

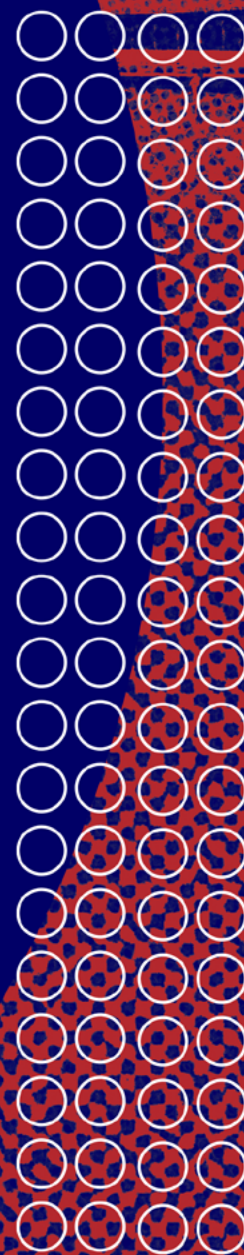
# MOBILIDADE VERTICAL E TRAJETÓRIA DOS DIRIGENTES DA BUROCRACIA DO EXECUTIVO FEDERAL

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

### PESQUISADORES RESPONSÁVEIS

Felix Lopez  
Marcus Torres  
Marcson Araújo  
Ademar Guedes

### REVISÃO E SUMÁRIO EXECUTIVO

Eduardo Araujo Couto  
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

**Em que medida os ocupantes dos postos superiores da burocracia federal chegam a essas posições após ascenderem por cargos dirigentes de níveis hierárquicos inferiores? Contrariando a percepção de que esses postos seriam preenchidos por pessoas sem trajetória prévia no Estado, os dados revelam um acesso fortemente ancorado na experiência acumulada na própria estrutura dirigente.**

Esta Nota Técnica investiga se os ocupantes dos postos superiores da burocracia do Executivo federal ascendem a essas posições após acumular experiência em cargos dirigentes de níveis hierárquicos inferiores. A partir de microdados mensais do SIAPE, foram reconstruídas as trajetórias em cargos comissionados de todas as pessoas que, em agosto de 2024, ocupavam posições nos níveis 5 e 6 da hierarquia dirigente federal, cobrindo o período entre janeiro de 1999 e agosto de 2024.

Os principais achados da investigação liderada por Felix Lopez<sup>2</sup>, Marcus Vinicius Torres<sup>3</sup>, Marcson Araújo<sup>4</sup>, e Ademar Guedes<sup>5</sup> são:

2. Cientista Social, mestre e doutor em sociologia. Pertence à carreira de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na Diretoria de Políticas e Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), onde coordena a plataforma Atlas do Estado Brasileiro e o Mapa das Organizações da Sociedade Civil. <http://lattes.cnpq.br/4873440713130551>

3. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), instituição na qual também concluiu o Mestrado e a Graduação em Ciência Política. Foi Recognised Student no Latin American Centre da University of Oxford e Visiting Fellow na SciencePo no MaxPo Center. Atuou como Pesquisador Bolsista PIPA no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), integrando a equipe do Atlas do Estado Brasileiro. É membro do INCT Qualigov e do grupo de pesquisa Instituições, Política e Governo (IPG). Também atua como Catalista da Berkeley Initiative for Transparency in the Social Sciences (BITSS), iniciativa voltada à promoção da transparência e replicabilidade na pesquisa científica. <http://lattes.cnpq.br/4414806386447593>

4. Marcson Araújo é estatístico e pesquisador bolsista associado ao projeto Atlas do Estado Brasileiro, na Diretoria de Estudos e Políticas sobre Estado, Instituições e Democracia, no Ipea. <http://lattes.cnpq.br/3580155666032260>

5. Ademar Guedes é matemático, analista de dados e pesquisador bolsista associado ao projeto Atlas do Estado Brasileiro, na Diretoria de Estudos e Políticas sobre Estado, Instituições e Democracia, no Ipea.

## ● **Achado 1:** o acesso aos níveis superiores da burocracia dirigente é precedido por longa experiência nos níveis imediatamente inferiores

- Os ocupantes do nível 5 acumularam, em média, 100 meses de experiência em cargos comissionados, com forte concentração nos níveis 3 e 4.
- Os do nível 6 acumularam ainda mais: cerca de 113 meses, com predomínio do nível 5, no qual permaneceram em média 36 meses antes de chegar ao posto atual. Para os ocupantes do nível 6, os níveis 4, 5 e 6 concentram 86% de toda a experiência acumulada, evidência de que o acesso ao alto escalão tende a recair sobre indivíduos já testados em funções de elevada responsabilidade.
- Cargos de direção exigem mais experiência do que cargos de assessoramento. Nos níveis 5 e 6, os nomeados para funções de direção acumulavam, em média, 13 anos de serviço público ao ingressar, enquanto os de assessoramento apresentavam apenas 8 anos. A diferença se alarga conforme se sobe na hierarquia, sugerindo que o exercício da autoridade formal depende mais intensamente de trajetórias administrativas consolidadas.

---

## ● **Achado 2:** a mobilidade vertical dos dirigentes é predominantemente ascendente

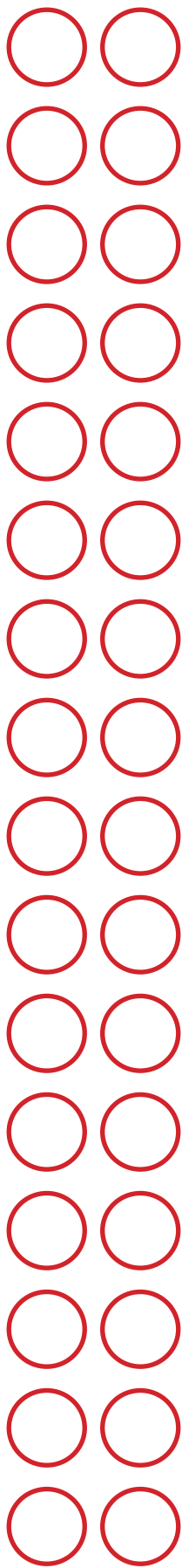
- Entre os ocupantes de cargos de liderança de agosto de 2024 analisados, 55% permaneceram em um único nível ao longo de toda a série histórica. Entre os que se movimentaram, porém, a direção ascendente prevalece: **das mudanças de nível observadas, 67% foram progressões e 33%, regressões.** Para cada movimento de descida, houve aproximadamente dois de subida.
- O nível 4 é o principal ponto dessa dinâmica, com 87% de suas movimentações correspondendo a progressões, o que o consolida como o principal degrau de preparação para o nível 5.

### ● **Achado 3:** o vínculo com o serviço público define rotas distintas de acesso ao topo

A forma de acesso à alta direção varia conforme o tipo de vínculo do nomeado. Essas rotas mostram como a lógica de progressão e a de indicações baseadas na confiança se combinam no acesso à alta direção. Mesmo onde a progressão interna predomina, a nomeação permanece discricionária: a experiência acumulada amplia as chances de chegar ao topo, mas sua conversão em cargo depende de confiança, reconhecimento e decisão política. E mesmo entre os nomeados sem trajetória prévia na estrutura, a escolha externa costuma recair sobre quadros com qualificação e experiência relevantes em outros espaços.

- Entre os **servidores concursados (ativos permanentes)** que alcançaram os níveis 5, 6 e 7, a progressão é o padrão quase absoluto: 98% de suas movimentações verticais foram ascendentes, e 74% desses servidores registraram ao menos um movimento de progressão ao longo da trajetória. O acesso desse grupo à alta direção está fortemente associado a uma escalada prévia pela própria hierarquia de cargos comissionados.
- Entre os **nomeados externos (sem vínculo permanente com o serviço público)**, o quadro é distinto. A direção ascendente também predomina quando esses nomeados circulam, mas a progressão não organiza a trajetória do grupo da mesma forma: a proporção dos que progrediram (44%) é praticamente idêntica à dos que não registraram qualquer mobilidade hierárquica (44%). O acesso desses nomeados ao topo decorre, em boa parte, de ingresso externo direto, mediante convite, sem percurso prévio pela estrutura.
- Os **servidores em exercício descentralizado, cujas carreiras pressupõem atuação em diferentes órgãos e políticas (como EPPGs)**, apresentam a maior incidência relativa de mobilidade vertical, com forte ancoragem no nível 4 como espaço de acumulação de experiência. Para esse grupo, a circulação entre estruturas é parte constitutiva da própria carreira, e não um efeito eventual da rotatividade dos cargos de confiança.

A alta direção combina, assim, um mercado interno de progressão, no qual servidores de carreira ascendem por degraus sucessivos, e uma porta de entrada para o recrutamento externo, pela qual chegam ao topo nomeados sem trajetória prévia na estrutura.

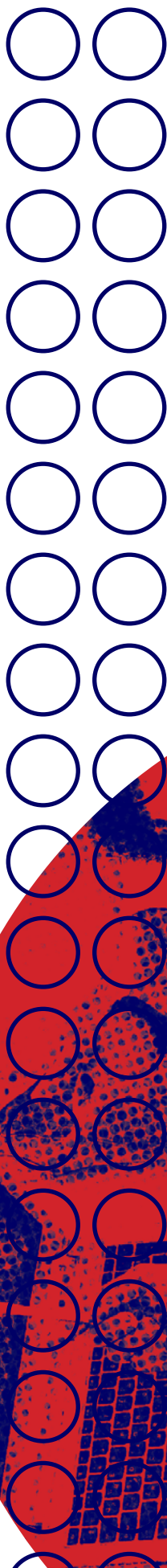


## O que esses resultados significam para a gestão de lideranças em governos?

A alta burocracia opera como um regime de promoção discricionária ancorado na experiência. A nomeação para os postos superiores permanece discricionária e sensível à confiança política, mas recai sobre pessoas que já acumularam experiência expressiva na própria estrutura dirigente. A experiência funciona como recurso de seleção, cuja valorização depende de decisões políticas em contextos organizacionais específicos. Não se trata de uma carreira formal, mas tampouco de indicações desconectadas de trajetória.

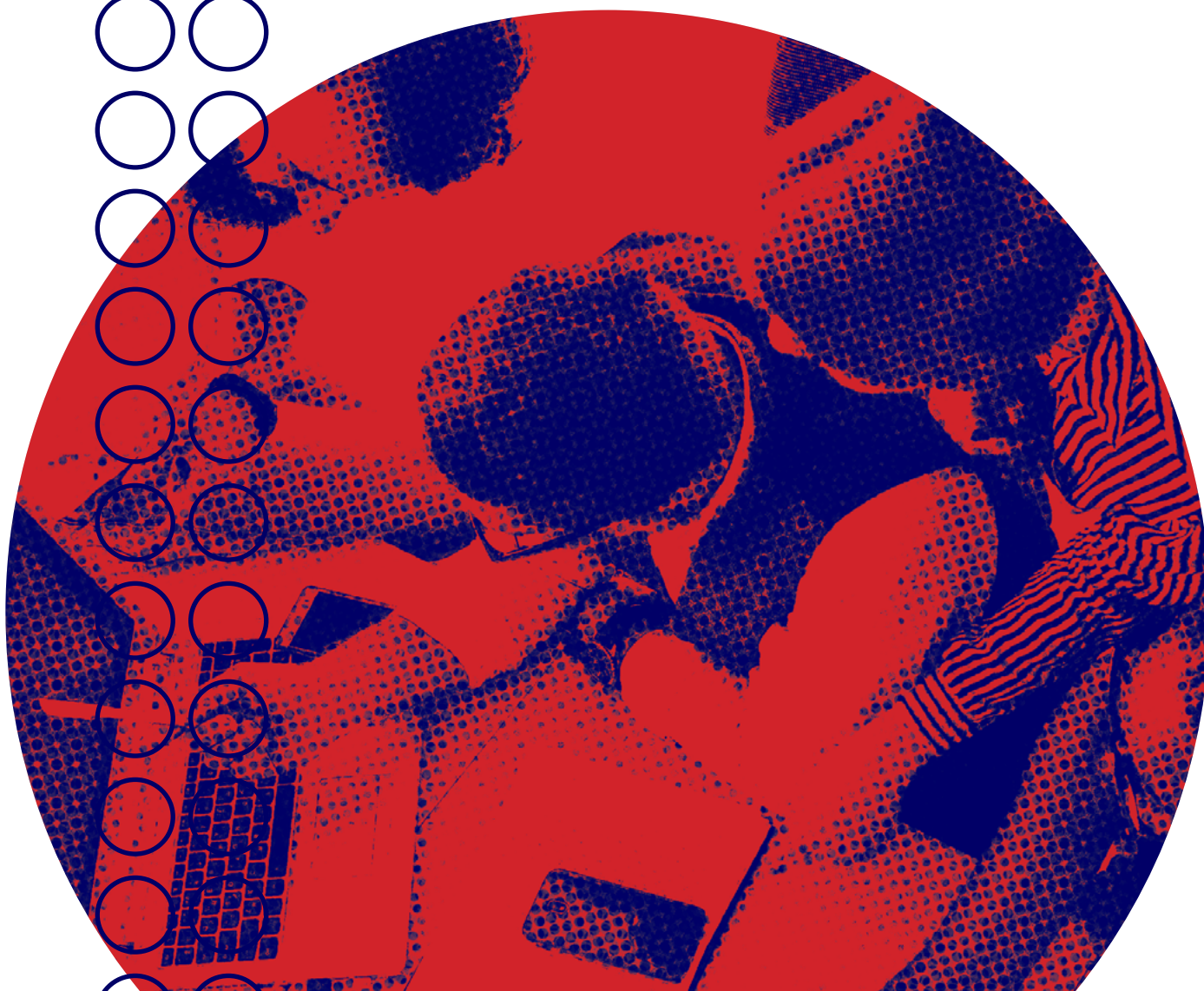
Os achados sugerem, portanto, que a formação de dirigentes na administração federal já ocorre, em boa medida, dentro do próprio Estado, ainda que de maneira informal, desigual e dependente de redes de confiança, também legítimas e importantes para o exercício das funções de liderança. A experiência acumulada nos níveis intermediários, sobretudo nos níveis 4 e 5, funciona como um espaço onde se constroem conhecimento institucional, visibilidade administrativa e relações que sustentam novas nomeações.

Reconhecer esse padrão tem implicações diretas para políticas de gestão de lideranças em governos. Se a experiência prévia importa para o acesso aos postos superiores, então o modo como o Estado desenvolve, retém e qualifica seus quadros nesses níveis intermediários configura uma variável central da qualidade decisória do governo. O desafio não está em substituir a discricionariedade da nomeação por regras automáticas de promoção, mas em tornar esse processo mais transparente, mais fundamentado em competências e mais aberto à diversidade.



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>6</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.

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






# SUMÁRIO

- 10** Introdução
- 12** Metodologia
- 14** 2. Resultados
  - 15** 2.1 Perfil dos Cargos Comissionados
  - 18** 2.2 Diferenças entre cargos de Direção e cargos de Assessoramento
- 24** 3. A lógica da progressão no alto escalão da burocracia dirigente
  - 30** 3.1 DAS-5 e DAS-6: Experiência e Duração
  - 31** 3.2 Mobilidade dos nomeados, em especial dos nomeados nos níveis 5 e 6
  - 33** 3.4 Tempo de Experiência em cada Nível Hierárquico
- 36** 4. Considerações finais
- 39** Referências Bibliográficas

# 1. Introdução



Os cargos dirigentes do alto escalão da burocracia federal brasileira — definidos, neste estudo, como os situados nos níveis 5, 6 e 7 — configuram-se como posições de confiança. A autoridade política detém discricionariedade tanto para designar seus ocupantes quanto para destituí-los. Essa prerrogativa, entretanto, não determina, por si só, o perfil das pessoas que alcançam tais postos. Uma nomeação discricionária pode incidir sobre nomes recrutados externamente à administração pública, selecionados com base em vínculos partidários ou pessoais, bem como sobre servidores que acumularam experiência pregressa em funções de direção. Tomamos essa distinção como ponto de partida para formular nossa indagação central: em que medida os ocupantes dos níveis superiores da burocracia federal acessam essas posições após terem acumulado experiência em outros cargos dirigentes?

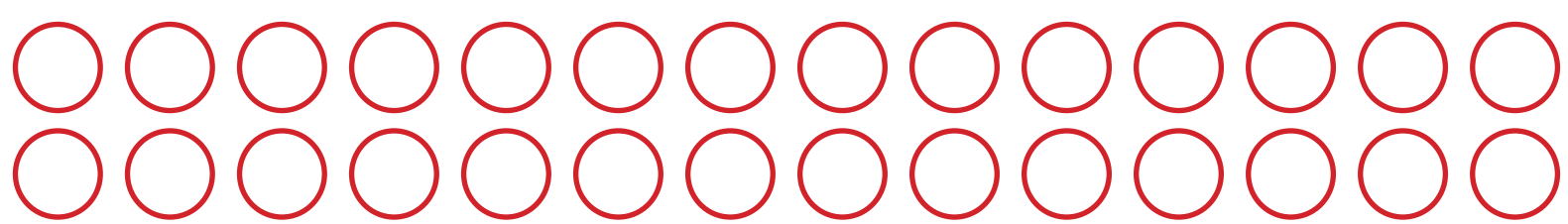
A pergunta importa porque permite examinar uma dimensão pouco observada das nomeações discricionárias da burocracia dirigente: a trajetória anterior do nomeado no próprio executivo federal. Identificar quem ocupa posições hierárquicas superiores é condição necessária, porém insuficiente para compreender os processos de constituição e reprodução da alta burocracia. Dois dirigentes podem ocupar o mesmo posto do alto escalão, mas a decisão discricionária de cada um se ancorar em lógicas decisórias muito distintas. O primeiro pode ter ingressado diretamente em posição elevada, por escolha associada à confiança política ou a vínculos externos à administração. Outro pode ter alcançado o mesmo posto após sucessivas passagens por funções em níveis inferiores, nas quais adquiriu experiência de gestão, conhecimento organizacional e reconhecimento junto aos superiores. A posição ocupada é a mesma; a lógica de formação do dirigente não é.

Sabemos menos sobre os caminhos percorridos antes da chegada aos postos de maior autoridade. Essa ausência não é secundária, pois, sem reconstruir as trajetórias dos dirigentes, torna-se difícil distinguir o espaço das nomeações que introduzem indivíduos diretamente nos estratos

superiores da administração, das que reconhecem experiência anteriormente acumulada em cargos de menor nível. Sobretudo, não permite distinguir se a alta burocracia opera apenas como espaço de alocação discricionária ou se abriga, mesmo sem regras formais de promoção, algum padrão recorrente de formação interna de dirigentes.

Essa possibilidade exige separar duas formas de racionalidade, sem tratá-las como alternativas absolutas. Chamaremos de *racionalidade administrativa* a seleção orientada pela experiência anterior em funções dirigentes, pela qualificação profissional e pela capacidade presumida de exercer responsabilidades de gestão. A experiência acumulada em cargos de menor hierarquia não mede diretamente competência, mas constitui um indicador observável de inserção prévia na administração e de exposição a tarefas de direção. Chamaremos de *racionalidade política* a seleção orientada por objetivos de construir alinhamento programático, sustentar coalizões de governo, estabelecer ou manter relações partidárias ou vínculos pessoais no interior da gestão burocrática-administrativa. Também nesse caso, tais motivações não se deixam observar integralmente apenas pelos registros administrativos; definem, antes, um princípio analítico para interpretar os padrões de recrutamento e de circulação.

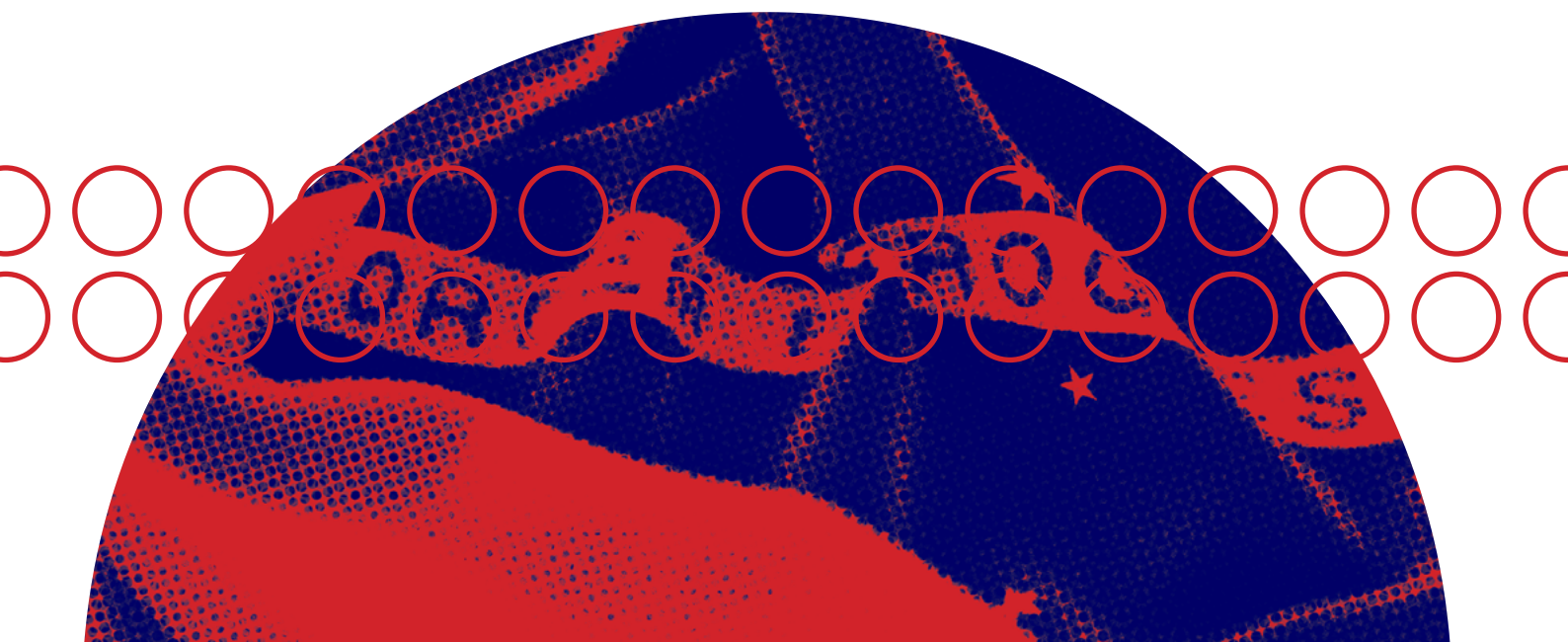
No caso brasileiro — e, provavelmente, na maioria das tradições administrativas —, as duas racionalidades operam conjuntamente, e a separação acima tem fins heurísticos. A autoridade nomeante pode preferir um servidor experiente precisamente porque confia em sua capacidade e em sua disposição de executar uma agenda política. Pode também escolher um aliado ou colaborador externo ao setor público cuja qualificação técnica o torne apto a exercer funções de direção. Confiança e experiência não são atributos incompatíveis. Por essa razão, o contraste empiricamente relevante não opõe, de maneira simples, nomeações políticas a nomeações técnicas. Ele distingue trajetórias mais ou menos ancoradas na experiência anterior na estrutura de cargos dirigentes. Quanto maior a recorrência de passagens por níveis inferiores antes da ocupação dos postos superiores, mais plausível é presumir a constituição de um circuito interno de formação e seleção de dirigentes, ainda que esse circuito permaneça submetido, em medidas que variam conforme o contexto, à discricionariedade política.



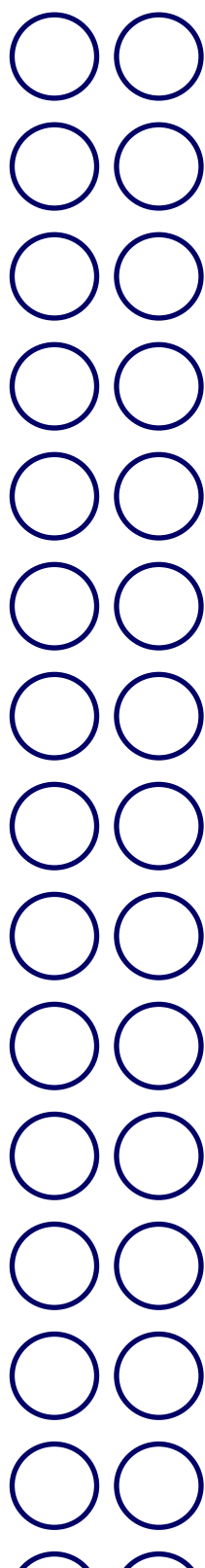
A mobilidade hierárquica oferece uma via para examinar esse problema. Se os ocupantes dos níveis 5 e 6 ingressam nesses postos sem experiência relevante prévia na estrutura, o sistema se aproxima de um padrão de recrutamento direto para a alta direção. Se, ao contrário, uma parcela expressiva desses ocupantes acumulou tempo em níveis imediatamente inferiores, a nomeação discricionária convive com um padrão de progressão funcional. Nesse segundo caso, os cargos de confiança não serviriam apenas para preencher postos de autoridade conforme as necessidades políticas imediatas; serviriam também, ao menos para parte dos nomeados, como degraus cumulativos de uma trajetória administrativa.

O texto a seguir investiga esse padrão a partir das trajetórias das pessoas que ocupavam cargos dirigentes, especialmente nos níveis 5 e 6, no Executivo federal, em agosto de 2024<sup>7</sup>. Reconstruímos as trajetórias das experiências individuais em cargos comissionados desde janeiro de 1999, diferenciando entre permanência no mesmo nível, movimentos ascendentes e descendentes, sempre em posições dirigentes. A análise incorpora as diferenças entre grupos em diferentes tipos de vínculo com a administração pública: servidores de carreiras, integrantes de carreiras com exercício descentralizado e nomeados recrutados do setor privado. O objetivo não é demonstrar que a experiência anterior causa a nomeação, mas se, e em que medida, os ocupantes observados no alto escalão apresentam trajetórias compatíveis com uma lógica de progressão interna.

7. Compreendem os cargos dirigentes aqui analisados as posições outrora designadas Cargos de Direção e Assessoramento Superior — DAS, bem como os Cargos e Funções Comissionadas do Executivo Federal — CCE e FCE, os cargos em agências reguladoras e os cargos de natureza especial. Tomadas em conjunto, tais posições distribuem-se em sete níveis hierárquicos distintos, reservando-se ao sétimo o grau mais elevado da escala. A equivalência entre cargos e funções de naturezas diversas foi estabelecida com base nas tabelas de conversão constantes de portarias e decretos editados no âmbito da administração federal, entre os quais as Portarias n.º 121/2019 e n.º 158/2019 e o Decreto n.º 10.829/2021. O critério original de agrupamento foi proposto pelo Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2026).



# Metodologia



A análise empírica baseia-se em microdados mensais do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape). Esses dados reconstróem a trajetória mensal de cada nomeado para um cargo de confiança do Executivo Civil Federal, a partir de janeiro de 1999. Para cada pessoa, é possível acompanhar a trajetória mensal, tanto durante a permanência no cargo quanto fora dele, excetuando-se os casos de desligamento do serviço público (como aposentadoria, exoneração e situações análogas). A análise está estruturada em duas etapas principais.

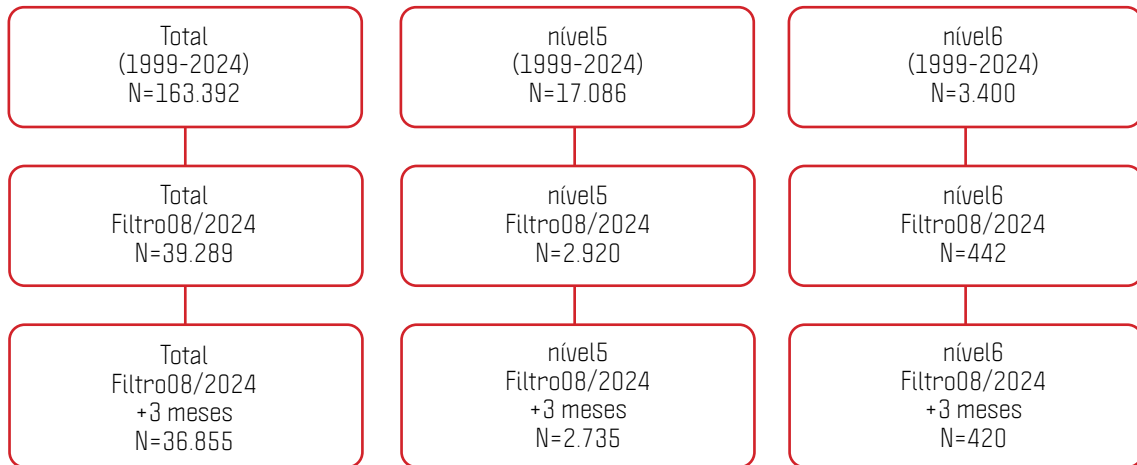
A primeira etapa analisa aspectos do perfil dos ocupantes de cargos dirigentes em agosto de 2024. A estratégia inicial examina como os servidores se movem entre níveis hierárquicos ao longo de suas carreiras. Para evitar que substituições temporárias inflassem as contagens, excluíram-se as passagens por cargo com duração inferior a quatro meses, período que, na prática, corresponde a licenças, férias e demais ausências dos ocupantes efetivos, e não a um ingresso efetivo de novo nomeado na posição.

A Figura 1 descreve os critérios de seleção da amostra<sup>8</sup>. A primeira linha registra os totais anteriores à seleção: o universo de IDs únicos em cargos dirigentes de todos os níveis na série completa 1999–2024 ( $N = 163.392$ ), o total de ocupantes de nível 5 ( $N = 17.086$ ) e o de nível 6 ( $N = 3.400$ ). A segunda linha replica essa estrutura restringindo a contagem ao mês de agosto de 2024. A terceira linha apresenta os totais após a exclusão de servidores com permanência inferior a quatro meses consecutivos no cargo. Esta é a coorte utilizada nas análises subsequentes<sup>9</sup>.

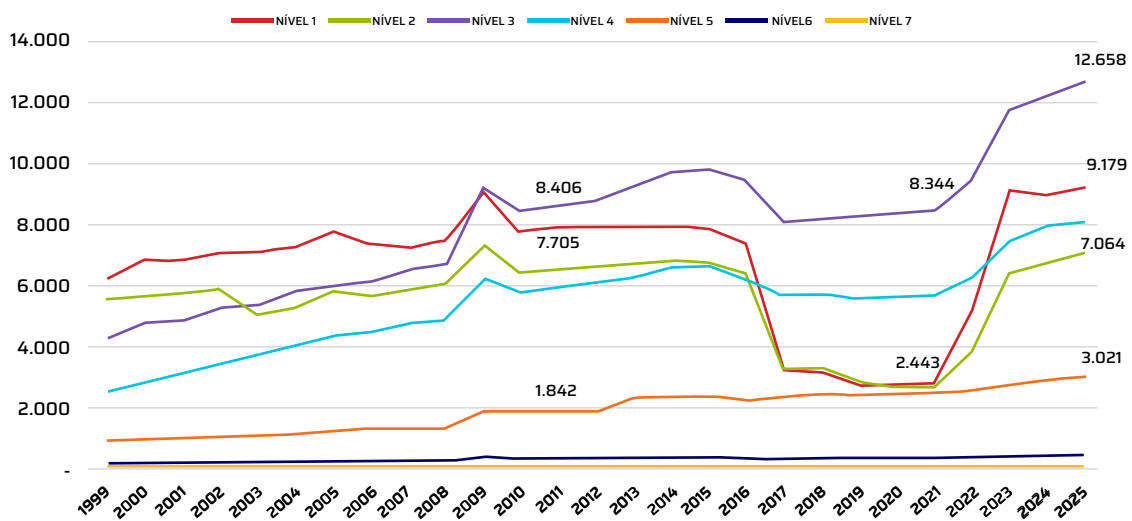
8. Excluíram-se previamente servidores com situação funcional EST-97, que as análises indicam corresponder a pessoas próximas da aposentadoria ou já aposentadas.

9. Os totais de servidores de nível 5 e nível 6 variam nas análises em painel, pois um mesmo indivíduo pode ter ocupado níveis distintos ao longo da série: servidores de nível 6, por exemplo, frequentemente passaram pelo nível 5 em momento anterior. O filtro de permanência mínima de três meses aplica-se a toda a série histórica, não apenas ao corte de agosto de 2024. As análises descritivas e de progressão consideram apenas os períodos em que essa condição é satisfeita.

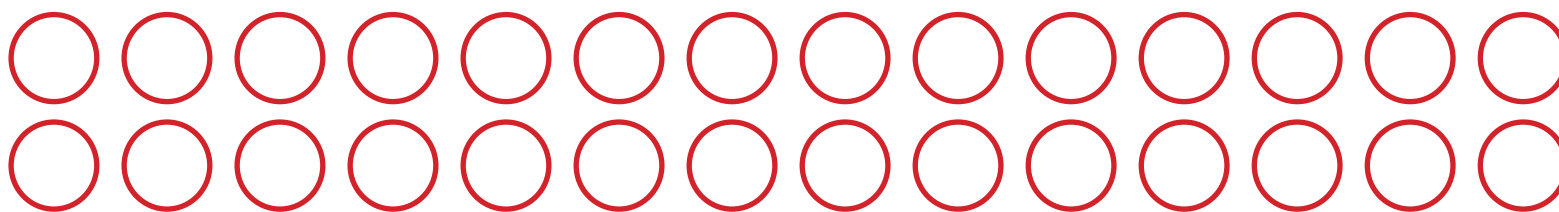
**Figura 1 - Fluxo de Seleção da Amostra: total de IDs únicos**



**Figura 2 - Total de pessoas em cargos nos níveis de 1 a 7, por nível, no mês de agosto (1999-2025)**



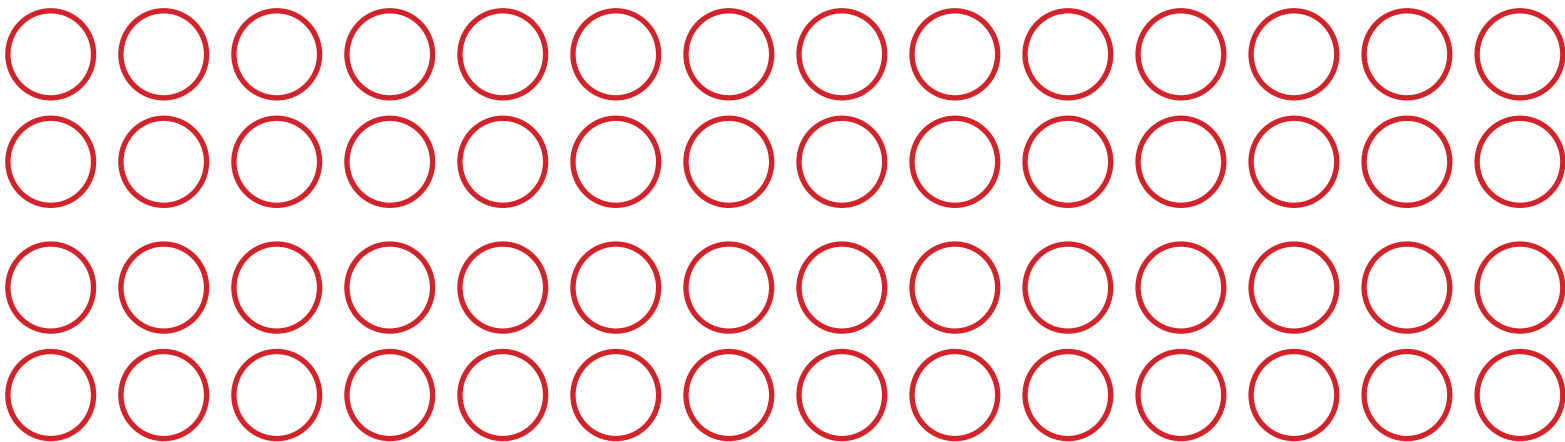
Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.



Para mapear a movimentação dos ocupantes de cargos comissionados da coorte de agosto de 2024, construiu-se uma base de dados que registra, para cada servidor, o momento exato de cada mudança de nível, para cima ou para baixo, ao longo da série. Os registros foram ordenados por ano-mês e por cargo, gerando duas variáveis: o tempo acumulado de permanência no cargo corrente, calculado mês a mês, e o número total de trocas de cargo realizadas pelo servidor. Registrou-se também a entrada de cada servidor na série, identificando o mês em que aparece pela primeira vez com cargo ou função comissionada. Os critérios são ilustrados na Tabela 1.

**Tabela 1 - Critério para calcular da trajetória do servidor em cargo comissionado**

TEMPO	CLASSIFICAÇÃO	EXPLICAÇÃO
$t - (t-1) = NA$	primeira/manteve	A <b>primeira</b> vez em que um servidor apareceu na base de dados. Caso não tenha havido movimentação, ela será categorizada como <i>manteve</i>
$t > t-1$	progrediu	O nível do servidor nomeado é <b>superior</b> no mês seguinte em relação ao último mês observado
$t < t-1$	regrediu	O nível do servidor nomeado é <b>inferior</b> no mês seguinte em relação ao último mês observado
$t == t-1$	manteve	O nível do servidor nomeado é <b>igual</b> no mês seguinte em relação ao último mês observado





# 2. RESULTADOS

## 2.1 Perfil dos Cargos Comissionados

**Quantos são, e por quanto tempo permanecem, os ocupantes de cargos, em cada nível?** A tabela 2 responde com a coorte de agosto de 2024.

A distribuição quantitativa revela uma estrutura fortemente concentrada nos níveis intermediários. O maior contingente encontra-se no nível 3, e o nível 4 concentra volume semelhante ao dos estratos imediatamente superiores. A partir do nível 5 há uma redução substancial do número de cargos, diminuindo a 100 no nível 7.

As médias de permanência situam-se entre 23 e 37 meses. Apenas nos níveis 6 e 7 ocorre uma diminuição pronunciada da experiência acumulada, com médias de 28 e 23 meses, respectivamente. A experiência prévia, portanto, permanece relevante ao longo da maior parte da hierarquia: não há evidência de redução sistemática da permanência até o nível 5.

**Tabela 2 - Total de pessoas (ID único) e distribuição do tempo em meses em cargos ou funções comissionadas, segundo nível do cargo**

NÍVEL DO CARGO	SERVIDORES ÚNICOS	MÍNIMO DE TEMPO	1º QUARTIL	MÉDIA	MEDIANA	3º QUARTIL	MÁXIMO
1	13.769	4	13	35,1	22	38	307
2	12.409	4	11	33,1	20	39	308
3	17.500	4	12	37,2	23	48	308
4	11.187	4	13	36,9	23	48	308
5	4.056	4	12	34,9	20	47	308
6	614	4	12	28	19	40	160
7	100	4	12	23	19	22	98

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Servidores ativos em cargos comissionados em agosto de 2024 com pelo menos 3 meses no cargo.

A coexistência entre medianas relativamente baixas e máximos extremamente elevados sugere ampla heterogeneidade das trajetórias burocráticas, combinando ocupantes de passagem relativamente breve com quadros que permanecem por longos períodos em posições equivalentes<sup>10</sup>.

Os quartis ajudam a qualificar essa interpretação. Enquanto os níveis 1 a 5 compartilham padrões de experiência acumulada relativamente semelhantes, os níveis 6 e 7 apresentam permanências mais curtas e distribuições menos dispersas. Essa configuração é compatível com a hipótese de que os cargos localizados no núcleo mais elevado da estrutura dirigente estejam mais sujeitos à rotatividade associada à confiança política, às mudanças de governo e às reorganizações das equipes de direção. Em contrapartida, os níveis imediatamente inferiores combinam experiência acumulada relativamente extensa, sugerindo maior peso de mecanismos associados à trajetória burocrática e ao acúmulo de capital administrativo. A tabela, portanto, não aponta para uma substituição gradual da racionalidade administrativa pela racionalidade política ao longo de toda a hierarquia, mas uma mudança mais concentrada no topo da estrutura dirigente, onde a estabilidade das trajetórias se torna significativamente menor.

Medir a duração de cada nomeação, e não a soma das permanências de cada pessoa, altera o que se vê. É o que faz a tabela 3. Os resultados permitem examinar padrões de duração das nomeações, pois o que se mede, agora, é o tempo médio e mediano de cada período de nomeação, não a soma do tempo médio e mediano que cada integrante da corte ocupou em cada nível. Por exemplo, se o ID 1 aparece em três anos diferentes, não consecutivos, nomeado em cargos de nível 4 por 20, 15 e 10 meses, a média será de 18 meses e a mediana de 15 meses.

10. Para uma análise de sobrevivência dos nomeados para a burocracia federal, cf. Lopez e Moreira (2022)

**Tabela 3 – Média e mediana do tempo em meses de experiência em cargos e quantidade de cargos, por nível do cargo**

NÍVEL DO CARGO	MÉDIA DE MESES NO CARGO	MEDIANA DE MESES NO CARGO	TOTAL DE CARGOS
1	31,9	19	15.492
2	29,9	17	14.965
3	33,9	20	21.084
4	33,6	19	14.137
5	31,8	17	4.842
6	25,1	16	691
7	19,9	16	112

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de nomeados em cargos comissionados em agosto de 2024. Para fins de contagem e cálculo, consideraram-se apenas permanências de pelo menos três meses no cargo.

O aspecto mais relevante da tabela é a diferença sistemática entre médias e medianas. Novamente, trata-se de distribuições fortemente assimétricas à direita: a maior parte dos ocupantes permanece por relativamente pouco tempo nos cargos, e um contingente menor de pessoas acumula permanências muito longas, elevando a média do conjunto.

O sistema de nomeações combina, portanto, dois movimentos simultâneos: circulação frequente dos servidores e permanência acumulada mais duradoura. Que essa tensão se reproduza em todos os níveis da hierarquia, sem exceção, indica que ela não é acidente de estrato; é traço constitutivo do sistema.

A idade dos nomeados acompanha a hierarquia? A tabela 4 indica que sim, mas apenas a partir do nível 5. As estatísticas foram calculadas a partir do conjunto de movimentações registradas para a coorte usual, no período 1999–2024<sup>11</sup>. A distribuição etária revela um padrão de estabilidade nos níveis 1 a 4, e a partir do nível 5,

11. Os nomeados foram agrupados pelas seguintes variáveis: ID do servidor, regime jurídico, grau de recorrência (número de vezes em que o servidor já trocou de cargo até aquele momento), nível da função e classificação da movimentação (primeira nomeação, progressão ou regressão).

a mudança é mais pronunciada, atingindo seu ponto máximo no nível 6, com aproximadamente 50,5 anos. O resultado indica que os cargos mais elevados são ocupados por pessoas com trajetórias profissionais mais longas e, presume-se, maior acúmulo de experiência organizacional.

O nível 7 apresenta uma inflexão parcial nesse padrão, com idade média de 48,4 anos. Embora inferior à observada no nível 6, permanece significativamente acima das registradas nos níveis 1 a 5. Considerando o reduzido número de ocupantes desse estrato (100 casos), a diferença merece interpretação cautelosa. Ainda assim, os dados sugerem que o topo da hierarquia dirigente não é necessariamente ocupado pelos servidores mais velhos do sistema, mas por indivíduos que já acumularam experiência profissional, e possivelmente capital político para o acesso a esse cargo. Isso é consistente com a hipótese de que, nos níveis mais elevados, a seleção pode refletir uma combinação entre capital burocrático acumulado e fatores discricionários associados à confiança política, produzindo perfis menos homogêneos do que aqueles observados nos demais níveis.

**Tabela 4 – Média de Idade e total de servidores únicos da coorte em cargos ou funções comissionadas (1999-2024), segundo nível do cargo**

NÍVEL DO CARGO	IDADE MÉDIA	SERVIDORES ÚNICOS
1	43.84	13769
2	42.74	12409
3	43.04	17500
4	43.99	11187
5	45.95	4056
6	50.47	614
7	48.38	100

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de pessoas em cargos comissionados referente a agosto de 2024. Contagem e cálculos consideram apenas permanências de pelo menos três meses no cargo. A coluna servidores únicos indica o total de pessoas da coorte que ingressaram no respectivo nível entre 1999 e 2024. A coluna Idade média registra a média das idades no momento do ingresso em cada nível. Quando uma mesma pessoa ingressa mais de uma vez no mesmo nível, cada ingresso é computado separadamente na média. Por exemplo, o número de eventos utilizados para calcular a média da idade no nível 7 é 133, não 100, que representa o total de pessoas da coorte que em algum momento ingressou no nível 7.

## 2.2 Diferenças entre cargos de Direção e cargos de Assessoramento<sup>12</sup>

Há diferenças observadas entre os perfis dos nomeados para cargos de direção e os de assessoramento? Seria razoável esperar que sim. Direção e assessoramento diferem porque ocupam posições distintas na relação entre autoridade, decisão e confiança. A direção demanda, em geral, maior distância funcional, impessoalidade e autoridade institucionalizada, que permitem ao dirigente exercer comando sobre terceiros e responder formalmente por decisões. O assessoramento é uma função de *staff*, sem comando próprio, voltada a aconselhar, filtrar informações e auxiliar o nomeante na formulação de decisões<sup>13</sup>. Por isso, cargos de assessoramento envolvem expectativas de maior proximidade pessoal, lealdade direta e alinhamento de preferências com o nomeante, pois sua eficácia depende do acesso contínuo, da comunicação informal e da confiança pessoal. Nos cargos de direção, a relação é mediada pela estrutura organizacional e pela autoridade do cargo, e não pela conexão entre o nomeante e o nomeado. Espera-se que, no grupo de assessoramento, as médias indiquem menor experiência no serviço público, o que também sugere um nível maior de “discricionariedade prática” na escolha.

O tempo de serviço público acumulado até o ingresso na função, que é aproximação razoável da experiência burocrática prévia, distingue direção e assessoramento. As tabelas 5 e 6 registram a diferença.

12. Os subníveis de Direção e Assessoramento exigiram um tratamento específico, uma vez que sua identificação e classificação sofreram alterações ao longo do período analisado. Durante a vigência da estrutura de Direção e Assessoramento Superior (DAS), os cargos eram distinguidos entre funções de direção e de assessoramento a partir do penúltimo dígito do código do cargo. Os códigos terminados em 1 correspondiam a funções de direção, enquanto aqueles terminados em 2 identificavam funções de assessoramento. Por exemplo, no nível 6, os cargos DAS-1016 e DAS1026 correspondiam, respectivamente, às modalidades de direção e assessoramento. Com o Decreto Nº 10.829/2021, a estrutura tradicional foi substituída pelos Cargos em Comissão Executivos (CCE) e pelas Funções Comissionadas Executivas (FCE), ampliando as categorias existentes. Além das funções de Direção (1) e Assessoramento (2), passaram a existir as modalidades de Direção de Projeto (3) e Assessoramento Técnico Especializado (4). Para preservar a comparabilidade histórica da série, optou-se por agregar as novas categorias às classificações já existentes. Assim, as funções identificadas pelos códigos 1 e 3 foram agrupadas na categoria Direção, enquanto aquelas identificadas pelos códigos 2 e 4 foram agrupadas na categoria Assessoramento.

Adicionalmente, cargos identificados pelos prefixos CD (Cargo de Direção) e CA (Cargo de Assessoramento) também foram classificados segundo essa mesma lógica, utilizando-se as informações presentes nos códigos dos cargos para manter a consistência da tipologia ao longo do tempo e permitir a comparação entre diferentes arranjos institucionais. Os procedimentos adotados para a construção das tabelas seguiram os mesmos critérios metodológicos descritos anteriormente para a análise por níveis hierárquicos. A única diferença consistiu na substituição da unidade de análise: em vez do nível do cargo, passou-se a considerar o respectivo subnível de direção ou assessoramento. Os cargos e funções para os quais não foi possível identificar, de forma inequívoca, a natureza de direção ou assessoramento foram classificados na categoria residual denominada Outros.

13. Cf. QUEIROZ, 2024.

Os resultados sugerem que cargos de direção e de assessoramento obedecem a lógicas algo distintas de recrutamento. Em ambos os segmentos da hierarquia, os ocupantes de cargos de direção ingressam, em média, com mais tempo de serviço público do que os de cargos de assessoramento. O padrão sugere que, à medida que se ascende na hierarquia, a experiência prévia torna-se um requisito mais relevante para o exercício de funções de comando do que para as de assessoramento.

Esses resultados são compatíveis com a ideia de que cargos de direção dependem mais intensamente da acumulação de experiência organizacional, conhecimento institucional e capacidade de coordenação de pessoas e processos. O exercício da autoridade formal exige familiaridade com rotinas administrativas, compreensão das regras de funcionamento do Estado e capacidade de responder pelos resultados da unidade sob sua responsabilidade. Tais atributos tendem a ser adquiridos ao longo de trajetórias mais extensas na administração pública. Talvez por isso a diferença torne-se ainda mais sugestiva nos níveis 5 e 6, mais próximos dos centros decisórios da administração federal. Nesses níveis, a distância entre direção e assessoramento aumenta consideravelmente. O resultado se alinha à interpretação de que a experiência burocrática funciona como um mecanismo de seleção particularmente importante para o acesso às funções de comando, mas menos decisivo para o preenchimento de posições de aconselhamento e de apoio direto aos dirigentes.

**Tabela 5 - Total de movimentações, servidores e tempo médio em anos de serviço público, ao ingressar em níveis 1 a 4, por subgrupo**

GRUPO	SERVIDORES ÚNICOS	MÉDIA DE ANOS
Assessoramento	11.407	10,0
Direção	44.348	12,3
Outros	7.194	9,6

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

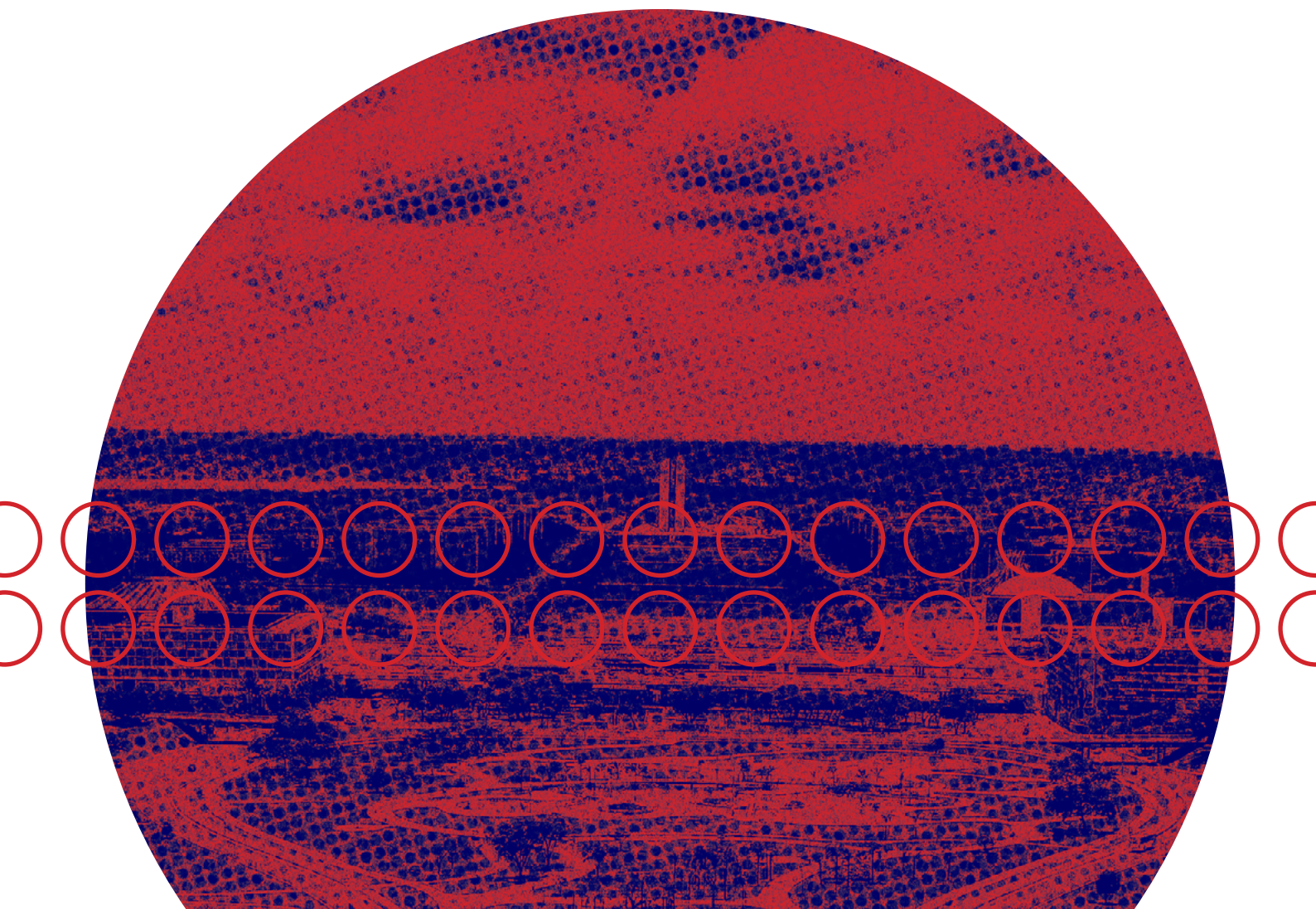
Nota: Coorte de pessoas em cargos comissionados referente a agosto de 2024. Contagem e cálculos consideram apenas permanências de pelo menos três meses no cargo.

**Tabela 6 – Total de movimentações, servidores e tempo médio em anos de serviço público, ao ingressar em níveis 5 e 6, por subgrupo**

GRUPO	MOVIMENTAÇÕES	SERVIDORES ÚNICOS	MÉDIA DE ANOS
Assessoramento	460	424	8,2
Direção	4.591	3.832	12,7
Outros	298	263	11,8

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de pessoas em cargos comissionados referente a agosto de 2024. Contagem e cálculos consideram apenas permanências de pelo menos três meses no cargo.



3

A LÓGICA DA  
PROGRESSÃO NO  
ALTO ESCALÃO DA  
● BUROCRACIA DIRIGENTE

Quanto de experiência prévia há entre os nomeados para o alto escalão? Havendo exigências implícitas de experiência prévia<sup>14</sup>, estaríamos diante de um padrão, pelo menos nesta dimensão, desejável à luz da lógica que rege as escolhas: experiência prévia maior é condição para ingressar em posições mais decisivas na formulação de políticas públicas. Para tanto, exploram-se aspectos da mobilidade dos nomeados entre os níveis hierárquicos.

## 3.1 DAS-5 e DAS-6: Experiência e Duração

### Nível 5

Onde os atuais ocupantes do nível 5 acumularam sua experiência? A tabela 7 reconstitui suas passagens por cada nível desde 1999. O universo analisado abrange os 4.056 ocupantes desse nível. A coluna servidores informa quantos integrantes desse grupo registraram passagem em cada nível ao longo do período de 1999-2024. Um mesmo servidor pode ter ocupado mais de um nível em momentos distintos de sua trajetória e, por isso, a soma dos quantitativos supera o total de pessoas. A coluna percentual representa a proporção dos ocupantes de nível 5 que acumularam experiência em cada nível específico. A última coluna corresponde ao tempo médio total que os integrantes da coorte permaneceram em cada um desses níveis desde o início da série histórica.

**Tabela 7 - Quantidade e percentual de servidores nível 5 que acessaram outros cargos em comissão, de 1999 a 2024**

NÍVEL DO CARGO	SERVIDORES	PERCENTUAL	MÉDIA DE MESES
1	456	11,2	22,1
2	759	18,7	25,1
3	1929	47,6	30,2
4	2395	59,1	35,3
5	4056	100	34,9
6	372	9,2	27,8
7	56	1,4	22,0

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

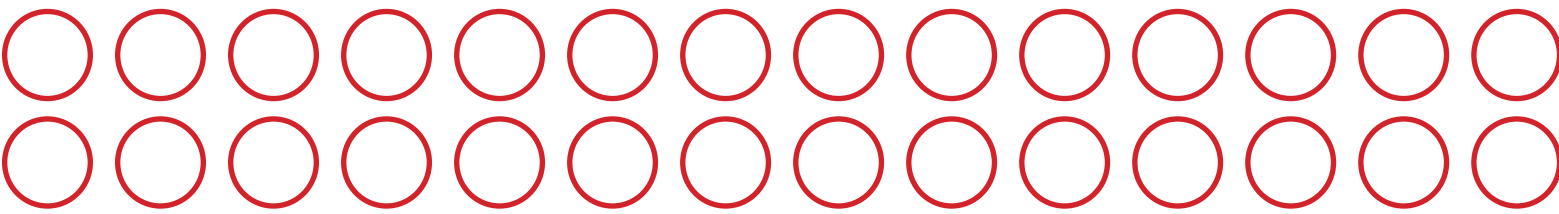
Nota: Coorte de pessoas em cargos comissionados referente a agosto de 2024. Contagem e cálculos consideram apenas permanências de pelo menos três meses no cargo.

14. Exigências que, do ponto de vista legal, são reduzidas e recentes nas normas que regem o provimento de cargos.

Há concentração da experiência nos níveis imediatamente inferiores ao nível 5. Mais da metade dos ocupantes atuais desse nível (59%) também esteve no nível 4, onde acumulou 35 meses de permanência média. 48% passaram pelo nível 3, permanecendo nele por aproximadamente 30 meses. Esses são os percentuais mais elevados observados fora do próprio nível 5 e sugerem que uma parcela expressiva dos ocupantes atuais construiu sua trajetória profissional nos níveis intermediários da hierarquia. A média superior entre os tempos médios de permanência nos níveis 3 e 4 indica que a experiência acumulada nesses dois estratos constitui parte importante da trajetória dos dirigentes da coorte.

À medida que se observam níveis mais distantes do nível 5, a frequência de passagem diminui consideravelmente tanto nos níveis iniciais quanto acima. A mobilidade não é exclusivamente ascendente. Cerca de 9% dos ocupantes do nível 5 registraram passagem pelo nível 6, permanecendo nele por aproximadamente 28 meses, enquanto 1% passaram pelo nível 7, onde acumularam 22 meses de experiência. Como a tabela retrata a sequência temporal das movimentações, não é possível afirmar se esses servidores foram promovidos ao nível 6 ou 7 e, posteriormente, retornaram ao 5. Os dados desta tabela oferecem evidências compatíveis com a ideia de um mercado interno burocrático em que o acesso ao nível 5 se associa ao acúmulo prévio de experiência em posições próximas, especialmente no nível 4.

A tabela 8 aprofunda a análise das trajetórias dos ocupantes de nível 5 ao examinar a frequência dessas movimentações e a distribuição do tempo de permanência em cada estrato. A coluna servidores informa quantas pessoas do grupo passaram por determinado nível ao menos uma vez, a coluna movimentações registra o total de passagens observadas. A diferença entre ambas permite identificar a recorrência de retornos ao mesmo nível ao longo da carreira.



**Tabela 8 – Tempo que servidores com cargos em comissão nível 5 ficaram em outros cargos**

NÍVEL	MOVIMENTAÇÕES	SERVIDORES	MIN	Q1	MÉDIA	MEDIANA	Q3	MAX
1	461	456	4	9	23,4	17	31	180
2	760	759	4	10	27,3	19	36	196
3	1.938	1.929	4	13	33,6	26	46	252
4	2.408	2.395	4	17	43,5	35	60	282
5	4.068	4.056	4	13	37,6	24	51	308
6	373	372	4	11	29,3	19	44	118
7	56	56	4	9	23,4	19	28,2	90

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de pessoas em cargos comissionados referente a agosto de 2024. A contagem e os cálculos consideram apenas permanências de pelo menos três meses no cargo.

A passagem pelos níveis superiores é significativamente menos frequente. As trajetórias dos ocupantes do nível 5 estão fortemente ancoradas nos níveis intermediários da hierarquia, especialmente nos níveis 3 e 4. Esses estratos concentram não apenas o maior número de servidores, mas também os maiores tempos de permanência. A evidência é consistente com a hipótese de que o acesso ao nível 5 frequentemente ocorre após um período prolongado de experiência acumulada em posições hierarquicamente próximas. Ao mesmo tempo, a diferença entre movimentações e servidores mostra que parte dos indivíduos retorna a níveis já ocupados, indicando que a circulação na burocracia dirigente é mais complexa do que uma simples progressão linear entre degraus sucessivos da hierarquia.

## DAS-6

Frequência e duração contam histórias distintas. A tabela 9 reúne as duas, registrando quantas vezes cada nível foi ocupado e por quanto tempo. Em comparação com os ocupantes do nível 5, observa-se uma concentração ainda maior de trajetórias nos níveis superiores da hierarquia, particularmente nos níveis 4 e 5.

**Tabela 9 – Quantidade e percentual de servidores nível 6 que acessaram outros cargos em comissão**

NÍVEL DO CARGO	SERVIDORES	PERCENTUAL	MÉDIA DE MESES
1	65	10,6	20,0
2	101	16,4	20,0
3	201	32,7	26,1
4	350	57	34,3
5	372	60,6	39,6
6	614	100	28,1
7	43	7	24,7

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de pessoas em cargos comissionados referente a agosto de 2024. Contagem e cálculos consideram apenas permanências de pelo menos três meses no cargo.

O nível 5 é o principal espaço de experiência prévia dos atuais ocupantes (614) do nível 6. Assim como observado para os ocupantes do nível 5, os níveis 4 e 5 concentram simultaneamente elevada incidência de passagem e longos períodos de permanência. Em conjunto, esses resultados indicam que a experiência dos atuais ocupantes do nível 6 ancora-se nos dois níveis imediatamente inferiores da hierarquia.

A participação nos níveis mais baixos da hierarquia é substancialmente menor. A proximidade dos números na comparação entre as colunas *movimentações* e *servidores* indica que, para todos os níveis, a maioria dos indivíduos ocupou cada estrato apenas uma vez.

Esses dados se alinham à hipótese de que o acesso ao nível 6 ocorre após um prolongado processo de acumulação de experiência administrativa em posições próximas ao topo da estrutura. Ao mesmo tempo, a existência de retornos a níveis anteriormente ocupados e de passagens pelo nível 7 indica que tais trajetórias não obedecem a uma progressão puramente linear, incorporando movimentos de circulação e reposicionamento ao longo da carreira burocrática.

A principal distinção em relação aos ocupantes do nível 5 reside tanto na maior concentração das trajetórias nos estratos superiores quanto na intensidade da experiência neles acumulada. A média de cinquenta meses no nível 5 e de quarenta e dois meses no nível 4 sugere que o acesso ao nível 6 tende a associar-se a um estoque particularmente elevado de experiência prévia. O detalhamento temporal dessas passagens (tabela 10) confirma a diferença em relação ao nível 5 e a amplia.

**Tabela 10 – Tempo que servidores com cargos em comissão nível 6 ficaram em outros cargos**

NÍVEL	MOVIMENTAÇÕES	SERVIDORES	MIN	Q1	MÉDIA	MEDIANA	Q3	MAX
1	65	65	4	8	21,2	18	27	128
2	101	101	4	10	21,6	19	29	54
3	201	201	4	12	28,2	22	40	163
4	351	350	4	18	42,3	34	54	271
5	376	372	4	19	50	40	72	236
6	616	614	4	13	29,1	19	42	160
7	43	43	4	9,5	26,8	19	30,5	98

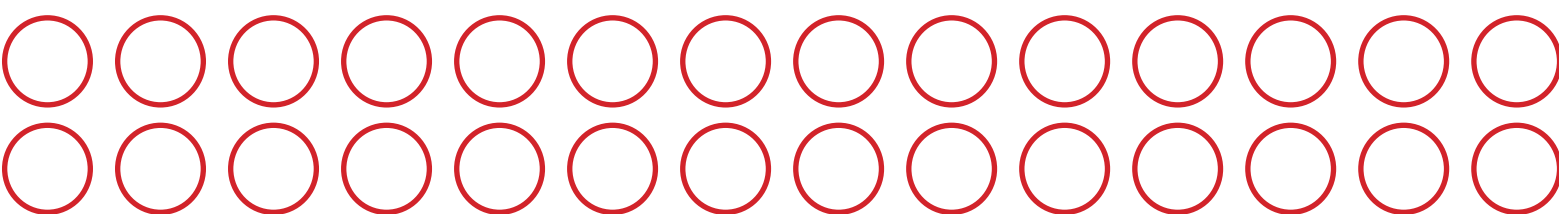
Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de pessoas em cargos comissionados referente a agosto de 2024. Contagem e cálculos consideram apenas permanências de pelo menos três meses no cargo.

O tempo de permanência nesse nível é o mais heterogêneo de toda a distribuição. A média de 29 meses e a mediana de 19 meses reproduzem o padrão assimétrico já observado nos demais níveis: a maioria dos servidores permanece por períodos relativamente curtos, e uma minoria de longa permanência eleva substancialmente a média. Portanto, o nível 6 abriga dois perfis bastante distintos: de um lado, servidores em passagem relativamente breve; de outro, quadros de permanência prolongada, cujo enraizamento no cargo aponta para vínculos institucionais mais sólidos e, talvez, para uma função de continuidade administrativa no interior da estrutura dirigente. A coexistência desses dois perfis no mesmo estrato hierárquico indica que o nível 6 não é uma categoria homogênea, mas um espaço de sobreposição entre lógicas distintas de ocupação e permanência na alta burocracia federal.

A existência de uma proporção não negligenciável de ocupantes do nível 6 sem passagem registrada nos níveis intermediários, bem como a presença de servidores com permanências muito curtas nos estratos anteriores, indica que o percurso administrativo ascendente não é condição necessária para o acesso ao cargo. Uma parcela dos nomeados parece ter alcançado o nível 6 por vias que prescindem da progressão gradual, o que é consistente com a conhecida permeabilidade da alta burocracia brasileira à indicação de natureza política (ou de entrada lateral, se preferirem), especialmente nos cargos de direção superior. Possivelmente, como se discute adiante, a natureza do vínculo dos nomeados com o serviço público é parte dessa clivagem.

Desse modo, a tensão entre a lógica administrativa, que valoriza a experiência acumulada e a progressão por degraus contíguos, e a política, que abre o acesso ao topo a trajetórias mais curtas e menos lineares, não se resolve nos dados, mas neles se inscreve. Em última análise, o que a tabela revela é que o nível 6 é simultaneamente o destino de uma burocracia de carreira que se consolida nos estratos intermediários e o ponto de chegada de trajetórias mais abruptas, cujo fundamento não é inteiramente explicável pela lógica da promoção pela experiência acumulada. A coexistência dessas duas vias de acesso é um traço estrutural da alta administração federal brasileira, reflexo de uma arquitetura institucional que combina elementos de profissionalização burocrática com ampla margem de discricionariedade política na composição dos quadros dirigentes.



## 3.2 Mobilidade dos nomeados, em especial dos nomeados nos níveis 5 e 6

Nesta seção, examinamos as trajetórias ocupacionais dos nomeados para cargos dirigentes. O objetivo é identificar se a ascensão ao alto escalão se associa a experiências previamente acumuladas em posições hierárquicas inferiores e, assim, captar a dimensão dinâmica da mobilidade entre níveis dirigentes no interior da burocracia federal.

Para mensurar essa mobilidade, construiu-se um indicador de movimentação baseado no histórico individual de permanência e transição entre níveis. O procedimento consistiu em registrar, para cada pessoa, o mês e ano de ingresso no cargo, bem como o número de meses de permanência naquela posição. A unidade da análise é a *movimentação*: entende-se por unidade de movimentação cada evento de saída, reingresso ou transição de uma mesma pessoa em um cargo dirigente ao longo da série observada. Sempre que a pessoa interrompe uma permanência contínua em determinado cargo e assume outro, registra-se uma nova movimentação.

**Tabela 11 - Trajetória dos nomeados da coorte 08/2024 (1999-2024)**

COMPARAÇÃO	MOVIMENTAÇÕES	SERVIDORES	MOVIMENTAÇÕES (%)	SERVIDORES (%)
permaneceu	0	20.327	0	55,1
progrediu	23.474	14.678	66,9	39,8
regrediu	11.633	8.714	33,1	23,6

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de pessoas em cargos comissionados referente a agosto de 2024. Contagem e cálculos consideram apenas permanências de pelo menos três meses no cargo.

A tabela 11 mostra que a progressão é predominantemente para cima. Para cada regressão, houve aproximadamente duas progressões; a mobilidade vertical dos nomeados apresenta direção predominantemente ascendente, embora esteja longe de ser exclusivamente linear. A mobilidade vertical constitui uma característica central das trajetórias dos dirigentes na administração federal. Entre os 36.856 servidores identificados na coorte sob análise, 20.327 (55%) permaneceram exclusivamente em um mesmo nível hierárquico ao longo de toda a série, 14.678 (40%) registraram ao menos um episódio de progressão e 8.714 (24%) experimentaram pelo menos um movimento de regressão.

A combinação entre os dados de servidores e de movimentações permite identificar que, embora mais da metade dos indivíduos tenha permanecido em um único nível ao longo da série, aqueles que experimentaram mobilidade o fizeram de forma relativamente intensa.

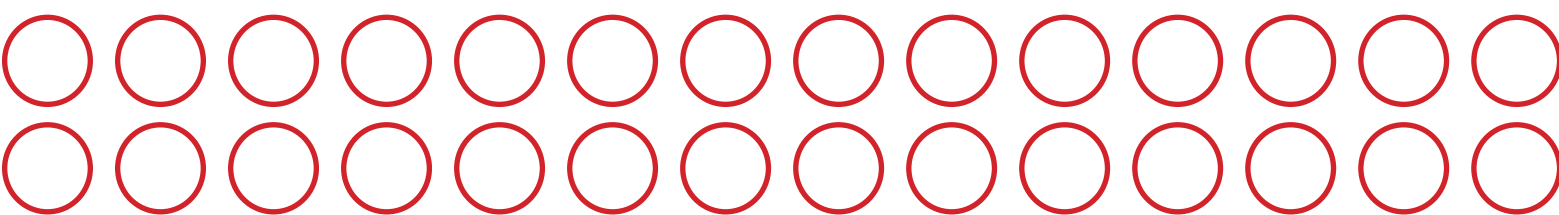
A tabela sugere que o sistema de nomeações não se caracteriza nem por carreiras rigidamente estáticas nem por circulação contínua de todos os ocupantes. Em vez disso, apresenta um padrão híbrido, no qual a maior parte dos movimentos ocorre na direção ascendente, mas em que regressões e reposicionamentos também constituem componentes regulares da dinâmica da alta burocracia federal.

A predominância ascendente, porém, não se distribui uniformemente pela hierarquia. Desagregada por nível (tabela 12), a mobilidade concentra-se nos estratos 3 e 4, que somam 19.732 mudanças de nível, ou 56% de todas as movimentações verticais. Esses dois estratos constituem o centro da circulação hierárquica dos nomeados, concentrando tanto um elevado volume de mobilidade quanto uma parcela expressiva dos movimentos ascendentes. Nos níveis inferiores, a direção das movimentações é mais equilibrada ou condicionada pela posição de entrada na escala.

A inflexão mais nítida ocorre no nível 4: os resultados convergem com as tabelas anteriores e o argumento de que o nível 4 é o principal nível de experiência dos ocupantes atuais do nível 5, visto que 2.395 servidores desse grupo haviam passado pelo nível 4, com média de permanência de 43,5 meses e mediana de 35 meses. Mais do que um estrato intermediário, o nível 4 funciona como espaço de acumulação de experiência administrativa e de seleção para posições de maior responsabilidade.

O padrão torna-se ainda mais concentrado nos níveis 5 e 6. Entre os servidores que ocupavam o nível 5 em 2024, a experiência estava fortemente concentrada nos níveis 3 e 4. A evidência conjunta indica que o acesso aos níveis 5 e 6 está associado a trajetórias previamente construídas nos estratos imediatamente inferiores.

O nível 7 deve ser interpretado com cautela, tanto pelo pequeno número de casos quanto por sua posição no extremo superior da hierarquia. As 89 movimentações registradas correspondem necessariamente a progressões, uma vez que não existe nível superior a partir do qual um servidor pudesse regredir ao nível 7. Ainda assim, o fato de 68% dos 112 servidores associados a esse estrato terem registrado progressão indica que a maior parte dos ocupantes do topo da estrutura alcançou essa posição após experiência em níveis inferiores.



**Tabela 12 – Progressão de Carreira de Cargos Comissionados (1999 - 2024)  
por tipo de Cargo**

NÍVEL DO CARGO	COMPARAÇÃO	MOVIMENTAÇÕES	SERVIDORES	MOVIMENTAÇÕES (%)	TOTAL DE SERVIDORES	SERVIDORES (%)
1	regrediu	3779	3426	100	14224	24.09
1	permaneceu	0	6775	0	14224	47.63
2	progrediu	4158	3819	57.7	13003	29.37
2	regrediu	3048	2758	42.3	13003	21.21
2	permaneceu	0	3260	0	13003	25.07
3	progrediu	6849	6053	67.21	17891	33.83
3	regrediu	3341	2906	32.79	17891	16.24
3	permaneceu	0	6580	0	17891	36.78
4	progrediu	8272	6928	86.69	11423	60.65
4	regrediu	1270	1077	13.31	11423	9.43
4	permaneceu	0	2743	0	11423	24.01
5	progrediu	3590	3054	95.71	4150	73.59
5	regrediu	161	145	4.29	4150	3.49
5	permaneceu	0	822	0	4150	19.81
6	progrediu	516	467	93.82	630	74.13
6	regrediu	34	26	6.18	630	4.13
6	permaneceu	0	119	0	630	18.89
7	progrediu	89	76	100	112	67.86
7	permaneceu	0	28	0	112	25

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

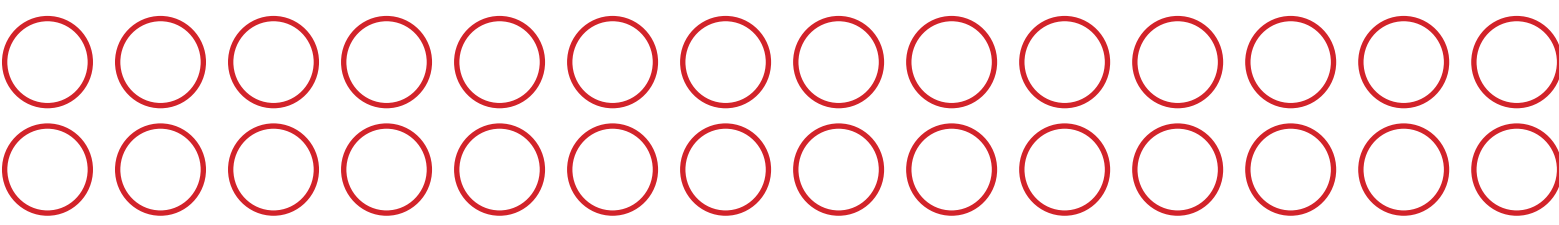
Nota: Corte de pessoas em cargos comissionados referente a agosto de 2024. Contagem e cálculos consideram apenas permanências de pelo menos três meses no cargo.

A comparação com os resultados sobre duração das nomeações acrescenta uma dimensão importante à interpretação da mobilidade. A tabela referente ao tempo de permanência nos cargos mostrou medianas substancialmente inferiores às médias em todos os níveis, sugerindo elevada rotatividade nas nomeações e a presença de uma minoria com permanências prolongadas. A tabela 12 revela que essa rotatividade não é necessariamente desordenada: nos níveis superiores, sobretudo entre os níveis 4 e 6, a mobilidade vertical apresenta direção predominantemente ascendente. Duas dinâmicas simultâneas operam. Os cargos individuais podem ser marcados por permanências relativamente curtas, mas a trajetória de parte significativa dos nomeados se organiza por movimentos sucessivos de ascensão dentro da própria estrutura de cargos comissionados. Trata-se de uma espiral ascendente, com movimentos sucessivos e orientados para cima.

Essa interpretação, entretanto, não exclui a relevância da racionalidade política. Os cargos superiores permanecem posições de confiança, sujeitas à discricionariedade da nomeação e à sensibilidade às mudanças políticas e administrativas. Os resultados sugerem que a confiança política, nesses estratos, opera sobre uma base previamente constituída de experiência burocrática, em vez de substituir inteiramente os critérios associados à trajetória administrativa.

O vínculo com o setor público altera o padrão de circulação? A tabela 13 separa os três grupos. Os ativos permanentes (EST-01) correspondem aos integrantes de cargos e carreiras regulares da administração pública federal. Os servidores em exercício descentralizado (EST-18) incluem, entre outros, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Analistas de Planejamento e Orçamento (APO) e Procuradores da Fazenda Nacional. O traço que os distingue é o fato de suas atribuições frequentemente pressuporem atuação fora dos órgãos de origem, com circulação institucional entre diferentes estruturas da administração federal. Por fim, há também os nomeados sem vínculo permanente com o serviço público (EST-04). Essa desagregação é analiticamente relevante porque explicita como distintos regimes de vínculo institucional tendem a associar-se a padrões diferenciados de circulação na hierarquia dos cargos de confiança.

Os servidores ativos permanentes (EST-01) constituem o grupo numericamente predominante (entre os três grupos comparados), com 28.596 pessoas. Os dados indicam que os servidores permanentes constituem a principal base numérica da mobilidade hierárquica observada e que, entre aqueles que circulam, a ascensão predomina claramente sobre o retorno a posições inferiores.

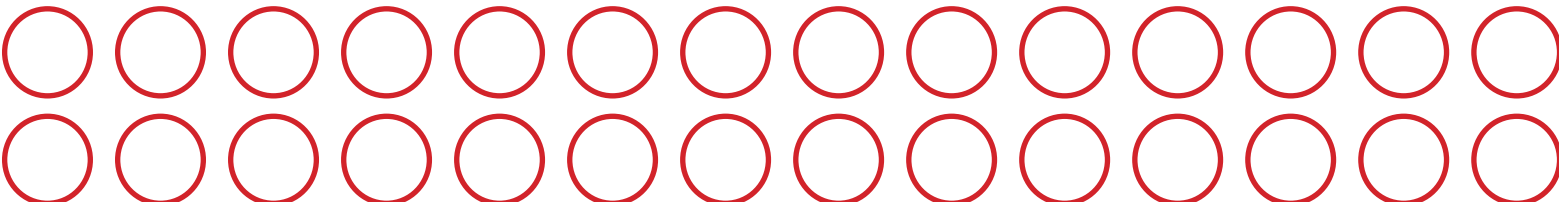


De um lado, a predominância das progressões entre os ativos permanentes sugere que a experiência acumulada em cargos comissionados pode ser convertida em acesso a posições superiores, conforme uma lógica de reconhecimento organizacional, aprendizagem administrativa e formação de trajetórias dentro do Estado. De outro, o fato de 54% desses servidores permanecerem exclusivamente em um mesmo nível indica que a mobilidade ascendente não constitui uma experiência generalizada entre os integrantes das carreiras regulares. Para uma parcela majoritária, o exercício de cargos comissionados parece ocorrer em posições hierárquicas relativamente estáveis; para outra, ele organiza trajetórias efetivas de progressão e, em menor medida, de regressão.

Os nomeados sem vínculo permanente com o serviço público (EST-04) apresentam uma configuração distinta. Entre as 3.931 movimentações verticais observadas, 72% foram progressões e 28% regressões. Trata-se, portanto, do grupo com a maior predominância relativa de movimentações ascendentes, embora a proporção de servidores que efetivamente progrediram seja inferior à observada entre aqueles em exercício descentralizado e bastante próxima à dos ativos permanentes.

Esse padrão impõe uma importante qualificação à interpretação baseada exclusivamente na racionalidade administrativa. A existência de progressões recorrentes entre nomeados sem vínculo efetivo indica que a ascensão na estrutura dos cargos comissionados não depende apenas da inserção em carreiras permanentes do Estado. Indivíduos recrutados externamente também podem construir trajetórias hierárquicas dentro da estrutura de confiança. Nesses casos, entretanto, o significado da progressão é distinto: ela pode refletir reconhecimento de expertise profissional externa, reconduções sucessivas em cargos de maior responsabilidade ou valorização de capital político e relacional. Os dados não permitem distinguir diretamente esses mecanismos, mas demonstram que a mobilidade ascendente não é monopólio dos servidores de carreira. Em consequência, o mercado de cargos comissionados deve ser compreendido como uma estrutura permeável, na qual a experiência administrativa acumulada interage com formas de recrutamento externo e critérios discricionários de confiança.

O padrão mais singular ocorre entre os servidores em exercício descentralizado (Est18). Embora esse grupo seja numericamente menor, com 2.271 pessoas, apresenta a maior proporção de mobilidade vertical. Embora a direção ascendente permaneça majoritária, com 63% das movimentações, o peso relativo das regressões (37%), é superior ao registrado entre os ativos permanentes e, sobretudo, entre os nomeados sem vínculo.



A interpretação desse resultado deve considerar a natureza institucional das carreiras incluídas na análise. Servidores em exercício descentralizado frequentemente exercem atribuições que pressupõem atuação em diferentes órgãos, políticas e arenas decisórias da administração federal. Nesse caso, a elevada incidência de progressões e regressões não deve ser interpretada imediatamente como instabilidade ou perda de posição; pode refletir a própria lógica funcional dessas carreiras, cuja inserção institucional se caracteriza pela circulação entre estruturas organizacionais e por diferentes graus de proximidade com os centros decisórios do governo. A mobilidade hierárquica, portanto, parece constituir um traço estrutural de sua atuação, e não apenas uma consequência eventual da rotatividade dos cargos de confiança.

Os resultados, portanto, reforçam a interpretação de que a burocracia dirigente federal opera segundo uma lógica híbrida. Há evidências de um mercado interno de posições, especialmente visível nas trajetórias dos servidores permanentes e daqueles em exercício descentralizado, mas esse mercado não é fechado às nomeações externas nem se organiza exclusivamente por critérios administrativos formalizados.

**Tabela 13 – Mobilidade vertical dos nomeados para cargos comissionados (1999 – 2024) por tipo de vínculo**

TIPO DE VÍNCULO	CÓDIGO	COMPARAÇÃO	MOVIMENTAÇÕES	SERVIDORES	MOVIMENTAÇÕES(%)	TOTAL DO GRUPO	SERVIDORES (%)
Ativo permanente	EST-01	progrediu	14411	10186	66.0	28596	35.6
Ativo permanente	EST-01	regrediu	7412	6048	33.9	28596	21.1
Ativo permanente	EST-01	permaneceu	0	15442	0	28596	54.0
Sem vínculo	EST-04	progrediu	2844	1884	72.3	5707	33.0
Sem vínculo	EST-04	regrediu	1087	860	27.6	5707	15.0
Sem vínculo	EST-04	permaneceu	0	2940	0	5707	51.5
Exerc. descent.	EST-18	progrediu	1975	1228	62.7	2271	54.0
Exerc. descent.	EST-18	regrediu	1174	841	37.3	2271	37.0
Exerc. descent.	EST-18	permaneceu	0	310	0	2271	13.6

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

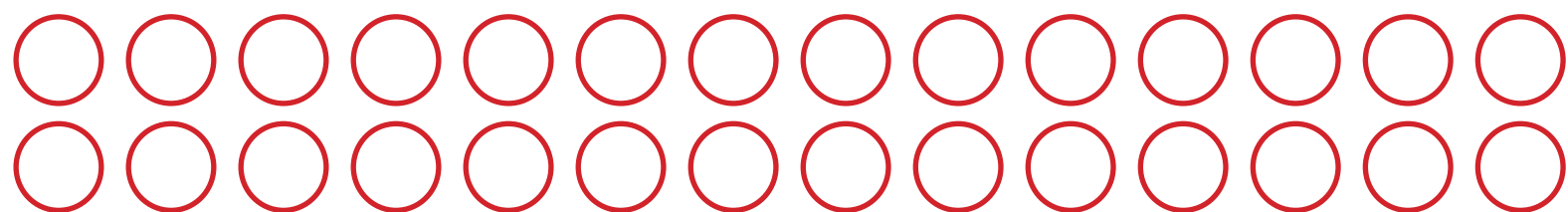
Nota: Coorte de pessoas em cargos comissionados referente a agosto de 2024. Contagem e cálculos consideram apenas permanências de pelo menos três meses no cargo.

Restrita aos níveis 5, 6 e 7, a mesma desagregação (tabela 14) torna os contrastes mais nítidos. O primeiro aspecto relevante é a composição do universo analisado. A predominância dos ativos permanentes indica que a ocupação dos níveis superiores da burocracia dirigente se apoia majoritariamente em quadros vinculados às carreiras regulares da administração federal.

Entre os ativos permanentes, *a progressão constitui o padrão dominante de mobilidade*. Esse resultado sugere que, entre os integrantes de carreiras permanentes que alcançaram os níveis 5, 6 e 7, a ocupação de cargos de alta direção está fortemente associada a trajetórias anteriores de ascensão na hierarquia dos cargos e funções comissionadas.

Os nomeados sem vínculo permanente com o serviço público apresentam uma configuração distinta. Quando os nomeados sem vínculo circulam verticalmente, a direção predominante também é ascendente; contudo, diferentemente dos ativos permanentes, a progressão não domina de maneira inequívoca o perfil individual do grupo, pois a proporção de servidores sem mobilidade hierárquica registrada é praticamente idêntica à dos que progrediram. Esse cenário é esperado, na medida em que o ingresso no cargo dirigente decorre de ingresso externo, mediante convite. A perspectiva de construir uma trajetória ao modo de uma carreira burocrática tem menor relevo entre os recrutados com este perfil.

Esses resultados convergem com a análise anterior por nível hierárquico. As tabelas relativas aos ocupantes dos níveis 5 e 6 mostraram que suas trajetórias se concentram nos estratos imediatamente inferiores, especialmente nos níveis 4 e 5, nos quais os tempos médios de experiência são elevados. A tabela 14 acrescenta que essa acumulação de experiência não ocorre de forma homogênea entre os diferentes tipos de vínculo. Para os servidores permanentes e, sobretudo, para aqueles em exercício descentralizado, o acesso às posições superiores está fortemente associado a movimentos de progressão anteriores. Para os nomeados sem vínculo, a circulação ascendente também existe, mas divide a importância com trajetórias sem mudança de nível registrada.



A presença majoritária de ativos permanentes nos níveis 5, 6 e 7 e a elevada incidência de progressão nesse grupo é compatível com mecanismos de valorização da experiência acumulada, do conhecimento organizacional e do capital burocrático construído no Estado. O padrão dos servidores em exercício descentralizado torna essa interpretação ainda mais precisa: nesses casos, os capitais acumulados no interior da burocracia parecem possuir também natureza relacional e interorganizacional, pois a circulação entre órgãos, políticas e posições decisórias constitui parte da própria experiência profissional que precede o acesso à direção superior<sup>15</sup>. Os nomeados sem vínculo, por sua vez, revelam o componente mais aberto e discricionário desse arranjo. Sua presença relevante nos níveis superiores, combinada ao fato de que parcela expressiva não apresenta progressão hierárquica registrada, indica que a alta direção não se constitui exclusivamente como ponto de chegada de carreiras internas.

**Tabela 14 - Mobilidade vertical dos nomeados para cargos comissionados nos níveis 5,6 e 7 (1999 – 2024), por tipo de vínculo**

TIPO DE VÍNCULO	CÓDIGO	COMPARAÇÃO	MOVIMENTAÇÕES	SERVIDORES	MOVIMENTAÇÕES(%)	TOTAL DO GRUPO	SERVIDORES (%)
Ativo permanente	EST-01	progrediu	2269	2010	97.8	2697	74.5
Ativo permanente	EST-01	regrediu	52	47	2.2	2697	1.7
Ativo permanente	EST-01	permaneceu	0	500	0	2697	18.5
Sem vínculo	EST-04	progrediu	419	335	88.8	758	44.2
Sem vínculo	EST-04	regrediu	53	46	11.2	758	6.1
Sem vínculo	EST-04	permaneceu	0	334	0	758	44.1
Exerc. descent.	EST-18	progrediu	290	248	95.1	284	87.3
Exerc. descent.	EST-18	regrediu	15	9	4.9	284	3.2
Exerc. descent.	EST-18	permaneceu	0	1	0	284	0.3

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de pessoas em cargos comissionados referente a agosto de 2024. Contagem e cálculos consideram apenas permanências de pelo menos três meses no cargo.

15. Esse argumento requer, contudo, uma análise sobre a circulação entre os órgãos federais, a ser realizada futuramente.

## 3.4 Tempo de Experiência em cada Nível Hierárquico

Esta seção examina, em maior profundidade, a trajetória internível prévia dos servidores de agosto de 2024 nomeados para cargos nos níveis 5 e 6. Para tanto, as pessoas foram agrupadas por identificador (ID), nível de cargo e situação funcional, o que possibilitou quantificar a duração da permanência de cada servidor em cada nível da estrutura dos cargos de livre provimento ao longo de sua carreira. Adicionalmente, calcula-se a participação proporcional de cada nível na trajetória dos nomeados. Esse cálculo foi realizado dividindo-se o total de meses em que cada servidor permaneceu em determinado nível pelo total de meses em que ele ocupou algum cargo ao longo de sua trajetória.

### Nível 5

---

Cem meses: é quanto os servidores do nível 5 acumularam, em média, de experiência em cargos comissionados (tabela 15); oito anos e quatro meses, portanto, dos quais a maior duração média foi registrada no próprio nível 5, com 39 meses, seguida pelo nível 4, com 31 meses, e pelo nível 3, com 18 meses. Em contraste, a experiência média nos níveis inferiores 1 e 2 é consideravelmente menor: 3 e 6 meses. Também é residual a passagem por posições superiores: a permanência média no nível 6 é de 3 meses e, no nível 7, de apenas 0,3 mês. *Os níveis 3, 4 e 5 concentram 88,5 dos 100 meses médios de experiência observados*, o que indica que a trajetória dos atuais ocupantes do nível 5 se desenvolve predominantemente no segmento intermediário e superior da hierarquia de cargos comissionados.

A tabela 16 desloca o foco da trajetória média individual para a composição agregada do tempo. Considerando todos os meses de experiência registrados desde janeiro de 1999, 49% foram transcorridos no próprio nível 5. O nível 4 concentra outros 25% do tempo total acumulado, enquanto o nível 3 responde por 16%. Somados, os níveis 3, 4 e 5 reúnem 90% de toda a experiência observada na série. Os níveis 1 e 2 correspondem a apenas 2% e 4%, respectivamente, enquanto os níveis 6 e 7 representam, em conjunto, apenas 2,5% do tempo acumulado. A distribuição agregada reitera o quadro: os níveis 4, 5 e 6 reúnem 86% de toda a experiência da coorte.

A diferença entre os resultados das duas tabelas é informativa: os servidores com trajetórias mais longas na estrutura tendem a acumular uma parcela relativamente maior de sua experiência no próprio nível 5. Em outros termos, embora a passagem pelo nível 4 seja recorrente e importante para o servidor médio, os percursos mais extensos parecem estar especialmente associados à permanência prolongada no nível 5.

**Tabela 15 - Média do tempo de experiência progressa dos servidores do nível 5, em meses em cada nível**

1	2	3	4	5	6	7
2.8	5.6	18	31.1	39.4	2.8	0.3

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de ocupantes de cargos comissionados em agosto de 2024. Os cálculos consideram apenas permanências iguais ou superiores a três meses.

**Tabela 16 - Percentual do tempo de experiência progressa dos servidores do nível 5, em meses em cada nível**

1	2	3	4	5	6	7
2.4	4.4	16.4	24.9	49	2.2	0.3

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de ocupantes de cargos comissionados em agosto de 2024. Os cálculos consideram apenas permanências iguais ou superiores a três meses.

Na tabela 17, a experiência acumulada dos ocupantes do nível 5 é desagregada por situação funcional. A tabela apresenta a distribuição percentual do tempo total acumulado em cada nível, enquanto a tabela 18 apresenta a média de meses de experiência em cada estrato da hierarquia. A chegada ao nível 5 associa-se a trajetórias distintas conforme o tipo de vínculo com o setor público. A experiência anterior permanece fortemente concentrada nos níveis superiores da estrutura, mas o peso relativo do próprio nível 5, do nível 4 e dos níveis intermediários varia de modo substantivo entre ativos permanentes, servidores em exercício descentralizado e nomeados sem vínculo.

**Tabela 17 - Percentual do tempo de experiência progressa dos servidores do nível 5, por situação funcional**

SITUAÇÃO FUNCIONAL	CÓDIGO	1	2	3	4	5	6	7
Ativo Permanente	Est-01	3.1	6.7	20.4	23.3	44.3	1.6	0.1
Exercício descentralizado	Est-18	5.7	15	18.7	40.5	18.5	1	0.1
Sem vínculo	Est-04	3	4.7	9.3	23.6	54	4.2	0.6

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de ocupantes de cargos comissionados em agosto de 2024. Os cálculos consideram apenas permanências iguais ou superiores a três meses.

Entre os ativos permanentes, observa-se uma distribuição mais uniforme entre os níveis 3, 4 e 5. O próprio nível 5 concentra 44% da experiência, seguido pelo nível 4 (23%) e pelo nível 3 (20%). Essa composição indica que os servidores permanentes que chegaram ao nível 5 acumularam experiência substancial nos níveis imediatamente inferiores. A tabela de médias confirma esse padrão: esses servidores permaneceram, em média, 35 meses no nível 5, 23 meses no nível 4 e 19 meses no nível 3.

**Tabela 18 - Média do tempo de experiência progressa dos servidores do nível 5, em meses, por tipo de vínculo**

SITUAÇÃO FUNCIONAL	CÓDIGO	1	2	3	4	5	6	7
Ativo Permanente	Est-01	2.5	4.9	19	22.8	34.7	2	0.1
Exercício descentralizado	Est-18	3.3	9	12.3	30.7	15.5	0.6	0.1
Sem vínculo	Est-04	1.9	2.4	5.1	16.9	20.2	2.4	0.5

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de ocupantes de cargos comissionados em agosto de 2024. Os cálculos consideram apenas permanências iguais ou superiores a três meses.

A comparação entre os três grupos qualifica a interpretação anterior segundo a qual o nível 4 seria o principal degrau de acesso ao nível 5. Essa afirmação permanece válida para o conjunto da análise, mas deve ser modulada pela situação funcional. Entre os servidores em exercício descentralizado, o nível 4 é claramente o centro da trajetória, tanto em termos percentuais quanto em média de meses. Entre os ativos permanentes, o nível 4 também é relevante, mas aparece articulado a uma experiência mais ampla no nível 3. Já entre os nomeados sem vínculo, o próprio nível 5 é o principal espaço de permanência, enquanto o nível 4 funciona como uma posição importante, mas não dominante. Portanto, o nível 4 não opera da mesma forma para todos os grupos: é um ponto de forte acumulação para os servidores em exercício descentralizado, uma etapa relevante de progressão para os ativos permanentes e uma posição complementar em trajetórias mais concentradas dos nomeados sem vínculo.

Os níveis inferiores têm peso reduzido, mas não idêntico entre os grupos. Isso reforça a interpretação de que a mobilidade relevante para o acesso ao nível 5 ocorre principalmente entre os níveis 3, 4 e 5, mas com maior amplitude entre ativos permanentes e servidores em exercício descentralizado do que entre nomeados externos. Os resultados também sublinham que a experiência acima do nível 5 permanece residual. A trajetória típica é ascendente ou lateral nos estratos superiores, não descendente a partir dos níveis 6 e 7<sup>16</sup>. Entre os servidores em exercício descentralizado, os valores são ainda menores: 1% no nível 6 e 0,1% no nível 7. Os nomeados sem vínculo apresentam proporção relativamente maior de experiência superior, com 4,2% no nível 6 e 0,6% no nível 7, mas esses valores continuam baixos. Isso indica que a coorte de ocupantes do nível 5 não é composta predominantemente por indivíduos que retornaram de postos mais altos.

## Nível 6

---

Os ocupantes do nível 6 carregam ainda mais bagagem: 113 meses, em média, desde 1999 (tabela 19) Diferentemente do padrão esperado para uma trajetória concentrada no cargo atualmente ocupado, a maior média de permanência é observada no nível 5, com 36 meses, seguida pelo próprio nível 6, com 30 meses, e pelo nível 4, com 29 meses. A experiência nos níveis 1, 2 e 3 é consideravelmente menor (16 meses), enquanto a passagem pelo nível 7 é residual (2 meses). Em conjunto, os níveis 4, 5 e 6 concentram 95 dos 113 meses médios observados, ou seja, *praticamente toda a trajetória dos ocupantes do nível 6 ocorre no topo da estrutura de cargos. A composição agregada aponta na mesma direção* (tabela 20).

A principal diferença, portanto, é que o nível 5 aparece mais nitidamente como posição de permanência e estabilização de seus ocupantes, ao passo que o nível 6 se caracteriza por um processo de seleção mais assentado na experiência prévia acumulada nos níveis imediatamente superiores. O acesso ao nível 6 exige, em maior medida, uma trajetória já consolidada na alta burocracia, especialmente pela passagem prolongada pelo nível 5.

16. Entre os ativos permanentes, o nível 6 concentra apenas 1,6% do tempo acumulado, e o nível 7, 0,1%.

**Tabela 19 – Média do tempo de experiência progressa dos servidores do nível 6, em meses em cada nível**

1	2	3	4	5	6	7
2.3	4	10	28.9	36	29.6	2

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de ocupantes de cargos comissionados em agosto de 2024. Os cálculos consideram apenas permanências iguais ou superiores a três meses.

**Tabela 20 – Percentual do tempo de experiência progressa dos servidores do nível 6, em meses em cada nível**

1	2	3	4	5	6	7
1.7	3.2	7.4	19.8	25	40.9	1.7

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de ocupantes de cargos comissionados em agosto de 2024. Os cálculos consideram apenas permanências iguais ou superiores a três meses.

Para a coorte do nível 6, a extensa experiência registrada nos níveis 4 e 5 indica que a nomeação para esse patamar tende a recair sobre indivíduos já testados em funções de elevada responsabilidade decisória. Embora a nomeação permaneça discricionária e possa depender de confiança política, redes profissionais ou alinhamento com autoridades superiores, a trajetória dos ocupantes do nível 6 revela um componente ainda mais pronunciado de seleção interna entre indivíduos previamente inseridos em posições de alta direção, especialmente na análise por situação funcional, a seguir.

Desagregada por situação funcional (tabelas 21 e 22), a experiência dos ocupantes do nível 6 revela as mesmas rotas, agora mais separadas entre si. No nível 5, os ativos permanentes apresentavam maior concentração no próprio nível 5, mas com peso substantivo dos níveis 3 e 4; os servidores em exercício descentralizado tinham forte centralidade no nível 4; e os sem vínculo concentravam a maior parte do tempo no próprio nível 5. No nível 6, essa diferenciação se acentua. Entre ativos permanentes, a trajetória passa a se distribuir de modo mais equilibrado entre os níveis 4, 5 e 6, indicando uma progressão mais longa e seletiva. Entre os servidores em exercício descentralizado, o nível 4 permanece como principal espaço de experiência, sugerindo que sua circulação continua mais ancorada em posições imediatamente anteriores à alta direção do que no próprio nível 6. Entre os sem vínculo, a concentração no nível de destino torna-se ainda mais forte: 57% do tempo acumulado está no próprio nível 6, contra 54% no próprio nível 5 na tabela anterior.

**Tabela 21 - Percentual do tempo de experiência progressa dos servidores do nível 6, em meses, por situação funcional em cada nível**

SITUAÇÃO FUNCIONAL	CÓDIGO	1	2	3	4	5	6	7
Ativo Permanente	Est-01	3.5	6.7	13.8	25.4	25.6	23.8	0.6
Exercício descentralizado	Est-18	6	10.8	17.5	37.6	19.3	7.8	0.7
Sem vínculo	Est-04	2	3.9	2.4	14.6	17.2	56.6	2.8

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

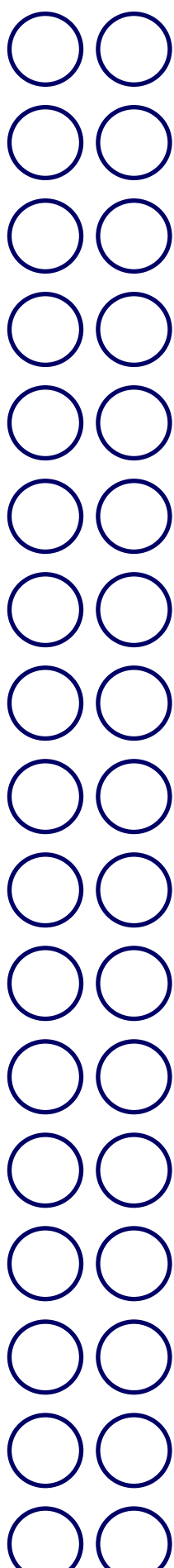
Nota: Coorte de ocupantes de cargos comissionados em agosto de 2024. Os cálculos consideram apenas permanências iguais ou superiores a três meses.

**Tabela 22 - Média do tempo de experiência progressa dos servidores do nível 6, em meses, por situação funcional em cada nível**

SITUAÇÃO FUNCIONAL	CÓDIGO	1	2	3	4	5	6	7
Ativo Permanente	Est-01	3.1	4.5	13.3	27.8	31.9	24.4	0.7
Exercício descentralizado	Est-18	2.5	5.8	10.4	27.2	19.6	4.7	0.4
Sem vínculo	Est-04	0.6	0.9	1.4	9.8	12.6	19.3	2.2

Fonte: Siape, 2025. Elaboração e cálculo dos autores.

Nota: Coorte de ocupantes de cargos comissionados em agosto de 2024. Os cálculos consideram apenas permanências iguais ou superiores a três meses.



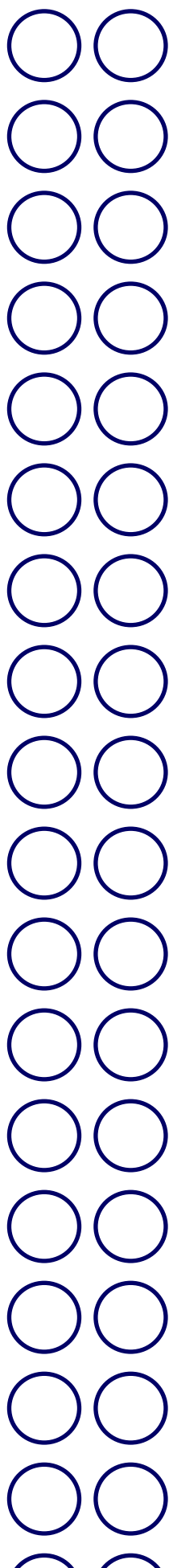
# 4. Considerações finais

Este estudo partiu da indagação sobre se os ocupantes dos postos superiores da burocracia federal chegam a essas posições após acumular experiência em cargos dirigentes de menor hierarquia. A resposta é afirmativa, mas requer qualificação. A burocracia dirigente federal não se organiza como uma carreira formal, regida por regras impessoais de promoção sucessiva. Os cargos examinados são “de confiança”, preenchidos por decisão discricionária. Ainda assim, as trajetórias dos seus ocupantes mostram que essa discricionariedade não opera, em regra, sobre pessoas alheias à experiência administrativa anterior. Nos níveis 5 e 6, sobretudo, o acesso ao alto escalão associa-se com frequência à passagem prolongada por posições imediatamente inferiores da estrutura de cargos comissionados.

A primeira evidência refere-se ao desenho da estrutura dirigente. Os cargos concentram-se nos níveis intermediários e tornam-se progressivamente mais raros à medida que se avança na hierarquia, ainda que o número total de posições tenha crescido de forma expressiva a partir de 2021 (figura 2). Os padrões de permanência revelam, por sua vez, que os níveis 6 e 7 são ocupados por períodos mais curtos do que os dos níveis inferiores. Esse resultado sugere que as posições situadas no topo da estrutura estão mais expostas às mudanças de comando político, às recomposições ministeriais e às substituições das equipes dirigentes.

Outro aspecto relevante é a distância sistemática entre a média e a mediana em todos os níveis. A maior parte dos ocupantes permanece por pouco tempo nos cargos, enquanto um grupo menor mantém-se por períodos muito longos, o que eleva a média observada. A estrutura dirigente abriga, ao mesmo tempo, alta rotatividade (tendo como referência episódios no mesmo posto) para a maioria e longa permanência para poucos. O que a distingue não é nenhum dos dois polos, mas sua convivência.

A análise da mobilidade vertical conduz a uma conclusão semelhante. Entre os integrantes da coorte observada em agosto de 2024, 55% per-



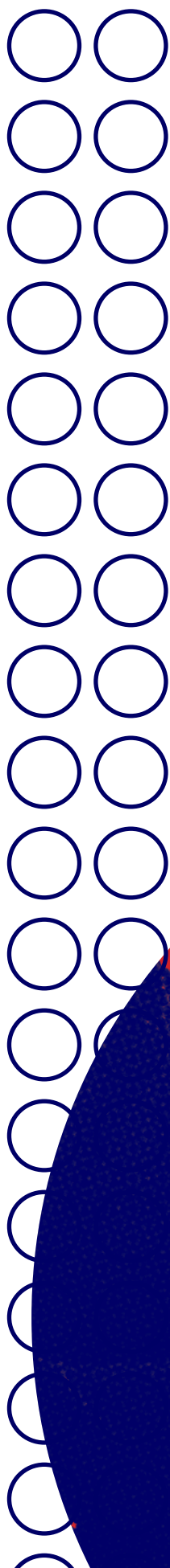
maneceram exclusivamente em um mesmo nível hierárquico ao longo de toda a série histórica. Outros 40% registraram pelo menos um movimento de progressão, enquanto 24% experimentaram algum episódio de regressão. Quando se observam as movimentações em si, porém, a assimetria é evidente: dois terços dos deslocamentos ocorreram em direção a níveis superiores, e apenas um terço correspondeu a movimentos descendentes.

Esses resultados sugerem que os cargos comissionados desempenham funções distintas para diferentes grupos de ocupantes. Para muitos servidores, constituem posições relativamente estáveis, sem mobilidade hierárquica observável. Para outros, integram trajetórias marcadas por sucessivos deslocamentos entre níveis, nas quais a ascensão ocorre com maior frequência do que o retorno a posições inferiores. Se o padrão observado não corresponde a uma carreira formalmente estruturada, tampouco é compatível com a ideia de nomeações isoladas e desconectadas de experiências anteriores. Entre esses extremos, emerge um sistema em que parte relevante da mobilidade parece estar associada à experiência acumulada e à circulação prévia pela própria estrutura de cargos.

Esses resultados permitem retomar a discussão teórica. O caso brasileiro exige acrescentar à oposição entre racionalidade administrativa e racionalidade política uma dimensão relacional. A circulação na burocracia dirigente não se organiza apenas por senioridade ou por progressões lineares. Ela também depende de reputação, convites, experiência compartilhada e redes de confiança construídas entre órgãos e posições de direção. Os resultados encontrados são compatíveis com essa interpretação. A centralidade dos níveis imediatamente inferiores, sobretudo dos níveis 4 e 5, sugere que esses postos funcionam não apenas como degraus hierárquicos, mas também como espaços onde se acumulam conhecimento institucional, visibilidade administrativa e relações que podem sustentar novas nomeações.

Essa evidência sugere que a experiência acumulada importa, mas não opera como um mecanismo automático de promoção. Ela amplia as oportunidades de acesso aos cargos superiores, sem eliminar o papel das escolhas discricionárias que caracterizam os processos de nomeação. É essa combinação entre experiência prévia e seleção política que permite compreender a lógica de funcionamento da alta burocracia federal.

Desse modo, nossa contribuição consiste em caracterizar a alta burocracia federal como um *regime de promoção discricionária ancorado na experiência*. O acesso aos níveis superiores é fortemente associado à acumulação prévia de experiência na própria estrutura dirigente, mas a progressão não decorre de regras impessoais ou automáticas. A experiência funciona



como recurso de seleção, cuja valorização depende de decisões políticas tomadas em contextos organizacionais específicos.

A análise possui limites claros, parte dos quais será suprida por análises futuras previstas. Os resultados devem ser interpretados à luz das características específicas da coorte analisada. Embora os padrões observados sugiram a existência de mecanismos relativamente estáveis de mobilidade na alta burocracia federal, apenas a comparação entre coortes formadas em diferentes períodos governamentais permitirá distinguir com maior precisão aquilo que constitui um traço duradouro do sistema de nomeações daquilo que reflete circunstâncias políticas particulares.

Essas limitações não comprometem o resultado central. Os postos superiores da burocracia federal brasileira são preenchidos por escolha discricionária, mas essa discricionariedade opera com base em uma experiência acumulada que se distribui de forma desigual. Os ocupantes dos níveis 5 e 6 apresentam trajetórias fortemente concentradas nos degraus imediatamente inferiores da hierarquia, com diferenças relevantes segundo seu vínculo funcional. A experiência conta, mas sua conversão em promoção depende de decisões políticas, de relações de confiança e de contextos organizacionais específicos.





# Referências

BACH, T.; VEIT, S. The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? *Journal of Public Administration Research and Theory*, dez. 2017. ISSN 1053-1858, 1477-9803.

Disponível em: <http://academic.oup.com/jpart/advance-article/doi/10.1093/jpart/mux041/4695860>.

CARDOSO, D. et al. Interpersonal Connections and Career Mobility in Bureaucratic Labor Markets: Evidence From Brazil. *Public Administration Review*, n/a, n. n/a, 2026.

ISSN 1540-6210. eprint: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/puar.70116>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.70116>.

CAVALCANTE, P. O.; GOMIDE, A. *O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo*. [S.l.: s.n.], 2018.

DAHLSTRÖM, C.; PETERS, B. G.; PIERRE, J. Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies. In: CARL, D.; B, G. P.; JON, P. (Ed.). *Steering from the Centre*. University of Toronto Press, 2011. p. 3–24. ISBN 978-1-4426-4148-8.

Disponível em: <https://utppublishing.com/doi/10.3138/9781442610699.002>.

GRAEF, A. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), jan. 2010. Accepted: 2015-01-19T16:05:51Z.

Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/1724>.

JR, R. P. B. et al. *Improving Public Sector Performance : Through Innovation and Inter-Agency Coordination*. [S.l.], 2018.

Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/833041539871513644>.

LOPEZ, F.; GUEDES, A. A circulação e o perfil das elites burocráticas federais: de FHC a Bolsonaro. In: *Mosaico da Burocracia Pública Brasileira: novos olhares sobre burocratas e interesses no Brasil*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2022.

LOPEZ, F.; MOREIRA, T. O Carrossel Burocrático dos Cargos de Confiança: Análise de Sobrevivência dos Cargos de Direção (DAS) do Executivo Federal Brasileiro (1999-2017). *Dados*, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), v. 65, p. e20200157, 2022. ISSN 0011-5258, 1678-4588.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/S58Z5hqbGg38k4C4jMrSkMz/?lang=pt>.

LOPEZ, F.; Praça, Sergio. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. [S.l.]: IPEA, 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, N.; BORGES, J. Governo compartilhado? O papel da Presidência na formação e coordenação da agenda de políticas do Executivo federal (2003-2014). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018.

Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8903>.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. d. Party filiation and appointment for positions in the Brazilian federal bureaucracy (1999-2018). *Revista de Administração Pública*, Fundação Getulio Vargas, v. 53, p. 711-731, 2019. ISSN 0034-7612, 1982-3134.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/wXMhMYyLpWpMqySX7qNj8Sj/?lang=en>.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 4, p. 46-82, fev. 2014. ISSN 2357-8017, 0034-9240.

Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/400>.

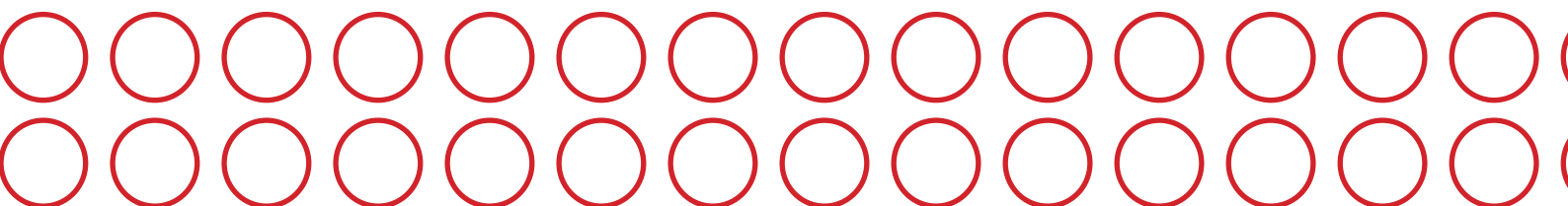
OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Universidade Federal do Paraná, p. 147-168, 2007. ISSN 0104-4478, 1678-9873.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6W9z4y9qQR4jwmSNRzzQfjh/?lang=pt&format=html>.

PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; LARRABURU, C. R. R. Roles, trust and skills: A typology of patronage appointments. *Public Administration*, v. 97, n. 1, p. 147-161, mar. 2019. ISSN 0033-3298, 1467-9299.

Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12560>.

PETERS, B. G. *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*. Sixth edition. Milton Park, Abingdon, Oxon New York: Routledge, 2010. ISBN 978-0-415-34209-4 978-0-203-87914-6 978-1-136-70617-2 978-1-136-70612-7 978-1-136-70616-5.

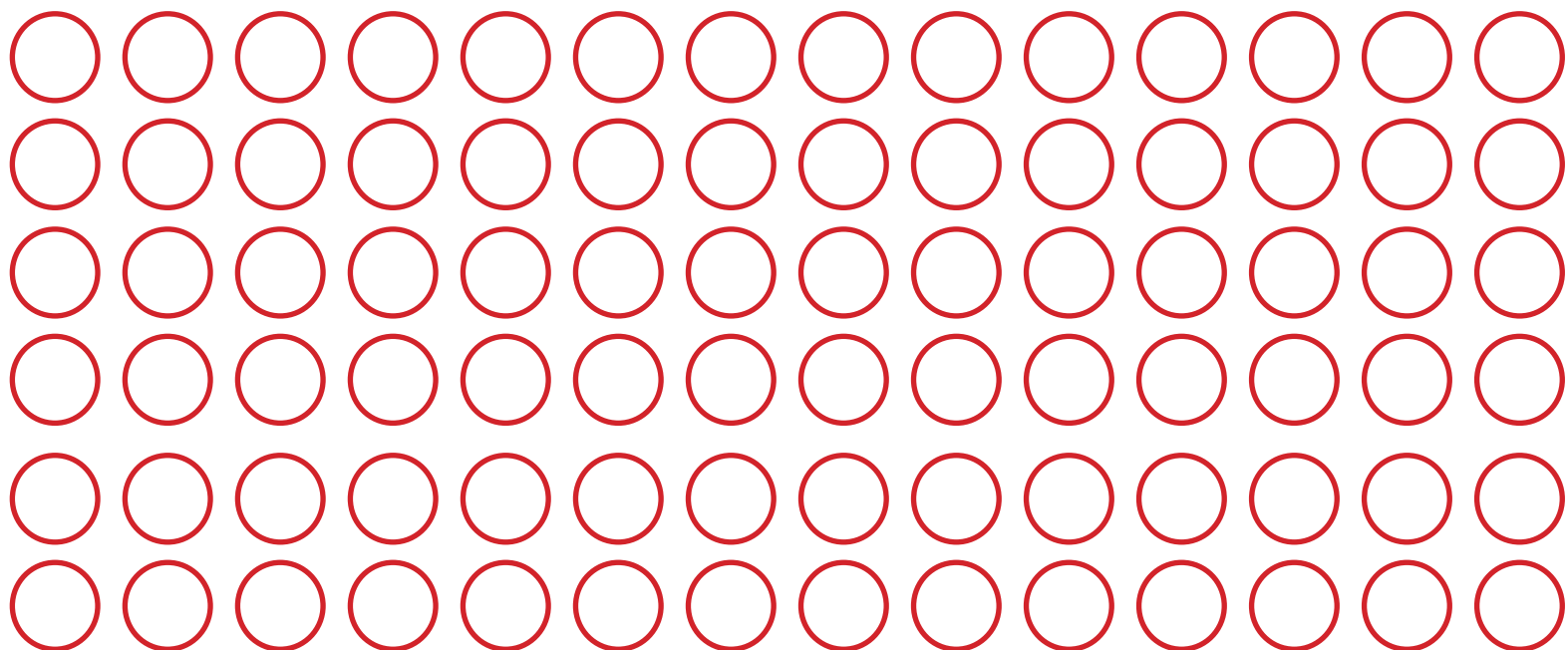


QUEIROZ, A. A. d. *Para entender o funcionamento do governo e da máquina pública*. Brasília, DF: Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas LTDA, 2024. ISBN 978-65-985401-0-4.

REIS, M. S. Trajetórias e mecanismos de mobilidade dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na Administração Pública Federal Brasileira (2000-2018). Accepted: 2024-01-15T18:59:29Z. 2024.  
Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/47264>.

SCHNEIDER, B. R. *Politics within the state: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 1991. (Pitt Latin American series). ISBN 978-0-8229-3689-3 978-0-8229-8536-5 978-0-8229-7679-0.

WEBER, M. Sociologia do Estado. In: *Economia e sociedade*. S.l.: Universidade de Brasília, 1991. v. 1. ISBN 978-85-230-0314-2. Num Pages: 422.





Movimento  
Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

FUNDAÇÃO  
**Lemann**