eduardo Araujo Couto  
Felix Lopez

Matheus Nunes de Freitas

PROJETO GRÁFICO E  
DIAGRAMAÇÃO  
Camila Ribeiro

Brasil, 2026

✉ [contato@movimentopessoasafrente.org.br](mailto:contato@movimentopessoasafrente.org.br)

📍 [movimentopessoasafrente.org.br](http://movimentopessoasafrente.org.br)

*As opiniões contidas neste documento não refletem o posicionamento da totalidade dos integrantes do Movimento Pessoas à Frente e são de responsabilidade dos autores.*



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

# Convite à Leitura

Quem lidera o Estado brasileiro? Por quanto tempo essas pessoas permanecem em posições de direção? Elas constroem carreiras dentro do serviço público ou circulam entre governos, órgãos e setores? Quando deixam um cargo de liderança, permanecem contribuindo para o Estado ou levam consigo conhecimento e experiência acumulados? Essas perguntas estão no centro de um debate cada vez mais urgente sobre a capacidade do poder público de responder aos desafios da sociedade brasileira.

Em pesquisa realizada pelo Movimento Pessoas à Frente em parceria com o Instituto Datafolha em 2025, a população brasileira demonstrou elevada expectativa em relação à capacidade dos governos de entregar resultados concretos para a vida das pessoas. Mais do que isso, 84% delas acreditam que as lideranças em governos são as principais responsáveis pela qualidade dos serviços públicos.

Apesar da importância dessas pessoas para o funcionamento do Estado, precisamos avançar muito o conhecimento sobre quem são os dirigentes públicos brasileiros, como constroem suas trajetórias profissionais, quais caminhos percorrem em sua carreira dirigente, quais são os condicionantes para a sua progressão dentre os cargos de chefia e direção, e muitos outros aspectos ainda a serem explorados.

Foi para ajudar a responder a algumas dessas perguntas que em fevereiro de 2026, o Movimento Pessoas à Frente e o Ipea firmaram um Acordo de Cooperação Técnica voltado ao desenvolvimento de estudos e investigações aplicadas no âmbito do Atlas do Estado Brasileiro<sup>1</sup>, plataforma que reúne informações sobre o funcionalismo público nos três níveis federativos e nos diferentes Poderes da República.

O primeiro plano de trabalho dessa parceria permitiu a formação de uma equipe dedicada a investigar, a partir de grandes bases de dados administrativas oriundas do Atlas, aspectos ainda pouco explorados da liderança pública brasileira: seu perfil, sua mobilidade, suas trajetórias profissionais e seus processos de progressão para posições de direção.

O resultado desse esforço está reunido nesta coleção de três Notas Técnicas inéditas, lançadas por ocasião do evento *Lideranças Públicas no Brasil: Mobilidade, Trajetórias e Perfil dos Cargos de Direção, Chefia e Assessoramento*, realizado na sede do Ipea em 16 de junho de 2026. Em breve, seus resultados terão a versão final publicada como Textos para Discussão do Ipea e vão compor uma edição temática do Boletim de Análise Político-Institucional dedicada ao tema Dirigentes Públicos e Liderança Democrática no Brasil.

Esperamos que as páginas a seguir contribuam para ampliar o conhecimento disponível sobre as lideranças públicas brasileiras e, sobretudo, para qualificar as decisões que moldarão o futuro do Estado e dos serviços públicos no país.

1. <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>



# Sumário Executivo

O debate público sobre quem ocupa os cargos de direção no Estado precisa estar conectado com dados e evidências sobre as pessoas que os ocupam. A oposição entre “técnicos” e “políticos”, tão presente no debate, se revela estreita demais para descrever um conjunto de pessoas cujos atributos se combinam de formas variadas. Sob essa lente, a alta burocracia dirigente apareceria como distante da lógica do conjunto de competências que, com a mesma importância, devem estar presentes no debate: políticas, técnicas e gerenciais.

Os resultados desta pesquisa sugerem, portanto, que a análise do perfil da burocracia dirigente federal pode ganhar com outras lentes.

A partir da análise dos ocupantes de cargos de alta direção na administração federal brasileira entre 1999 e 2025, o estudo mostra uma burocracia dirigente composta majoritariamente por servidores com formação superior e experiência prévia no setor público.

Os principais achados da investigação conduzida por Mariana Batista<sup>2</sup> são:

2. Professora do Departamento de Ciência Política da UFPE - NIPG, possui graduação, mestrado e doutorado em Ciência Política pela instituição. Foi pesquisadora visitante na Universidade de Oxford e na Universidade de Harvard, com atuação em centros de referência internacional. Seus temas de pesquisa incluem presidencialismo, coalizões, relações entre Executivo e Legislativo, burocracia e políticas públicas. Também se dedica a estudos sobre transparência, integridade e avaliação de políticas públicas. <http://lattes.cnpq.br/5144800413272494>

## ● **Achado 1:** a burocracia dirigente federal é, em sua maioria, de carreira, e experiente, com residual filiação partidária formal

Quando se olha o conjunto de pessoas que ocuparam cargos de direção federal (1999-2025), o retrato contraria a percepção dominante:

- Cerca de **63% são servidores públicos concursados, 75% já tinham experiência prévia no setor público antes de assumir a função de direção e 16% estavam formalmente filiados a um partido durante a ocupação do cargo.** O perfil mais comum, portanto, construiu sua carreira no serviço público e/ou adquiriu experiência junto ao Estado para chegar em posições de direção e chefia.
- 

## ● **Achado 2:** o perfil da burocracia dirigente se deslocou, ao longo do tempo, em direção à experiência e à qualificação.

No período entre 1999 e 2025, cresceram a escolaridade e, sobretudo, a experiência média dos ocupantes: pessoas cada vez mais experientes no serviço público vêm assumindo as posições de direção.

- **O ensino superior se consolidou como piso quase universal, presente em 86% dos casos,** e a presença de pós-graduação, ainda minoritária, atingiu seu ponto mais alto em 2025.
  - **A experiência média no serviço público dos ocupantes dos cargos de direção chegou a quase 16 anos em 2025,** frente a cerca de 7 em 1999.
- 

## ● **Achado 3:** a diversidade de gênero e de raça avançou, mas a sub-representação persiste

Os ganhos recentes de diversidade convivem com desigualdades expressivas, sobretudo nos níveis mais altos e com recorte temático delimitado.

- **Homens ocupam 75% dos cargos de alto escalão e pessoas brancas, 78%,** no agregado entre 1999 e 2025. A participação de mulheres e de pessoas negras cresceu, sobretudo a partir de 2022, mas segue minoritária.
- Um padrão chama a atenção: **mulheres e pessoas negras aparecem com mais frequência justamente entre quem foi recrutado de fora do serviço público.** Em outras palavras, as indicações externas têm sido também uma porta de entrada para mais diversidade nos cargos de comando.

---

## ● **Achado 4:** as características dos dirigentes se combinam

Quando se observa como os diferentes atributos se relacionam, alguns padrões ajudam a desfazer ideias prontas.

- Quanto mais alto o cargo, menor tende a ser a experiência prévia no setor público e maior a presença de filiados a partidos e de pessoas vindas de fora do Estado, **o que indica a busca de um perfil com competências políticas para garantir a transformação de diretrizes governamentais em políticas públicas.**
- Ao mesmo tempo, **quem tem mais tempo de experiência no serviço público tende a ser servidor de carreira e a não ter filiação partidária.**

O que se vê, portanto, são perfis que misturam, em diferentes doses, competências técnicas e políticas, e que cumprem funções complementares dentro do Estado.





## O que esses resultados significam para a gestão de lideranças em governos?



Os achados sugerem **que a burocracia dirigente detém atributos técnicos, políticos e gerenciais, em diferentes combinações de competências que convivem e se complementam.**



Os resultados apresentados neste relatório oferecem evidências inéditas para refletir sobre essas questões e contribuem para uma compreensão mais precisa da dinâmica contemporânea das lideranças públicas no Brasil. **Mais do que nunca, ganha importância a implementação de políticas de gestão de lideranças em governos<sup>3</sup>, que permitam que a gestão pública tenha diretrizes estratégicas para a pré-seleção, gestão de desempenho e desenvolvimento das pessoas que ocupam esses cargos fundamentais para a entrega de políticas públicas para milhões de brasileiros e brasileiras, levando em conta o que já se apresenta como perfil como ponto de partida para o aprimoramento da gestão.**



3. O Movimento Pessoas à Frente produziu, em 2025, uma proposta de Política Nacional de Lideranças em Governos. Disponível em: <https://movimento-pessoasafrente.org.br/materiais/politica-nacional-de-gestao-de-liderancas-em-governos/>





# SUMÁRIO

- 10 Introdução
- 12 2. Metodologia
- 14 3. Perfil da Burocracia Dirigente
  - 15 3.1 Tamanho e Nível da Alta Burocracia Dirigente
  - 18 3.2 Forma de Vínculo
  - 21 3.3 Escolaridade
  - 24 3.4 Sexo
  - 27 3.5 Cor
  - 30 3.6 Idade
  - 31 3.7 Experiência
  - 33 3.8 Filiação Partidária
- 36 4. Associação entre Características e Tipologia da Burocracia Dirigente
- 39 5. Conclusões
- 41 Referências

# 1. Introdução

A burocracia dirigente desempenha um papel importante no processo decisório de políticas públicas, conectando preferências políticas às rotinas de implementação da burocracia técnica. **Mas qual o perfil dessa burocracia dirigente na administração federal brasileira? Quais são as suas características técnicas, políticas e sociais? Como essas características se relacionam?** A pesquisa busca, então, apresentar o perfil dos ocupantes de cargos na burocracia dirigente e explorar os fatores associados a essas nomeações.

A literatura sobre nomeações para cargos de confiança explora o dilema entre indicações técnicas e políticas. Indicações técnicas seriam aquelas orientadas por critérios relacionados à especialidade na temática da pasta ou órgão, e serviriam ao propósito de formulação de políticas públicas mais eficientes e efetivas, em diálogo direto com uma burocracia “weberiana”<sup>4</sup>. Já as indicações políticas poderiam servir a um propósito de controle democrático sobre as políticas públicas<sup>5</sup> ou a um instrumento de patronagem no jogo político de um Executivo multipartidário<sup>6</sup>. Normalmente, esses diferentes perfis são analisados a partir de características definidoras, como a filiação partidária, e também como categorias mutuamente excludentes.

Normas recentes vêm regulando a escolha para esses cargos de confiança. Por exemplo, o decreto 10.829 de 2021, que estabelece percentuais mínimos de nomeação de servidores públicos concursados para os cargos na burocracia dirigente e também indica critérios quanto à especialização dos indicados, como experiência profissional ou pós-graduação na área.

4. Cf. Dahlstrom e Lapuente, 2022; Weber, 1968; Evans e Rauch, 1999; Rauch e Evans, 2000

5. Cf. Niskanen, 2017; Sandel, 2020; Moe, 1989; Wood e Waterman, 1991; Bendor et al., 2001; Raffler, 2022; Toral, 2023

6. Cf. Lopez, 2015; Lopez e Praça, 2015; Bersch, Praça e Taylor, 2017; Bersch, Lopez e Taylor, 2022

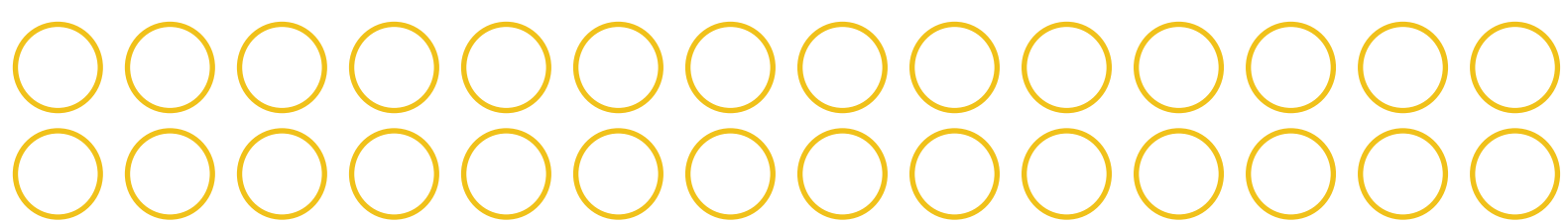
Por sua vez, o decreto 11.443 de 2023 estabelece um percentual mínimo de 30% de pessoas negras nos cargos da burocracia dirigente, ressaltando a importância de ir além e de explorar as características demográficas dos ocupantes desses cargos. Isso é orientado pelo debate sobre os limites da “competência neutra” e a importância da representatividade no serviço público.

Dessa forma, responder às perguntas aqui estabelecidas sobre o perfil dos ocupantes de cargos na burocracia dirigente oferece fundamento sistemático para a avaliação dos critérios práticos de nomeação para os cargos mais importantes no processo decisório de políticas públicas no Executivo Federal e tem potencial para indicar em que medida critérios previstos em normas recentes estão, de fato, sendo implementados.

**Argumentamos que os ocupantes de cargos na burocracia dirigente apresentam diferentes atributos e podem ser agrupados em tipos, de acordo com o papel que se espera que desempenhem no processo decisório. A principal contribuição está em partir de duas dimensões teoricamente relevantes, expertise técnica e política, para identificar, a partir dos dados, como as características dos ocupantes de cargos se associam e permitem identificar diferentes “tipos” de ocupantes de cargos.**

Os resultados mostram uma burocracia dirigente composta prioritariamente de pessoas oriundas do serviço público, com ensino superior, sem filiação partidária, do sexo masculino e brancas.

Conhecer quem ocupa a burocracia dirigente é condição para políticas consistentes de gestão de lideranças no serviço público: construir critérios claros para medidas de pré-seleção, gestão de desempenho, desenvolvimento e engajamento das pessoas que ocupam posições estratégicas no Estado. **Sem esse conhecimento, o debate sobre profissionalização e diversidade na alta administração corre o risco de se apoiar em impressões, e não em evidências.** As próximas seções apresentam o perfil dos ocupantes desses cargos e, em seguida, exploram como suas características se associam, oferecendo subsídios para qualificar tanto o diagnóstico quanto as decisões que gerem a liderança pública federal.



# 2. Metodologia

Para a análise das nomeações para a alta burocracia dirigente no governo federal brasileiro, os dados analisados foram as nomeações para os cargos de 1º, 2º e 3º escalões de ministérios, autarquias (incluindo agências reguladoras) e fundações federais situadas abaixo dos Ministros de Estado. Na tipologia tradicional (antiga) e mais difundida, esses cargos são identificados como Direção e Assessoramento Superior, nos níveis 5 a 7 ou equivalentes. A tabela dos cargos e equivalentes é apresentada abaixo.

**Quadro 1: Identificação dos Níveis Atribuídos**

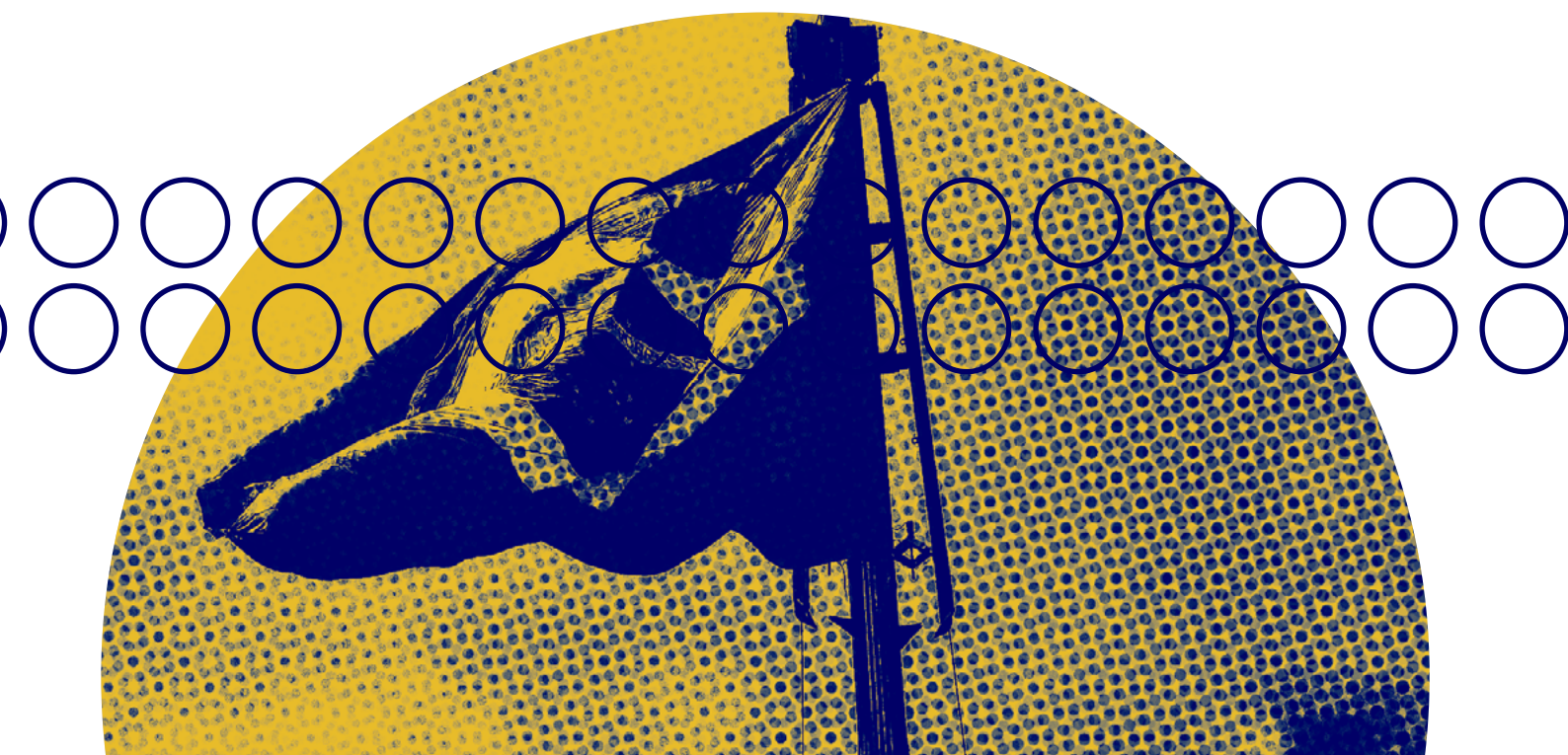
NÍVEIS	CÓDIGOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS CARGOS E FUNÇÕES
Nível 7	CCX-0118 e NES
Nível 6	CCD-0001, CCD-0002, CCX-0117, CCX-0217, CD-0001, DAS-6, FEX-0117, FEX-0217 e FPE-1016
Nível 5	CCX-0115, CCX-0116, CCX-0215, CCX-0216, CCX-0315, CCX-0316, CD-0002, CGE-0001, DAS-5, FEX-0115, FEX-0116, FEX-0215, FEX-0216, FEX-0315, FPE-1015 e FPE-1035

Fonte: Ipea - Atlas do Estado Brasileiro (<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/131>)

Os dados foram disponibilizados pelo Ipea e incluem todos os ocupantes de cargos no período de 1999 a 2025. A unidade de análise da pesquisa é o indivíduo-ano, e não os nomeados individuais ao longo do tempo. A base de dados inicial continha um total de 64.154 observações no formato indivíduo-ano. Contudo, foi identificada uma alta discrepância nos dados do Ministério da Educação, uma vez que incluía nomeações para universidades, institutos federais e afins, que têm autonomia e uma lógica própria de ocupação de cargos. Por essa razão, essas observações foram excluídas da análise. A base de dados final, então, conta com 38.921 observações no formato indivíduo-ano. Foram analisados os ocupantes de cargos em agosto, com exceção do ano de 2025, para o qual as observações do segundo semestre não estavam disponíveis.

A classificação original dos ocupantes de cargos foi feita por meio de análise de cluster<sup>7</sup>. Por último, utilizamos as características sociais dos nomeados que podem indicar representatividade (gênero e raça) e o ministério onde o nomeado trabalha para identificar associações com o tipo de burocrata conforme estabelecido na análise de cluster. Os resultados são apresentados a seguir.

7. Análise de cluster é uma técnica de agrupamento que permite identificar, a partir de características observáveis, como a população de indicados para a burocracia dirigente se subdivide em diferentes tipos. Exploramos empiricamente aspectos relacionados à expertise técnica desses ocupantes de cargos (escolaridade e tempo de experiência) e às vinculações políticas (vínculo externo ao serviço público e filiação partidária). Usamos essas variáveis para construir uma tipologia da alta burocracia dirigente. Como as variáveis utilizadas são tanto intervalares (tempo de experiência) quanto binárias (filiação partidária, vínculo e escolaridade), usamos uma técnica de clusterização para dados mistos, *partitioning around medoids (PAM)*, com a distância de Gower. Para selecionar o número de clusters usamos o critério da *silhouette*. Foram então selecionados 5 clusters.





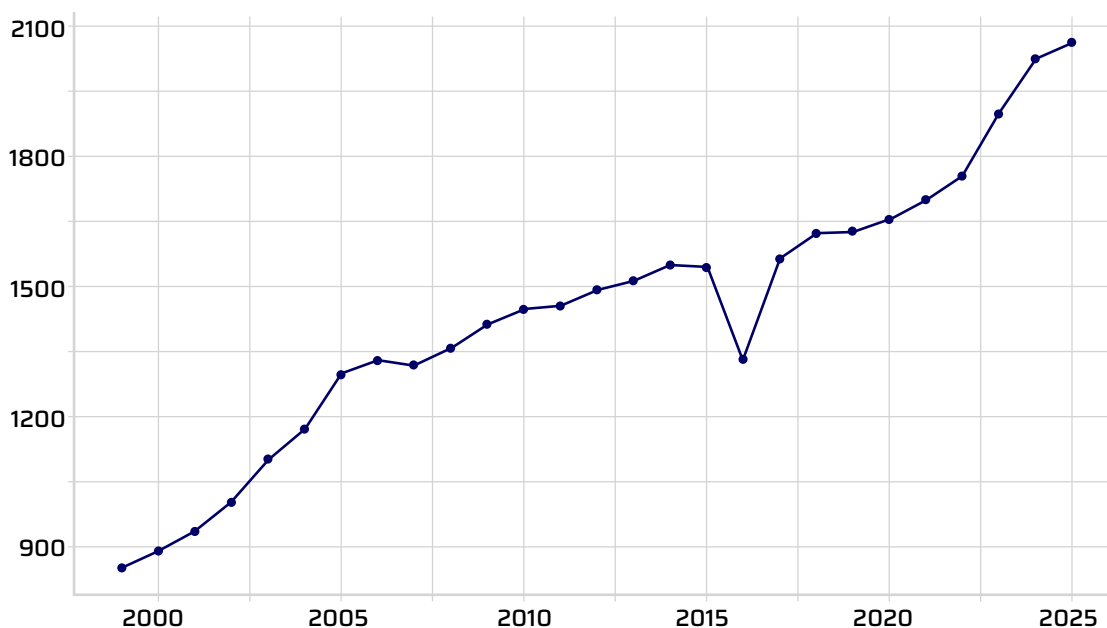
3

PERFIL DA  
BUROCRACIA  
DIRIGENTE

## 3.1 Tamanho e Nível da Alta Burocracia Dirigente

O primeiro aspecto a ser considerado sobre a alta burocracia dirigente no governo federal brasileiro é o tamanho. O gráfico 1 mostra que o número dessas posições passou de 852 em 1999 para 2.062 em 2025, num crescimento expressivo. A tendência é de crescimento linear. A exceção é o ano de 2016, que apresenta uma queda visível. Essa queda pode ser atribuída ao processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, que foi acompanhado de uma brusca renúncia de cargos por parte de pessoas indicadas pela governante. Contudo, os números são logo recompostos e a tendência volta ao padrão de crescimento já no ano seguinte.

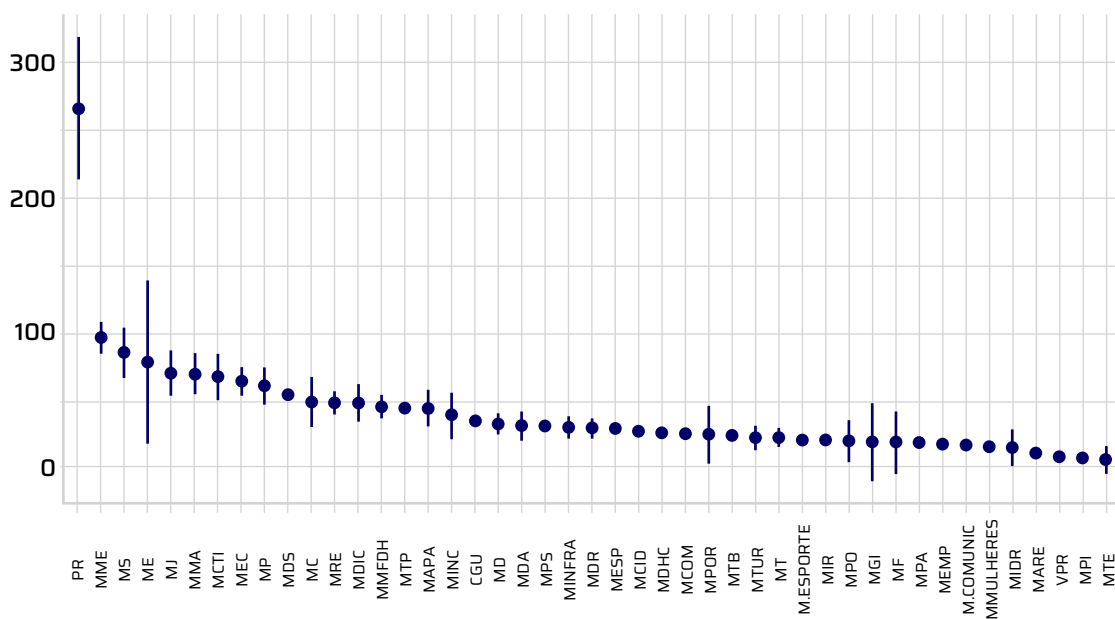
**Figura 1: Evolução Temporal da Burocracia Dirigente**  
(NÚMERO DE OCUPANTES DE CARGOS)



Elaboração própria

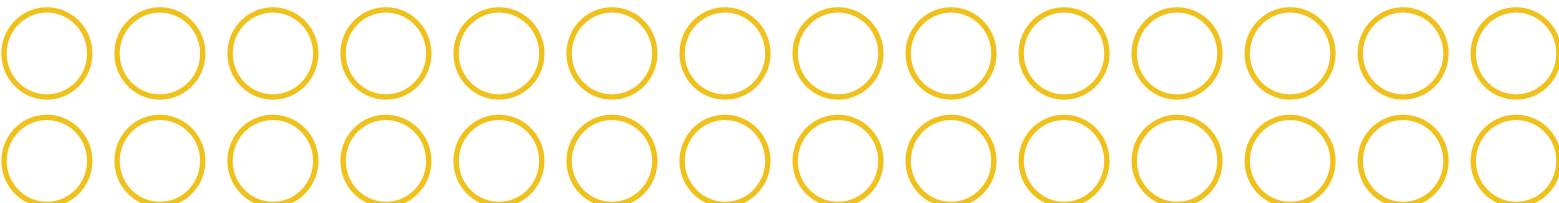
Considerando variações entre os diferentes ministérios, a Figura 2 apresenta o número médio de cargos em cada ministério no período analisado<sup>8</sup>, e as barras indicam o desvio padrão para evidenciar possíveis heterogeneidades ao longo do tempo. Na Figura 2 observamos a posição da Presidência da República, que concentra os órgãos do núcleo de governo, como a Casa Civil, e também secretarias temáticas com status de ministério. Quanto ao número médio de nomeados, com exceção da Presidência, os demais ministérios não apresentam diferenças tão expressivas. O mesmo ocorre com a heterogeneidade temporal, expressa pelas barras, que não variam expressivamente, com exceção dos ministérios que passaram por fusão, como o Ministério da Economia, que agregou o Ministério da Fazenda e do Planejamento.

**Figura 2: Tamanho da Burocracia Dirigente - Comparação entre os Ministérios**  
(NÚMERO DE CARGOS NOS MINISTÉRIOS)



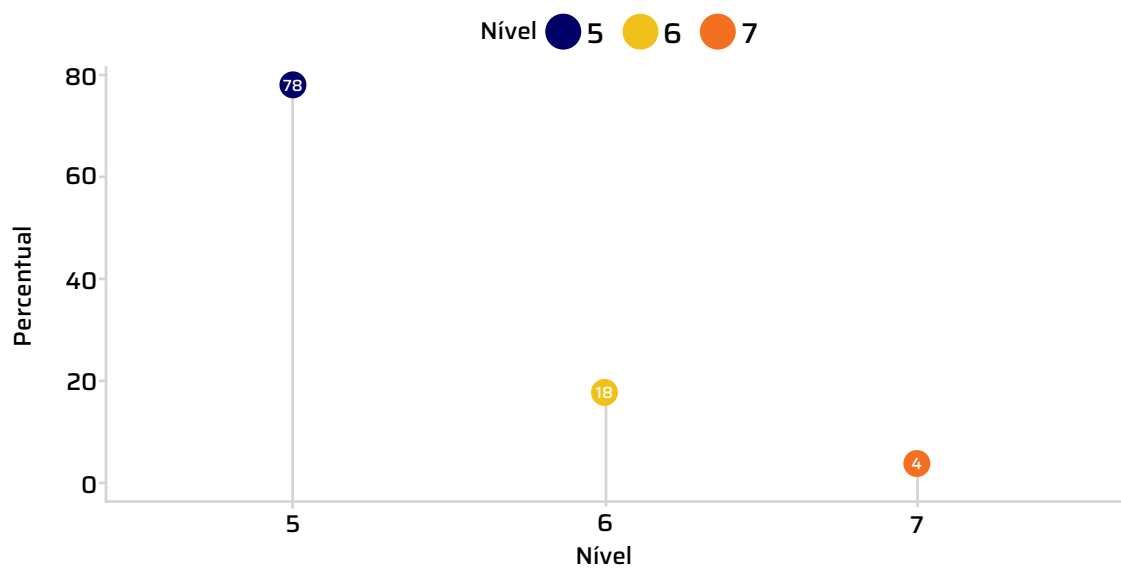
Elaboração própria

8. Os ministérios são aqui analisados de acordo com sua existência. Isto é, não foi feito nenhum procedimento de agrupar ou renomear ministérios que passaram por fusão ou desmembramento durante o período. Por exemplo, o gráfico apresenta o Ministério da Economia, que foi uma fusão entre o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, e que existiu por um breve período. Esse ministério é apresentado e não é feita uma escolha por agregar suas observações ao Ministério da Fazenda.



A Figura 3 apresenta a distribuição dessas nomeações em termos de nível de cargo. Os dados mostram que 78% desses cargos são de nível 5, 18% são de nível 6, que geralmente são os secretários nacionais, e 4% são de nível 7, que geralmente são os secretários-executivos e são mais relevantes do ponto de vista do poder de decisão.

**Figura 3: Comparação da Burocracia Dirigente por Nível do Cargo**



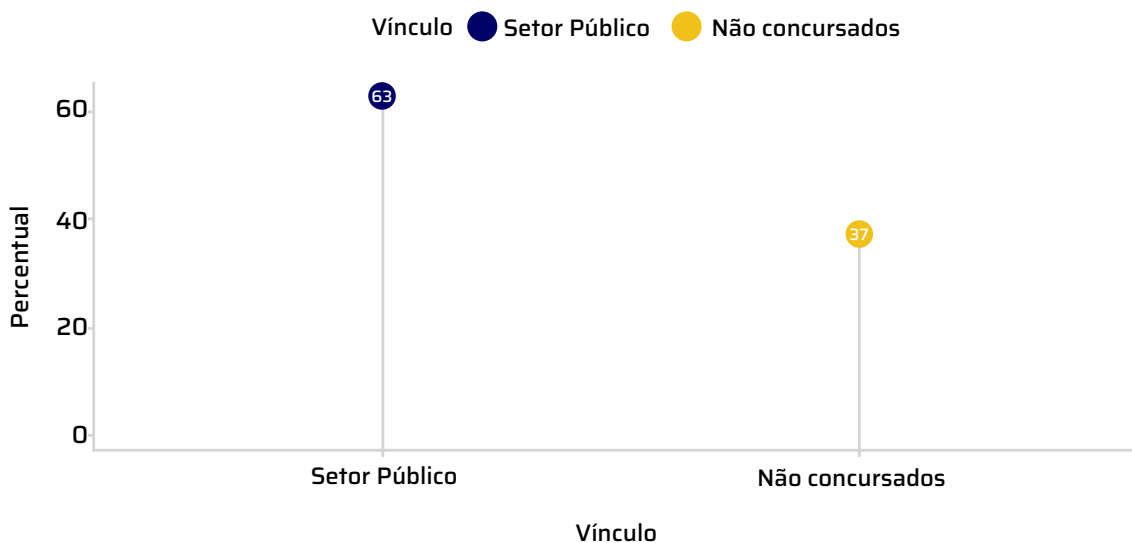
*Elaboração própria*



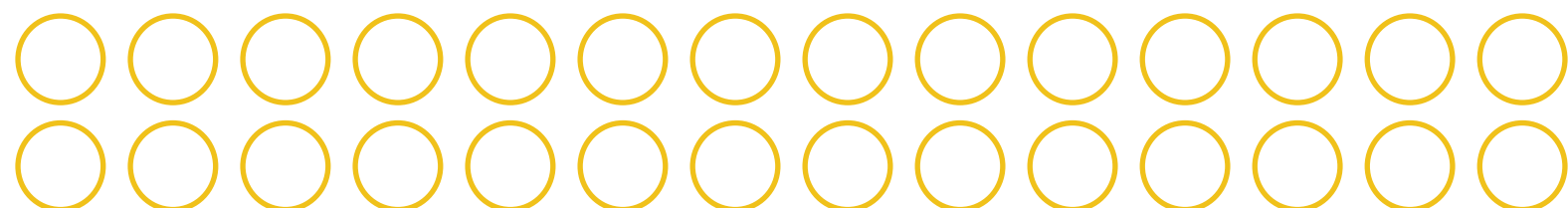
## 3.2 Forma de Vínculo

Sobre os ocupantes de cargos, uma informação fundamental é o tipo de vínculo. Isto é, se o ocupante é servidor público e ingressou por meio de concurso público ou se não tem vínculo com o setor público, sendo chamado aqui de “não concursados”. Essa informação é importante porque é comum a interpretação de que nomeados para cargos de confiança são necessariamente de fora do sistema de concurso público ou seriam “indicações políticas” no sentido de partidária. Os dados mostram que a ocupação de cargos por pessoas sem vínculo com o serviço público é minoritária: 63% dos ocupantes de cargos na alta burocracia dirigente são servidores públicos, e 37% são não concursados.

**Figura 4: Distribuição da Forma de Vínculo – Setor Público versus Não Concurados**

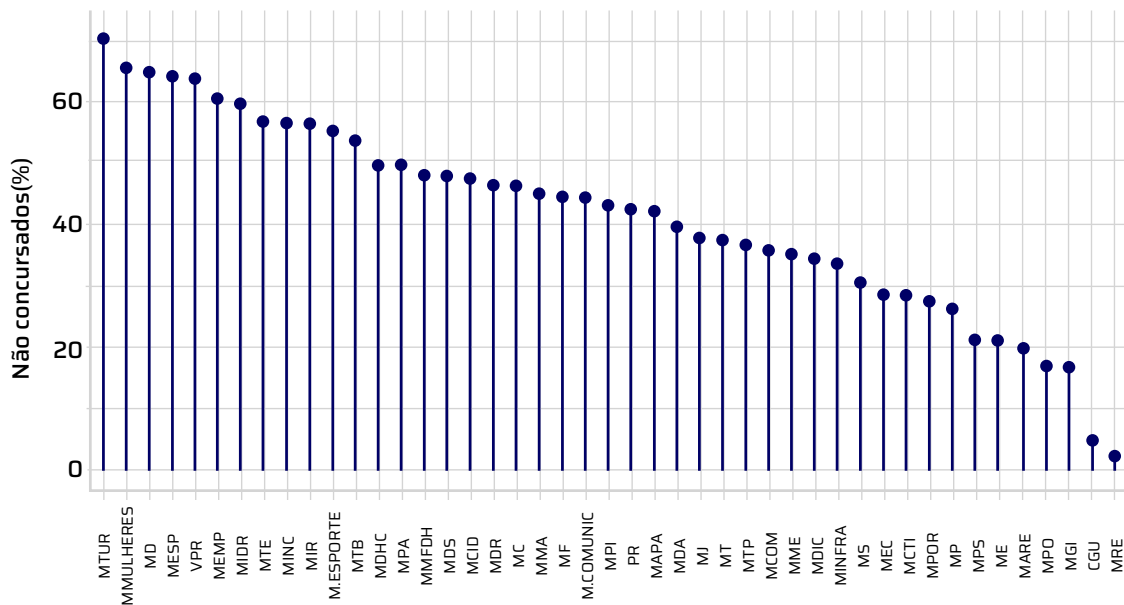


*Elaboração própria*

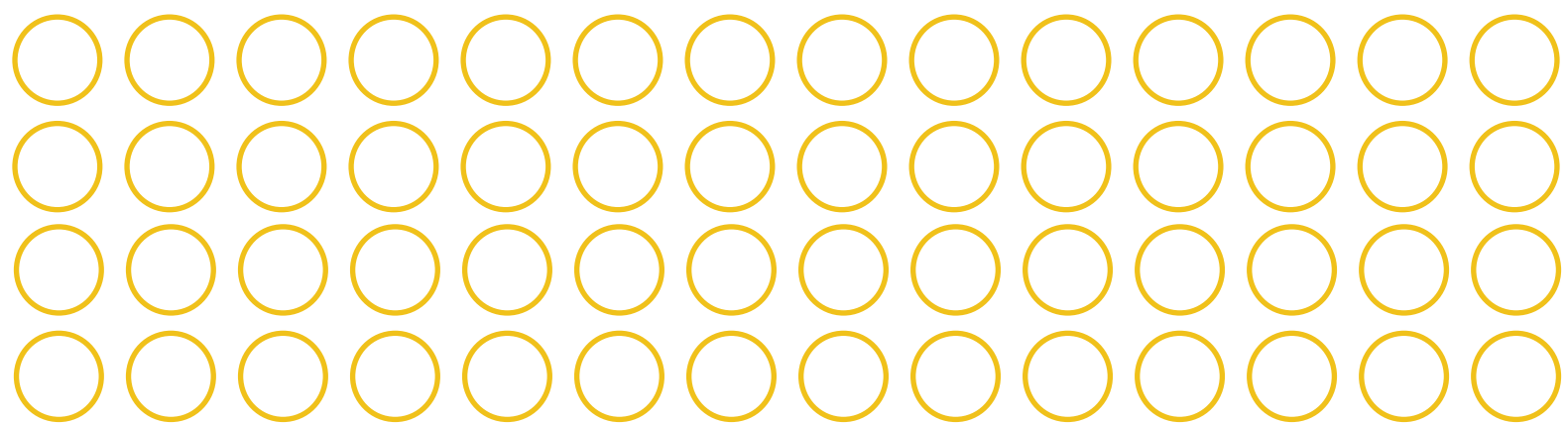


A Figura 5 mostra uma importante variação entre os ministérios quanto ao recrutamento de pessoas de fora do serviço público para a ocupação de cargos na alta burocracia dirigente (comparação entre percentuais do total de ocupantes de cargos). Essa forma de ocupação é majoritária em ministérios como Turismo, Mulheres, Defesa, Empreendedorismo e Pequena Empresa, mas é bastante residual em ministérios como Relações Exteriores, na Controladoria-Geral da União e no Ministério da Gestão e Inovação.

**Figura 5: Comparação entre Ministérios da Forma de Vínculo - Não concursados**

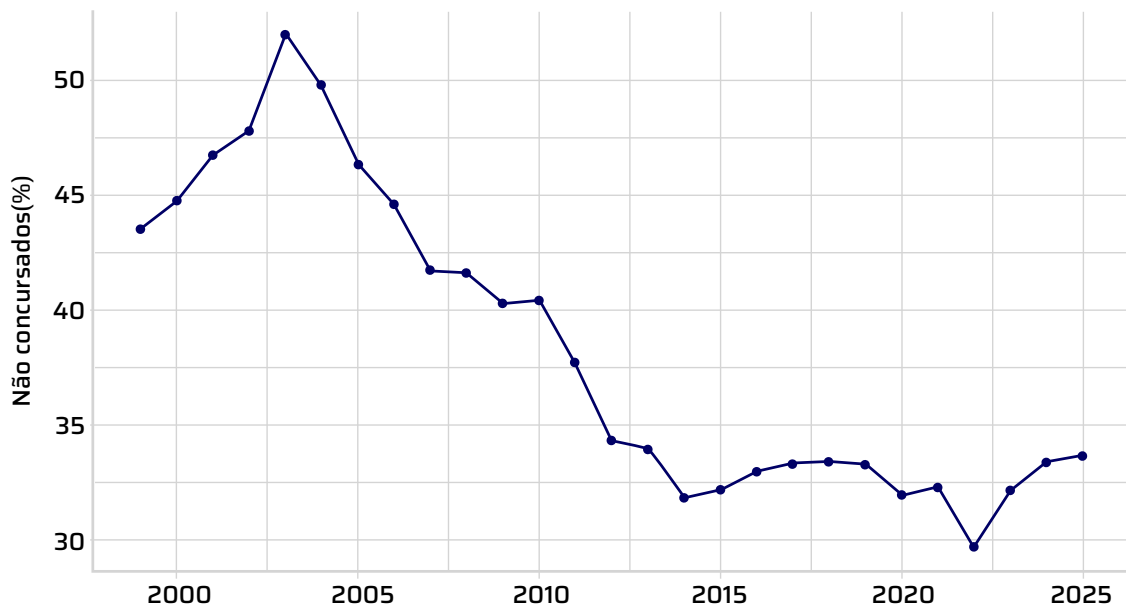


Elaboração própria



A Figura 6 mostra uma redução na incidência da ocupação de cargos por pessoas de fora do serviço público, que chegou a ser quase majoritária no início dos anos 2000, mas diminuiu a partir de 2004. Combinando a informação da Figura 6 com a da Figura 1, o número de cargos na alta burocracia dirigente vem aumentando, mas são majoritariamente ocupados por servidores públicos. Esse dado objetivo evidencia que as normas recentes (Decreto 10.829 de 2021), que estabelecem percentuais mínimos de indicação de servidores públicos para a ocupação de cargos na alta burocracia dirigente<sup>9</sup>, vêm, de fato, sendo observadas.

**Figura 6: Evolução Temporal dos não concursados**



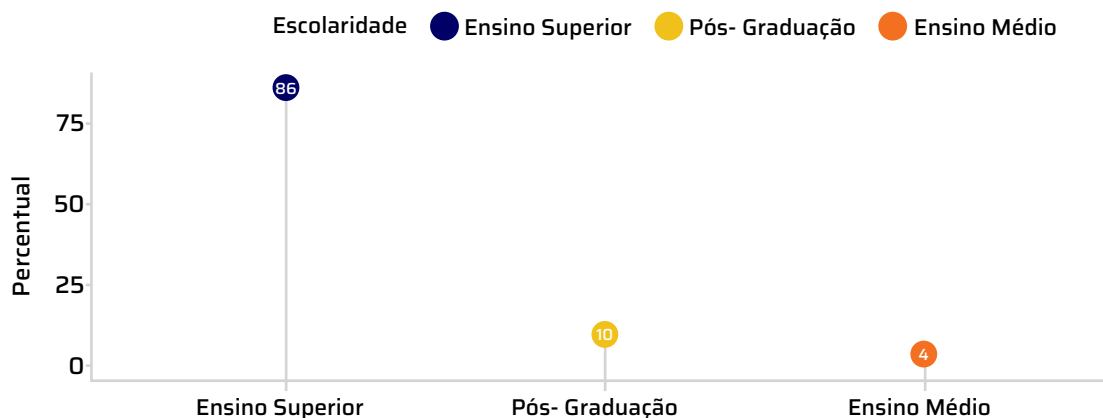
*Elaboração própria*

9. 60%, conforme o art. 27 do Decreto 10.829/2021.

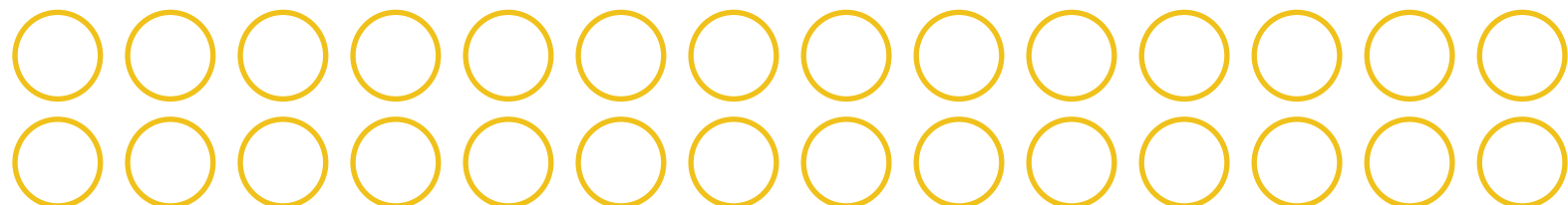
### 3.3 Escolaridade

Analisando os atributos dos ocupantes de cargos, um dos principais aspectos considerados na avaliação da qualificação técnica da burocracia é o nível de escolaridade. A Figura 7 mostra que o ensino superior completo ou mais é absolutamente dominante. Apenas 4% dos ocupantes de cargos têm apenas o ensino médio. Esse resultado é esperado, dado o nível de complexidade das funções desempenhadas por cargos de tão alto nível e também pelo fato de o ensino superior ser necessário para o ingresso em várias carreiras públicas. Dos ocupantes de cargos, 86% têm o ensino superior completo e 10% têm pós-graduação.

Figura 7: Escolaridade

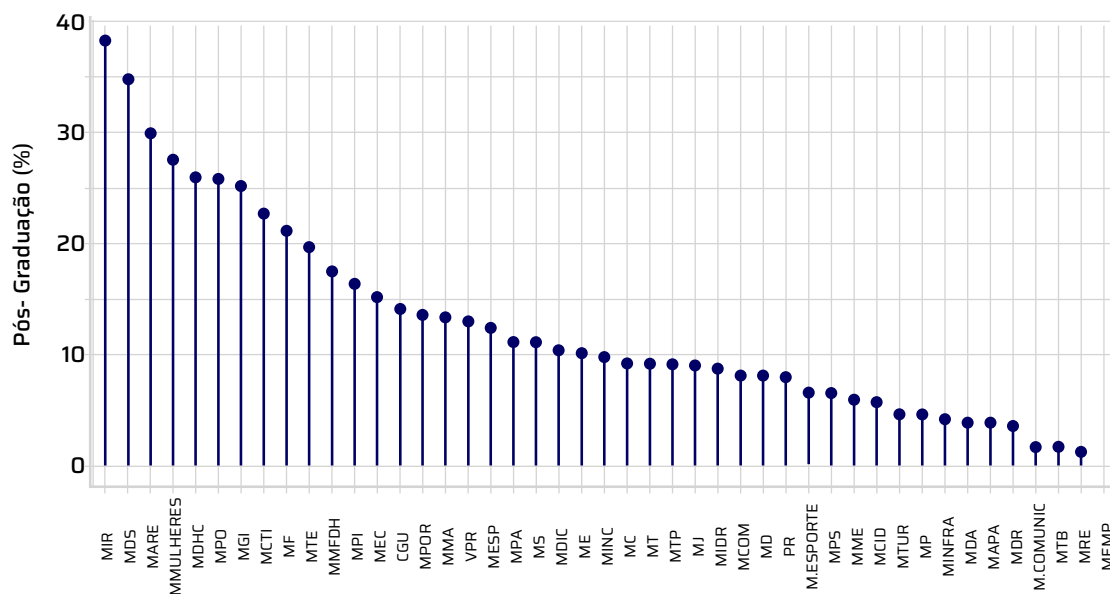


Elaboração própria



A Figura 8 apresenta a comparação entre os ministérios quanto à escolaridade. Como o ensino superior completo se tornou o “piso” para essas nomeações, comparamos os ministérios quanto ao percentual de ocupantes de cargos com pós-graduação. O Ministério do Desenvolvimento Social, conhecido por grande ênfase no monitoramento e avaliação de suas políticas públicas, aparece com destaque no percentual de ocupantes de cargos com pós-graduação.

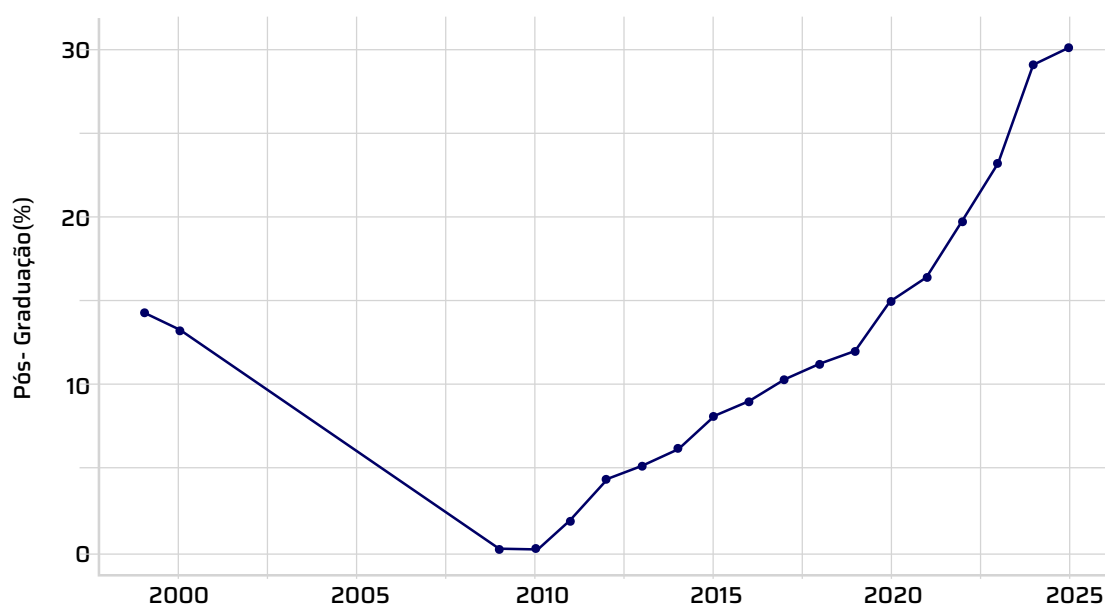
**Figura 8: Comparação entre os Ministérios - Ocupantes de Cargo com Pós-Graduação**



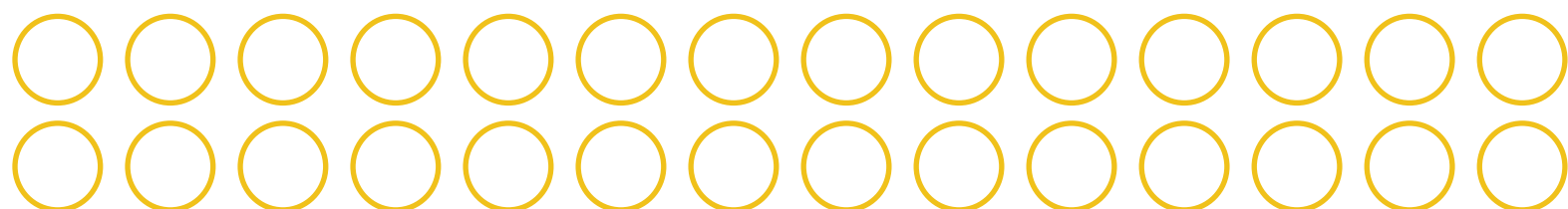
Elaboração própria

A Figura 9 mostra a variação temporal, indicando um aumento no percentual de ocupantes de cargo com alta qualificação. Esse percentual atingiu o ponto mais alto em 2025, indicando maior preocupação com a especialização dos ocupantes de cargos. Contudo, o padrão é ainda de ensino superior completo, com 30% dos ocupantes de cargos apresentando esse atributo de expertise técnica, que é uma formação em nível de pós-graduação.

**Figura 9: Evolução Temporal - Ocupantes de Cargo com Pós-Graduação**



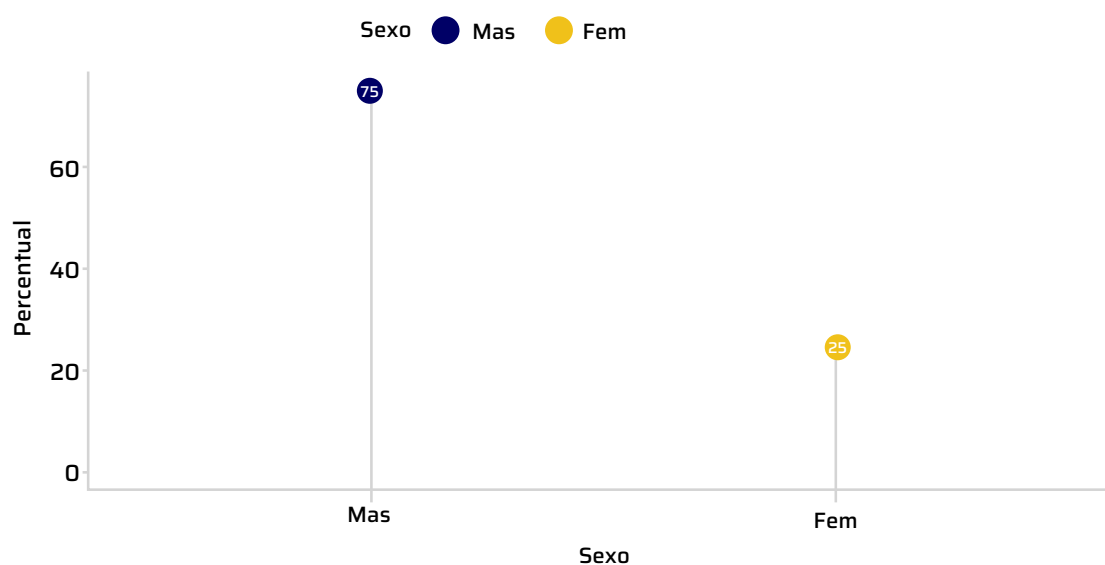
*Elaboração própria*



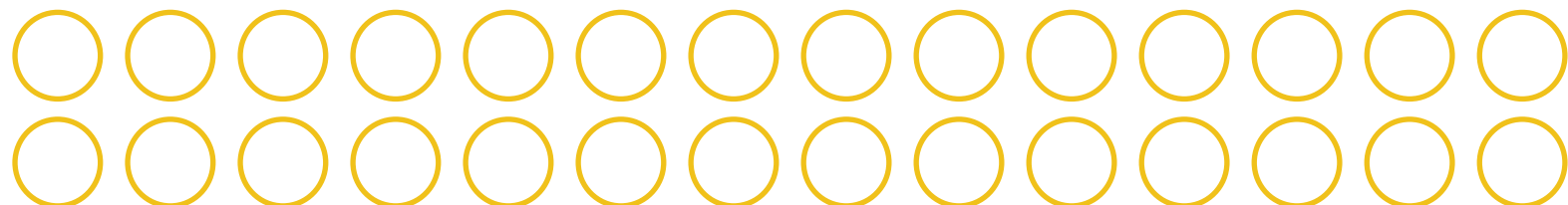
## 3.4 Sexo

Uma questão que vem sendo enfatizada mais recentemente é a diversidade na ocupação de cargos na alta burocracia dirigente. A Figura 10 mostra que a ocupação de cargos por homens é a mais frequente quando agregado todo o período histórico (1999-2025), com 75%, o que revela uma forte disparidade de gênero.

Figura 10: Distribuição de Ocupantes de Cargo por Sexo

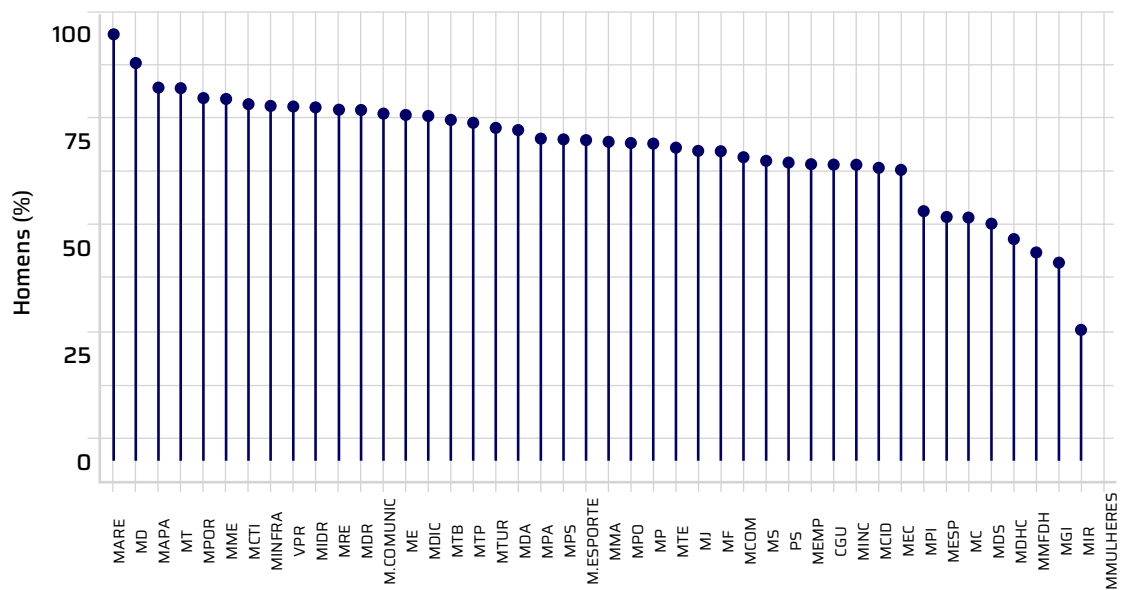


Elaboração própria



A Figura 11 mostra uma variação entre os ministérios quanto à predominância de homens na ocupação desses cargos. Ministérios como o breve Ministério da Administração e Reforma do Estado, bem como ministérios tradicionais como Defesa e Agricultura, apresentam uma forte predominância na ocupação de cargos de direção nesse sentido. Já ministérios como o recente Ministério da Igualdade Racial, o Ministério da Gestão e da Inovação e o Ministério dos Direitos Humanos apresentam maior número de mulheres ocupando cargos. Vale ressaltar que esses são ministérios com pautas temáticas de defesa de direitos ou liderança de mulheres, como no caso do MGI, que tem uma ministra de Estado. O Ministério das Mulheres faz valer o seu nome e tem 100% de mulheres ocupando cargos na alta burocracia dirigente.

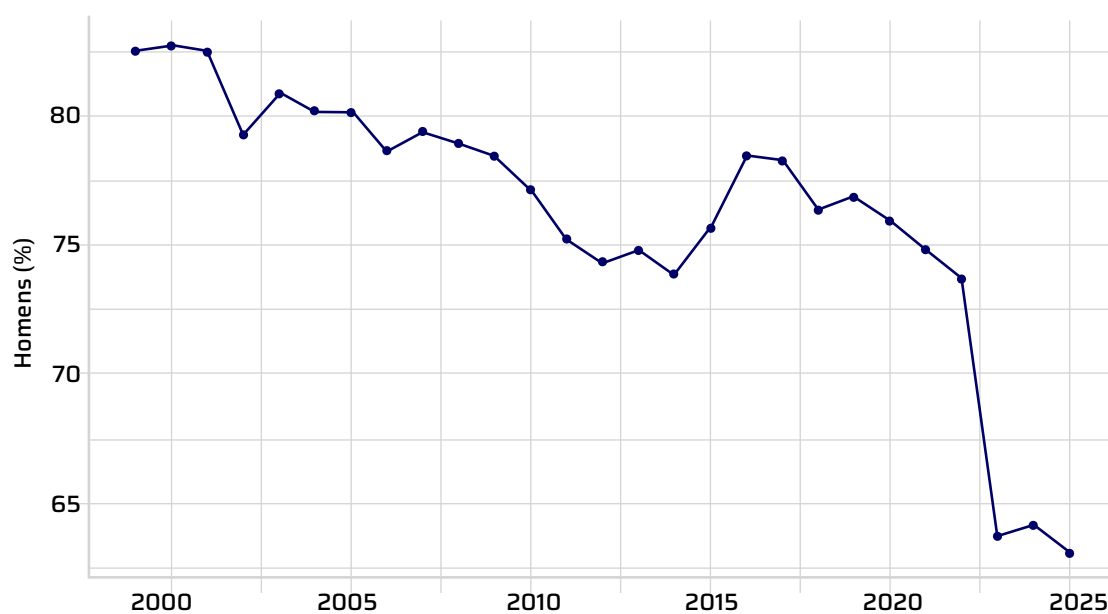
**Figura 11: Comparação entre os Ministérios - Percentual de Homens Ocupantes de Cargo**



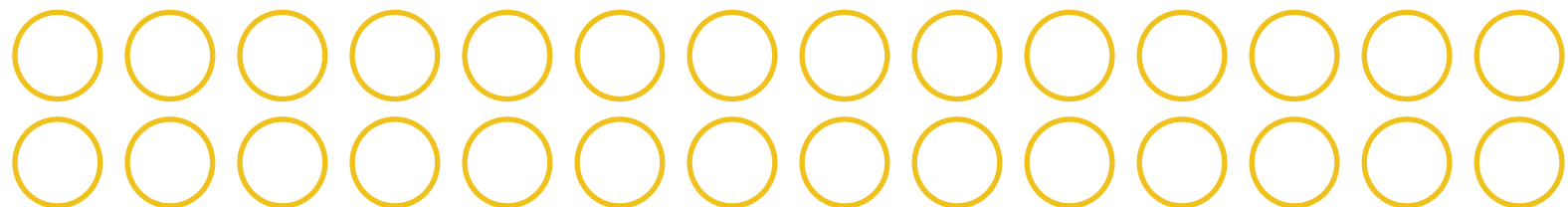
Elaboração própria

A Figura 12 mostra que a predominância da ocupação de cargos por homens vem sendo ativamente questionada, com uma diminuição expressiva a partir de 2022. Contudo, essa boa notícia em termos de diversidade deve ser moderada, uma vez que o status dos homens na ocupação desses cargos ainda é majoritário. Atualmente, homens ocupam mais de 60% dos cargos na burocracia dirigente, mesmo com as mulheres sendo a maioria na burocracia e população brasileira.

**Figura 12: Evolução Temporal - Percentual de Homens Ocupantes de Cargos**



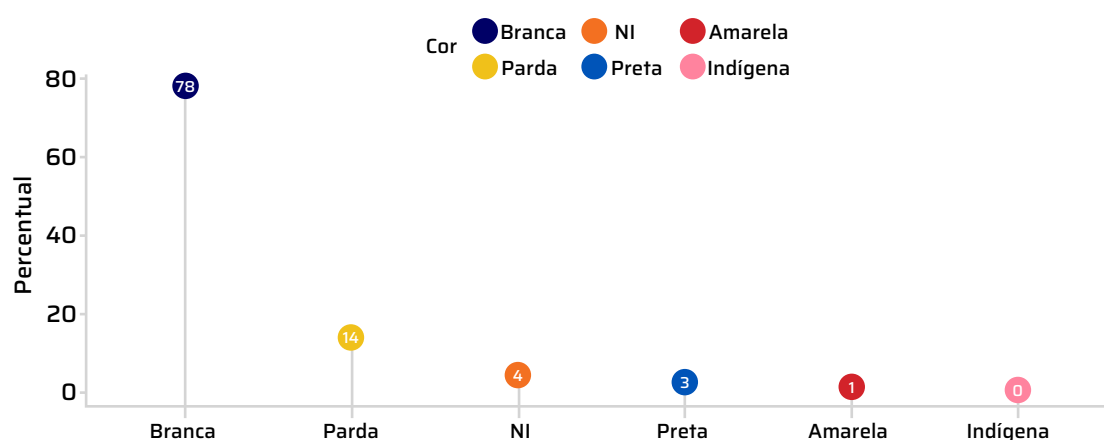
*Elaboração própria*



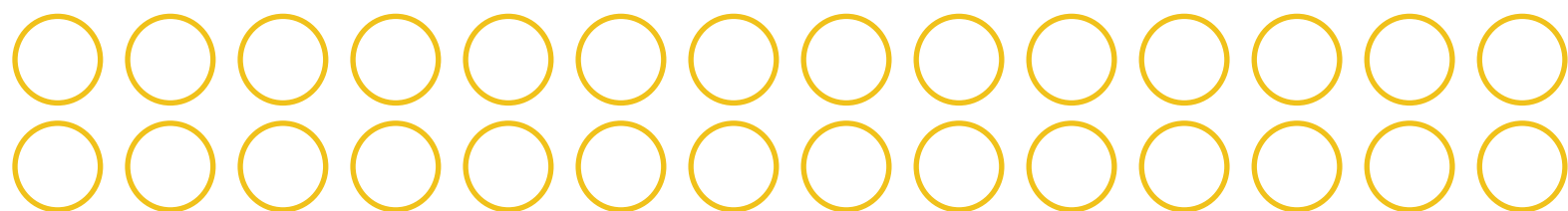
## 3.5 Cor

Outra questão que vem sendo mais enfatizada é a diversidade racial na ocupação de cargos na alta burocracia dirigente. A Figura 13 mostra a predominância esperada de ocupação de cargos por pessoas brancas quando agregado o período dos dados (1999-2025), com 78%. 14% são autodeclarados pardos e apenas 3% pretos.

Figura 13: Distribuição de Ocupantes de Cargos por Cor Declarada

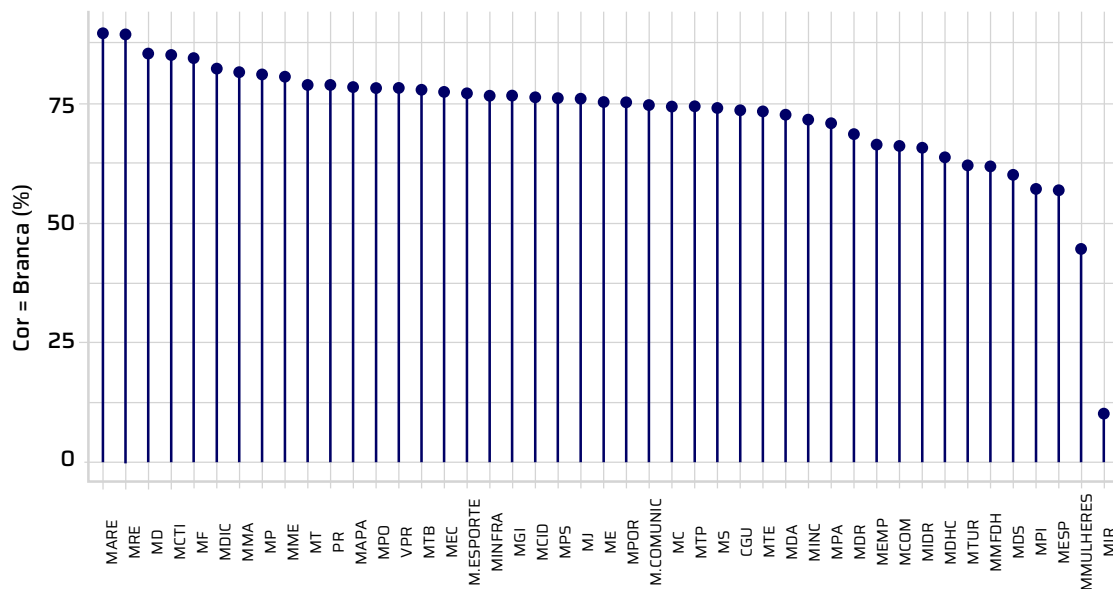


Elaboração própria



A Figura 14 apresenta a comparação entre os ministérios e a partir dela podemos notar que essa predominância de pessoas brancas é comum a todos os ministérios, sendo atenuada apenas no Ministério da Igualdade Racial e no Ministério das Mulheres. Ou seja, observamos o status minoritário de pessoas brancas apenas em ministérios que lidam diretamente com a questão da igualdade racial. Chama a atenção o Ministério das Relações Exteriores, com mais de 80% de pessoas brancas em sua burocracia dirigente.

**Figura 14: Comparação entre Ministérios - Ocupantes de Cargos Autodeclarados Brancos**

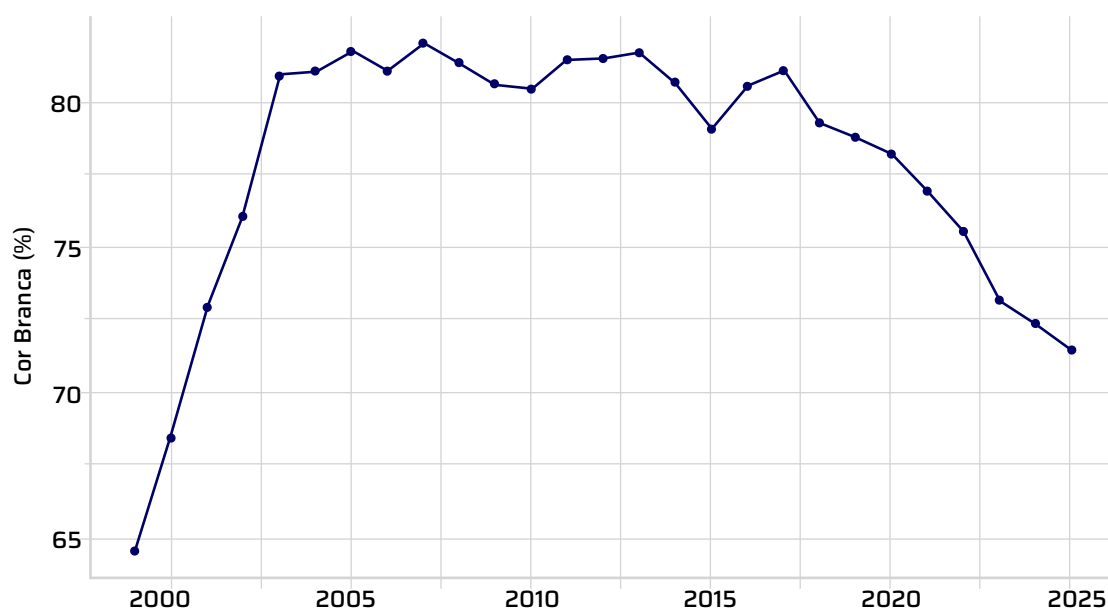


Elaboração própria

Esse achado, junto ao resultado da maior ocupação de cargos por mulheres no Ministério das Mulheres ou em ministérios com pautas progressistas, é esperado de acordo com a literatura sobre representatividade, uma vez que nesses ministérios a identidade seria de fato uma questão e isso ativaria a preocupação com diversidade. Contudo, é importante ressaltar a importância da presença de grupos sociologicamente minorizados em outros ministérios e não somente naquelas nos quais há uma espécie de espaço reservado.

A Figura 15 mostra que a questão da diversidade racial vem se tornando mais saliente ao longo do tempo, com a redução da ocupação de cargos na burocracia dirigente por pessoas brancas. Contudo, ainda estamos no patamar de mais de 70% dos ocupantes de cargos serem pessoas brancas<sup>10</sup>.

**Figura 15: Evolução Temporal - Ocupantes de Cargos Autodeclarados Brancos**



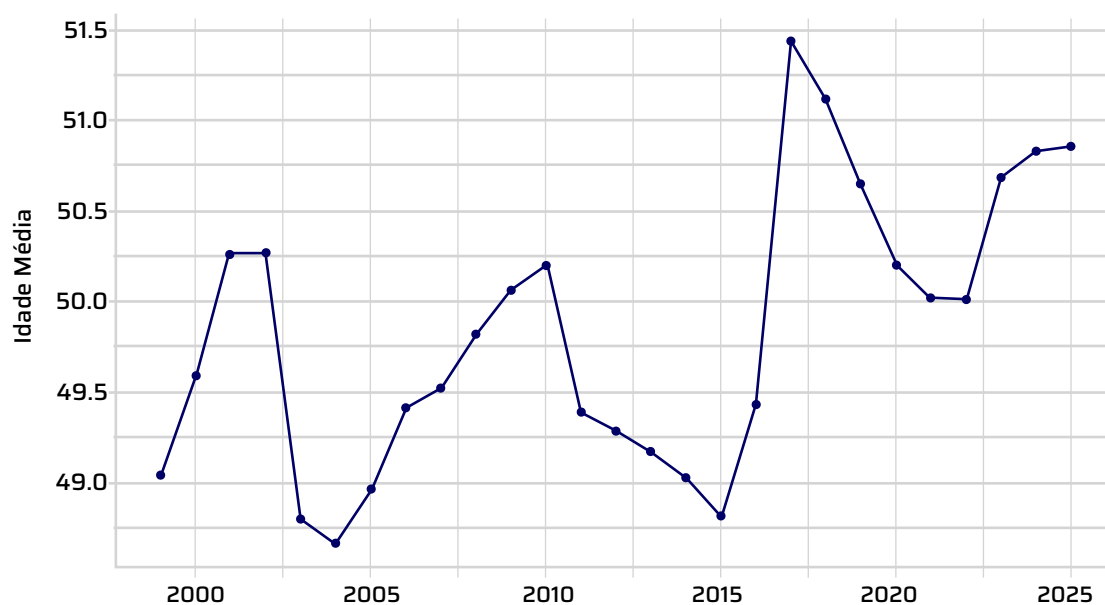
*Elaboração própria*

10. Aqui, vale o destaque de que os dados de 2025 são do primeiro semestre. Análise mais recente empreendida pelo Movimento Pessoas à Frente junto ao Núcleo de Estudos Raciais do Insper demonstrou que, em setembro de 2025, pessoas brancas (e amarelas) eram 71,6% no antigo DAS-5 e 74,2% no antigo DAS-6 e NES). Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/diagnostico-da-ocupacao-dos-cargos-de-lideranca-na-administracao-publica-federal-sob-a-perspectiva-etnico-racial/> É importante ressaltar também as limitações de trabalhar com dados de cor no serviço público e como isso pode afetar a comparação temporal. Isso porque o tema vem se tornando mais saliente e pode afetar a autodeclaração das pessoas, inclusive com mudanças. Além disso, variações no próprio sistema de coleta dos dados, que passou por mudanças recentes, podem afetar a qualidade dos dados, principalmente no início dos anos 2000.

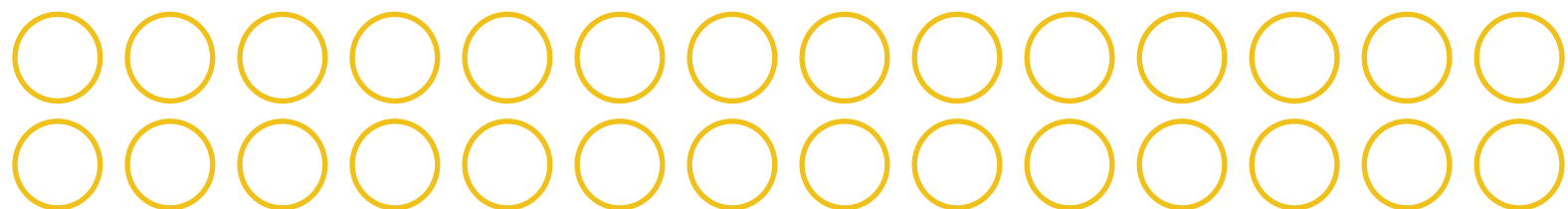
## 3.6 Idade

A Figura 16 apresenta a idade média dos ocupantes de cargos de liderança no governo federal. Os dados não mostram variações substantivamente relevantes, com a média de idade entre 49 e 51 anos.

Figura 16: Evolução Temporal - Idade Média no Tempo dos Ocupantes de Cargos



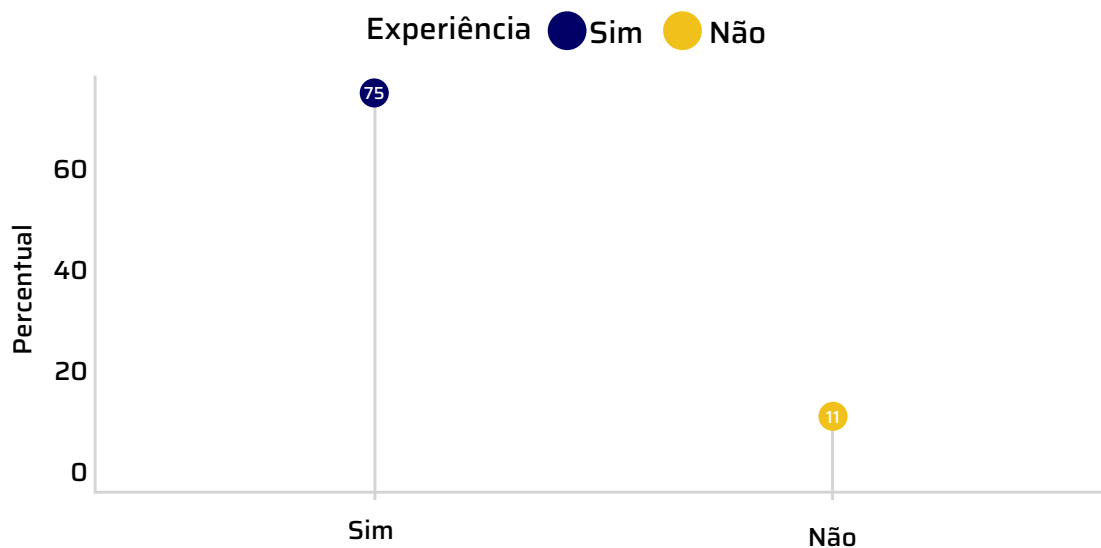
Elaboração própria



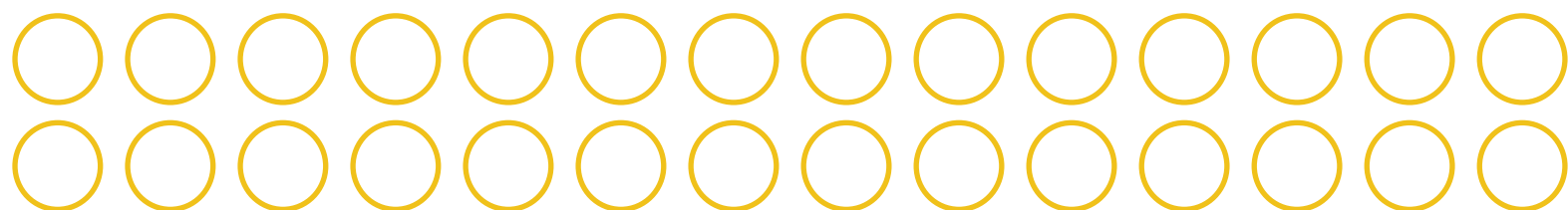
## 3.7 Experiência

Uma informação fundamental para avaliar a “qualificação” dos ocupantes de cargos é a experiência adquirida no setor público. De fato, experiência fora do serviço público pode ser um ativo relevante para essas nomeações. Contudo, ter experiência com a máquina pública é fundamental e, normalmente, um indicador de expertise técnica dos ocupantes de cargos. A Figura 17 mostra que, quando considerados todos os casos entre 1999 e 2025, 75% dos ocupantes de cargos têm experiência prévia no setor público. Lembramos que esse percentual também inclui ocupantes de cargos provenientes de fora do serviço público. Dessa forma, podemos observar ocupantes de cargos de fora do serviço público, isto é, que não ingressam por meio de concurso público, mas que, mesmo assim, têm experiência prévia no serviço público quando nomeados para o cargo de direção. Apenas 11% não têm experiência no serviço público. Os números não somam 100% porque alguns servidores não registram essa informação.

**Figura 17: Distribuição de Ocupantes de Cargos Com e Sem Experiência no Serviço Público**

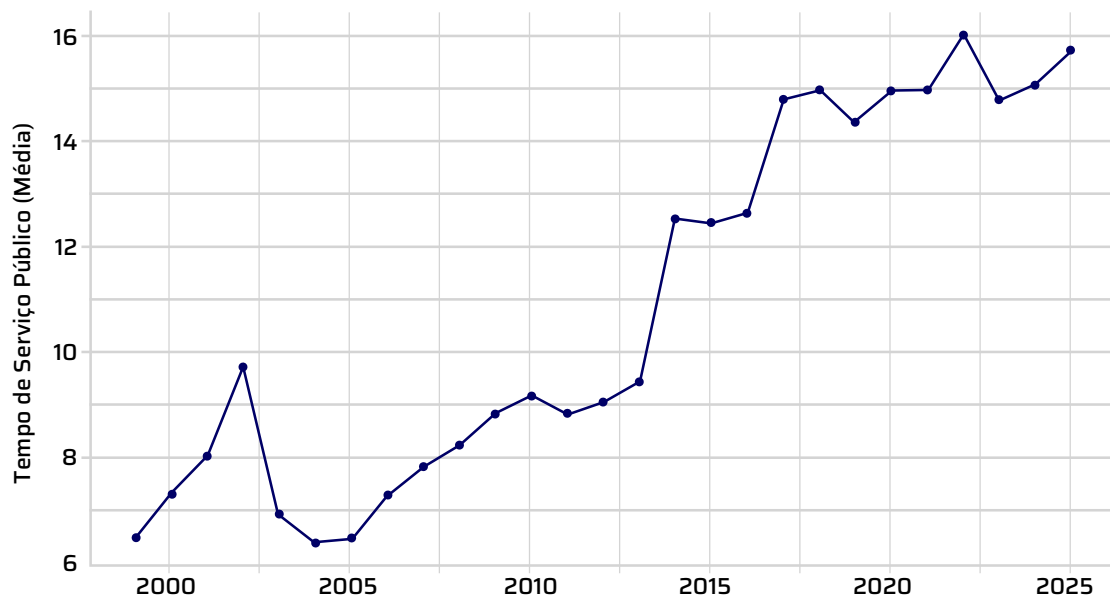


*Elaboração própria*

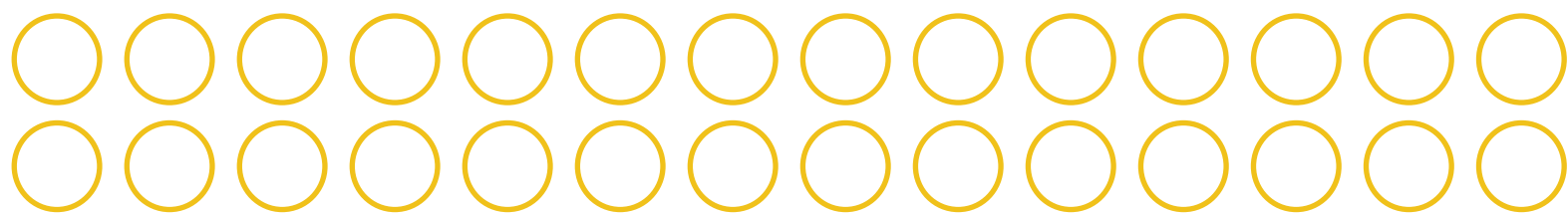


A Figura 18 mostra que a média do tempo de experiência (em anos) anterior à ocupação do cargo vem aumentando com o tempo. Isto é, pessoas cada vez mais experientes no serviço público vêm ocupando os cargos na alta burocracia dirigente.

**Figura 18: Evolução Temporal dos Ocupantes de Cargo Com Experiência no Serviço Público**



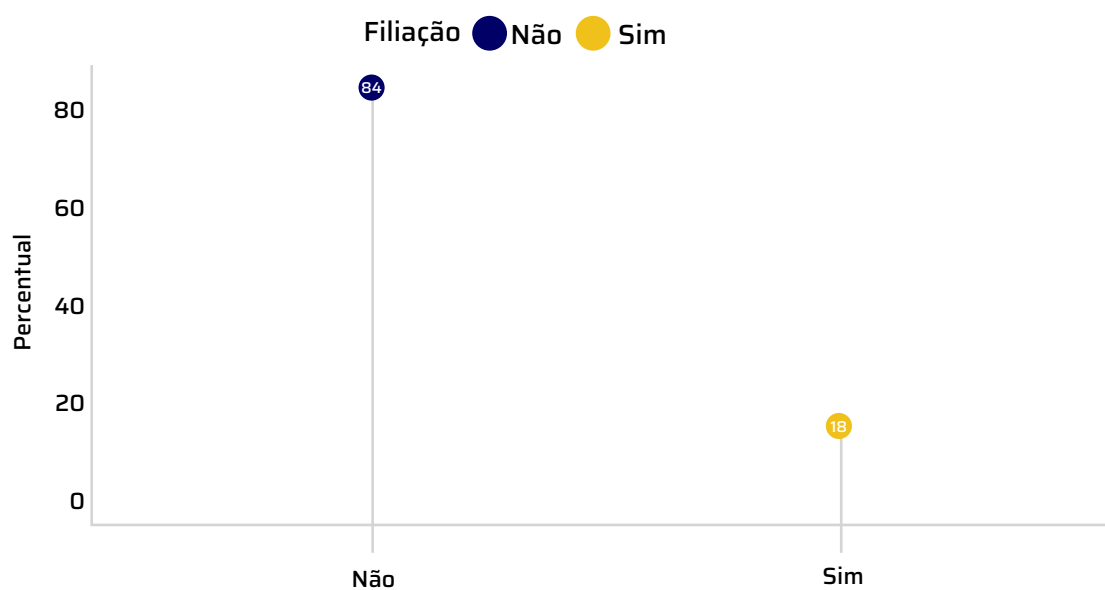
Elaboração própria



## 3.8 Filiação Partidária

A filiação partidária dos indicados para cargos na alta burocracia dirigente é fundamental, pois constitui uma vinculação normalmente presumida como presente, seja quando falamos em “indicações políticas” ou em “cargos comissionados”. Contudo, os dados na Figura 19 mostram que, do ponto de vista formal, a vinculação a um partido político é minoritária. Cerca de 16% dos ocupantes de cargos estavam filiados a um partido político durante a ocupação do cargo<sup>11</sup>. Novamente, os dados incluem tanto pessoas com vínculo com o setor público quanto ocupantes de cargos provenientes de fora do serviço público.

**Figura 19: Distribuição dos Ocupantes de Cargos Com e Sem Filiação Partidária**

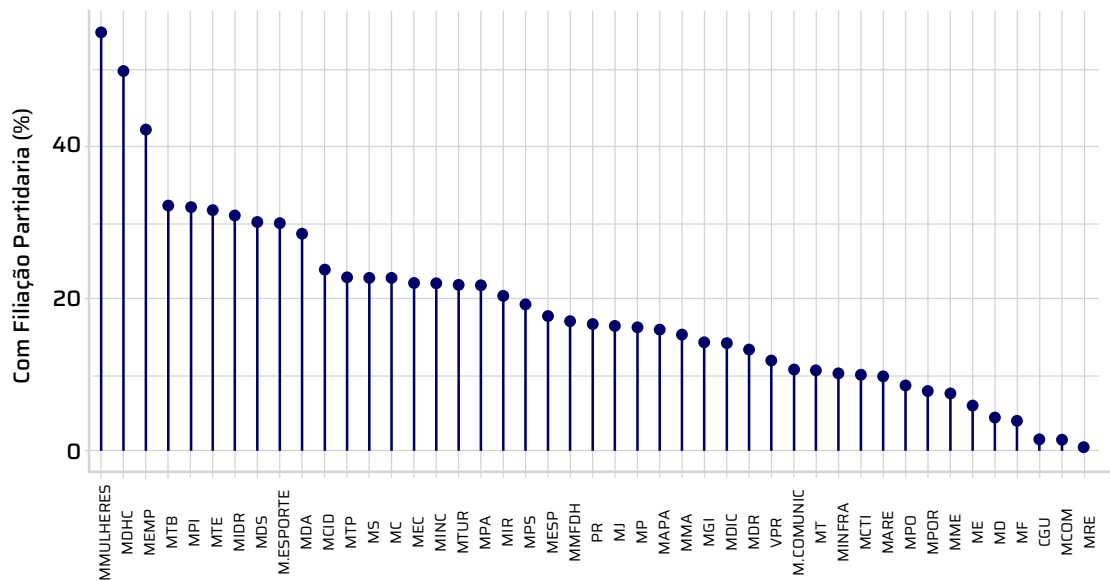


*Elaboração própria*

11. Importante dizer que utilizar filiação partidária formal como indicador tem suas limitações. É possível haver afinidade ou até mesmo vinculação política sem uma filiação formal ao partido e isso deve ser considerado quando utilizamos esse indicador.

A Figura 20 mostra que a filiação partidária é mais frequente no Ministério das Mulheres e no Ministério dos Direitos Humanos e menos frequente em ministérios como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério das Comunicações. Dessa forma, mesmo sendo minoritária, há uma importante heterogeneidade na ocupação de cargos por filiados a partidos políticos entre os ministérios.

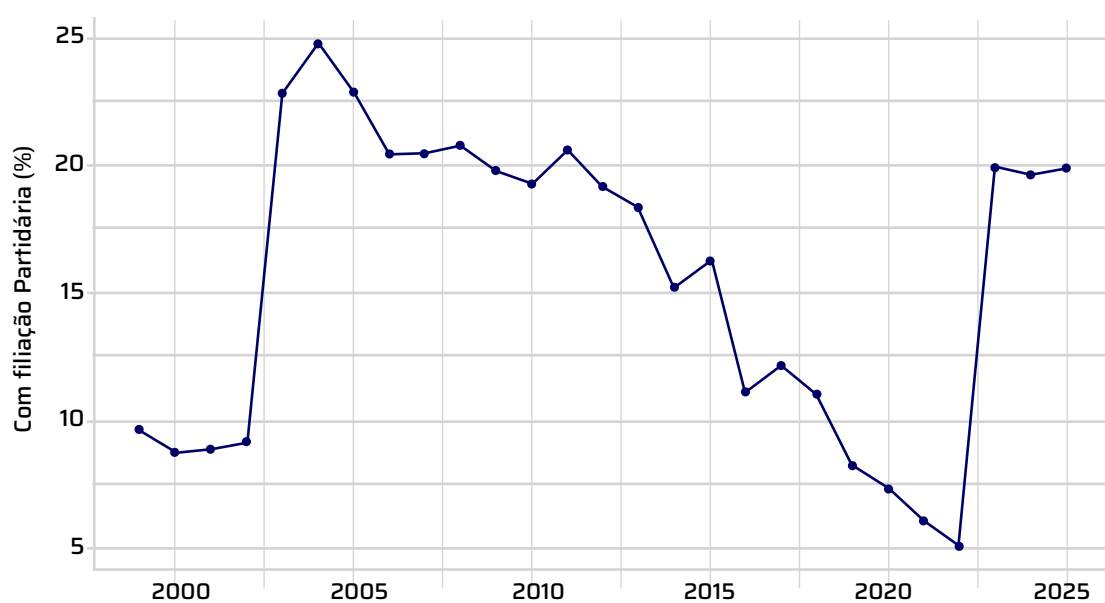
**Figura 20: Comparação entre os Ministérios - Ocupantes de Cargos Com Filiação Partidária**



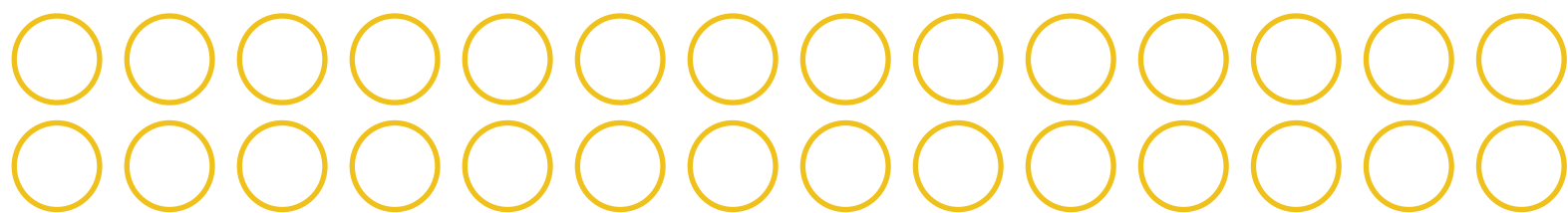
Elaboração própria

A Figura 21 mostra a variação ao longo do tempo, com períodos de redução da ocupação de cargos por filiados a partidos políticos e de expressivo aumento. Uma nota importante é que os dados de filiação partidária são naturalmente enviesados em direção a partidos mais “enraizados” ou “institucionalizados”, e que, por isso, têm mais filiados. Dessa forma, qualquer comparação temporal deve considerar essa informação substantiva.

**Figura 21: Evolução Temporal - Ocupantes de Cargos Com Filiação Partidária**



Elaboração própria



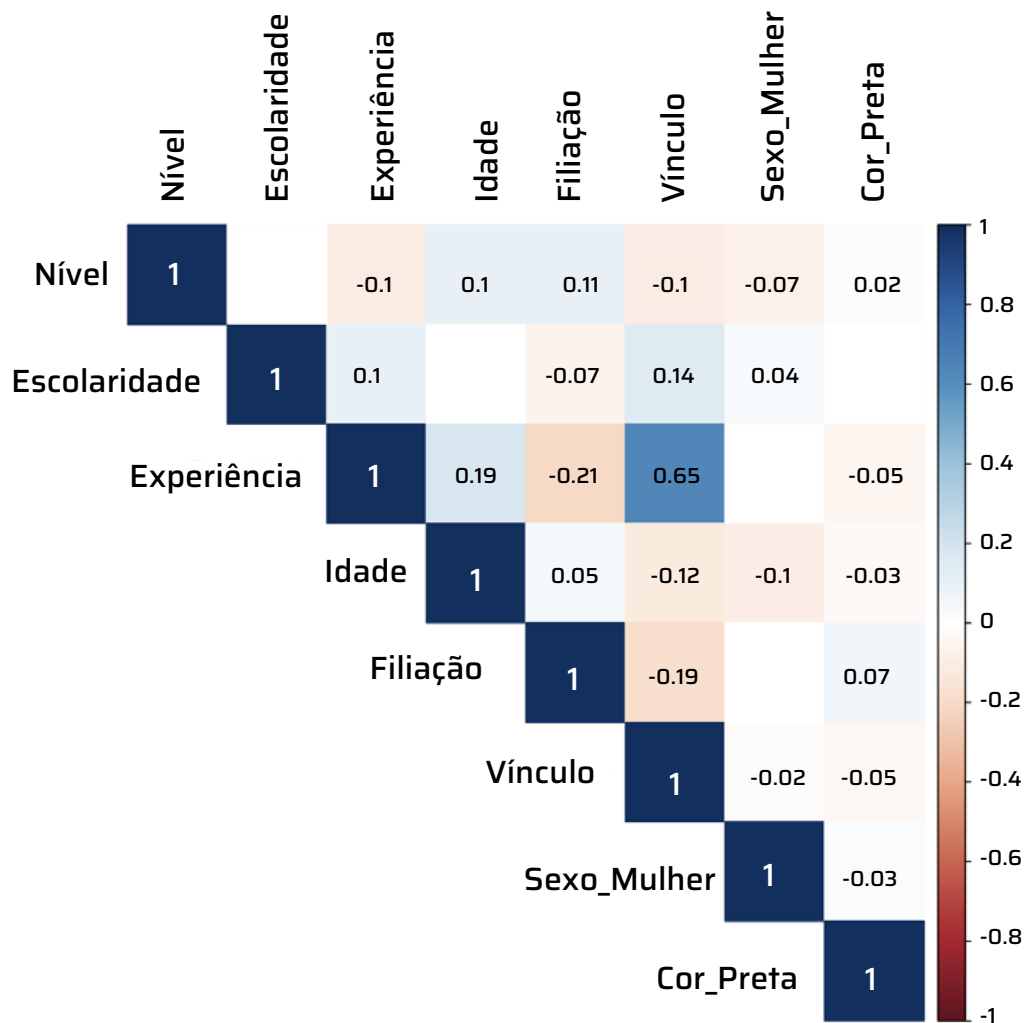


# 4

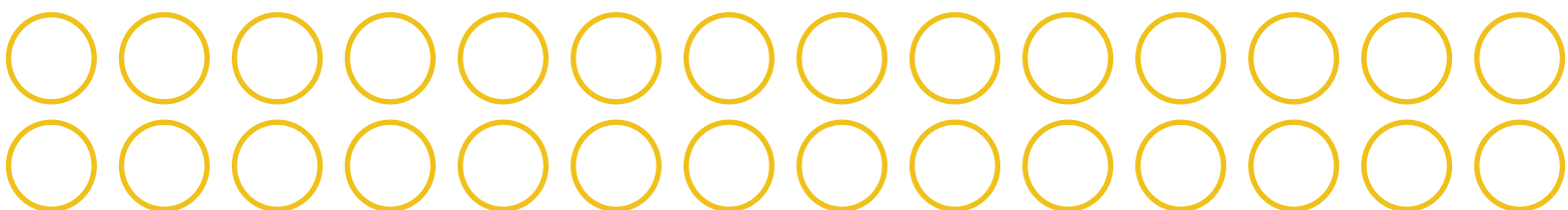
ASSOCIAÇÃO ENTRE  
CARACTERÍSTICAS E  
TIPOLOGIA DA BUROCRACIA  
● DIRIGENTE

Traçado esse perfil dos ocupantes de cargos na alta burocracia dirigente no Brasil, perguntamos agora como essas características se relacionam. A Figura 22 apresenta uma matriz de correlação entre as características analisadas. Os valores indicam o valor da correlação e são mostradas apenas correlações estatisticamente significantes.

**Figura 22: Matriz de Correlação entre as Características do Perfil da Burocracia**



Elaboração própria



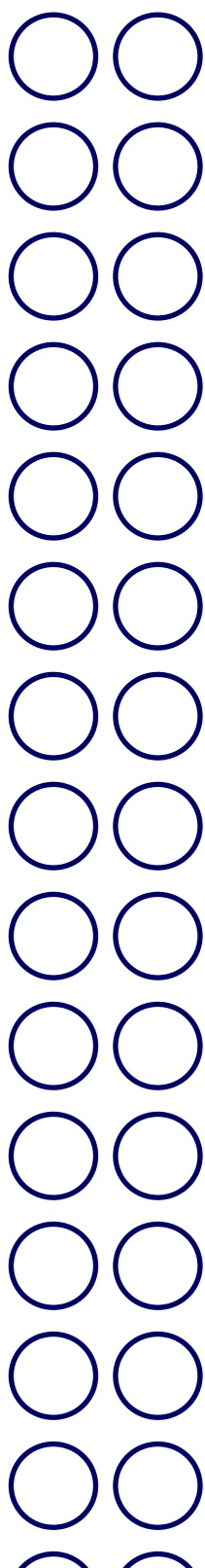
Os resultados mostram padrões interessantes. Primeiro, quanto maior o nível do cargo, menor a experiência no setor público, maior a incidência de filiados a partidos e pessoas de fora do serviço público. Quanto às características sociais, menos mulheres e mais pessoas pretas ocupam os cargos mais elevados. Escolaridade (pós-graduação) e experiência no setor público são as características da dimensão “qualificação técnica” aqui utilizadas. Escolaridade e experiência são positivamente correlacionadas, ainda que a correlação seja de pequena magnitude. Escolaridade é positivamente correlacionada com o vínculo ao serviço público e negativamente com a filiação partidária, as quais são usadas como proxy para a dimensão política. O tempo de experiência também é positivamente correlacionado com vínculo no setor público e negativamente com filiação, e essas correlações são mais expressivas.

Sobre sexo, mulheres tendem a ter maior escolaridade, ser mais novas e ter sido recrutadas de fora do serviço público. Não há relação entre sexo e tempo de experiência ou filiação partidária. Sobre cor, pessoas pretas têm mais chance de ocupar os níveis mais altos, ter menor experiência no setor público, ser mais novas, ter sido recrutadas de fora do serviço público e apresentar filiação partidária.

Algumas interpretações que tiramos da relação entre as variáveis são: 1) há correlações interessantes entre as variáveis da dimensão técnica e da dimensão política, na direção apontada pela literatura. Contudo, essas correlações não são tão expressivas a ponto de poderem ser sintetizadas em índices compostos para indicar supostos nomeados técnicos ou políticos. 2) Há relações interessantes entre as características de qualificação técnica ou políticas e as características sociais (sexo e cor). Podemos ver onde as desigualdades se reproduzem, mas também que indicações de fora do serviço público muitas vezes vêm com um ganho de diversidade.



# 5. Conclusões

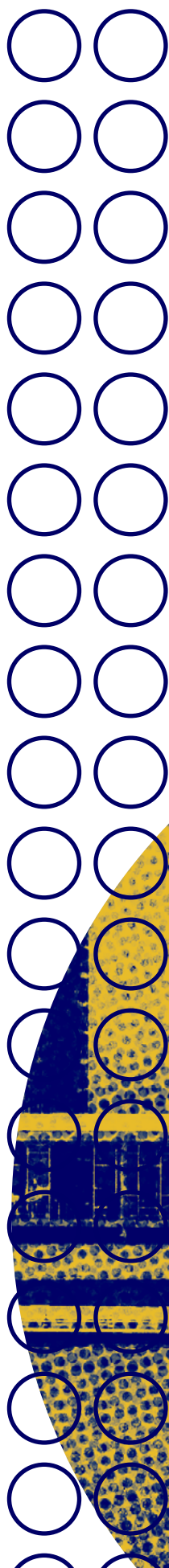


A burocracia dirigente ocupa uma posição estratégica no processo decisório governamental ao conectar as preferências políticas dos representantes eleitos às rotinas de implementação da burocracia especializada. Apesar da relevância desses atores, ainda são relativamente escassos os estudos que exploram de forma sistemática como os diferentes atributos do perfil da burocracia dirigente se combinam na prática das nomeações. Este estudo buscou contribuir para esse debate ao analisar o perfil dos ocupantes de cargos de alto escalão da administração pública federal brasileira entre 1999 e 2025.

Os resultados revelam uma burocracia dirigente marcada pela predominância de indivíduos oriundos do serviço público, com ensino superior, e forte concentração de homens e pessoas brancas. Esses achados sugerem que, embora o debate público frequentemente enfatize a politização dos cargos de direção, a ocupação desses postos ocorre predominantemente por indivíduos com trajetória prévia na administração pública e credenciais associadas à expertise técnica (o que não impede que coexistam competências políticas e gerenciais).

Além das contribuições para a literatura sobre profissionalização da burocracia, os resultados dialogam com debates contemporâneos sobre representatividade burocrática. A persistente sub-representação de mulheres e pessoas negras nos cargos analisados indica que os avanços normativos recentes voltados à ampliação da diversidade ainda convivem com padrões históricos de recrutamento e ocupação de posições de poder. Nesse sentido, o texto oferece elementos importantes para a avaliação prática de iniciativas recentes destinadas a promover maior inclusão e diversidade nos cargos de liderança no serviço público.

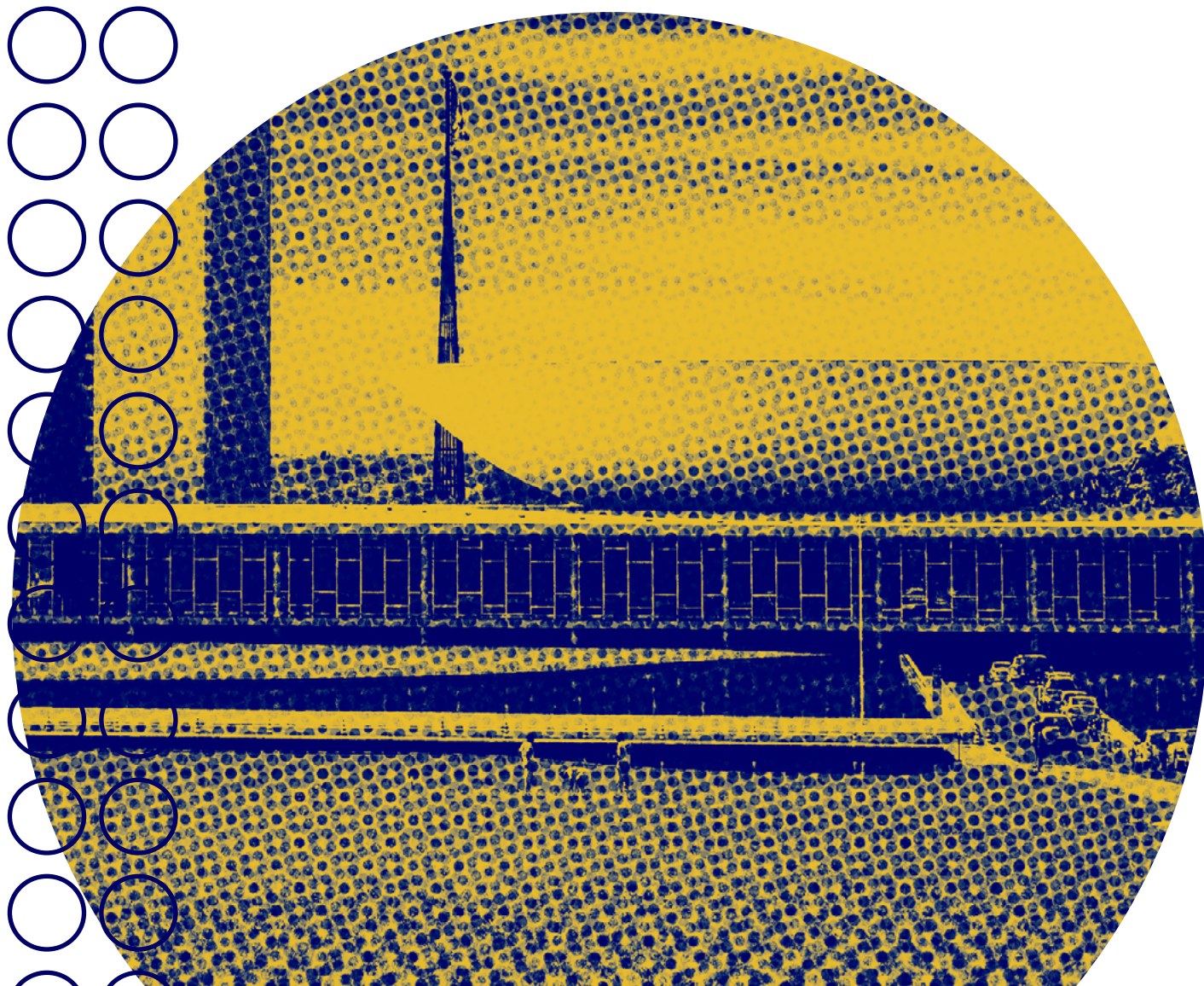
Ao demonstrar que a burocracia dirigente brasileira é composta por diferentes combinações de expertise, vínculos políticos e atributos sociais, este texto sugere que compreender quem ocupa a burocracia dirigente na



administração federal brasileira é um passo fundamental para compreender como o Estado atua, com qual eficácia e a quem serve. Esse passo ganha sentido quando se conecta à pergunta sobre como o Estado seleciona, acompanha e desenvolve as pessoas que ocupam essas posições.

**A natureza política das nomeações é legítima e necessária em uma democracia. O que os dados sugerem é que ela pode ser somada a outros atributos.** As correlações observadas mostram que competência técnica e vínculo com o Estado costumam caminhar juntas, e que as indicações externas têm sido também uma porta de entrada para mais diversidade.

Os achados desta nota técnica reforçam, por caminhos próprios, a pertinência dessa agenda. Avançar na direção de uma melhor gestão da burocracia dirigente é condição para que o Estado conte, de forma consistente e ao longo do tempo, com lideranças preparadas para os desafios de governar. Compreender as várias faces da burocracia dirigente é, no fim das contas, o primeiro passo para construir as condições que permitam a cada uma delas melhores condições para sua atuação.





# Referências

Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard university press.

Balla, S. J. & Gormley Jr, W. T. (2017). *Bureaucracy and democracy: Accountability and performance*. CQ Press.

Batista, M., e Lopez, F. (2020). Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy?. *Brazilian Political Science Review*, 15.

Bendor, J., Glazer, A. & Hammond, T. (2001). Theories of delegation. *Annual Review of Political Science*, 4(1), 235–269.

Bersch, K., Praça, S., e Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124.

Bersch, K., Lopez, F., e Taylor, M. M. (2022). Patronage and Presidential Coalition Formation. *Political Research Quarterly*, 10659129221100830.

Colonnelli E, Prem M and Teso E (2020) Patronage and selection in public sector organizations. *American Economic Review* 110(10): 3071–3099.

Dahlström, C., e Lapuente, V. (2017). *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.

Dargent, E. (2015). *Technocracy and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

Evans, P. & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765.

Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H. & Phillips, R., (2007). Bureaucratic effects: Weberian' state agencies and poverty reduction. *Sociology*, 41(3), 515–532.

Jiang, J. (2018). Making bureaucracy work: Patronage networks, performance incentives, and economic development in China. *American Journal of Political Science*, 62(4), 982–999.

Krislov, Samuel. *Representative bureaucracy*. Quid Pro Bos, 2012.

Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's premise: Do political appointees make worse bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073–1088.

Lopez, F. G. O. (2015). Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Lopez, F., & Praça, S. (2015). Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*, 107-138.

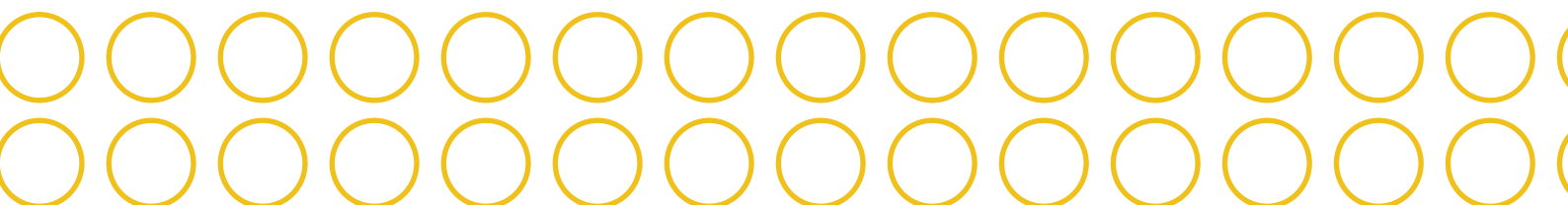
Moe, T. M. (1985). The politicized presidency. *The New Direction in American Politics*, 235(238), 244–263.

Nistotskaya M and Cingolani L (2016) Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(3): 519–534.

Oliveros, V. & Schuster, C. (2018). Merit, tenure, and bureaucratic behavior: Evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 51(6), 759–792.

Panizza, Francisco E., B. Guy Peters, and Conrado Ramos Larraburu. "The issue of patronage in Latin America." *The politics of patronage appointments in Latin American central administrations* (2022): 3-30.

Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). (2001). *Politicians, bureaucrats and administrative reform* (Vol. 22). London: Routledge.



Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5–22.

Pfiffner, J. P. (1987). Political appointees and career executives: The democracy-bureaucracy nexus in the third century. *Public Administration Review*, 47, 57–65.

Praça, Sérgio, Fernanda odilla; João Victor Guedes-Neto. "Patronage Appointments in Brazil, 2011-2019." *The politics of patronage appointments in Latin American central administrations* (2022): 62-89.

Raffler PJ (2022) Does political oversight of the bureaucracy increase accountability? Field experimental evidence from a dominant party regime. *American Political Science Review* 116(4): 1443–1459.

Raile, E. D., Pereira, C. & Power, T. J. (2011). The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), 323–334.

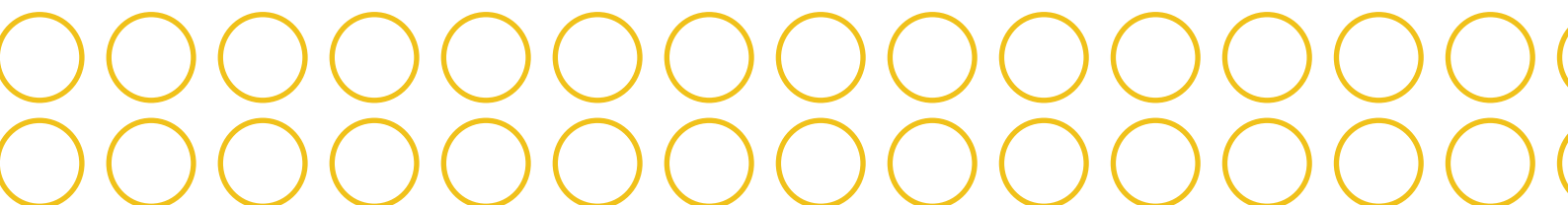
Rauch, J. E. & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49–71.

Sandel MJ (2020) *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* London: Penguin Books.

Toral G (2023) How patronage delivers: Political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. *American Journal of Political Science* 00(0): 1–19.

Weber, M., ([1921] 1968). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Vol. 2). University of California press.

Wood BD and Waterman RW (1991) The dynamics of political control of the bureaucracy. *American Political Science Review* 85(3): 801–828.





Movimento  
Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

FUNDAÇÃO  
**Lemann**