



PERDA OU CIRCULAÇÃO DE LIDERANÇAS?

Trajetórias de dirigentes
públicos na RAIS, 2009-2023

JUNHO DE 2026


Movimento
Pessoas à Frente
JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

**FUNDAÇÃO
Lemann** 

REALIZAÇÃO

Movimento Pessoas à Frente
IPEA
Fundação Lemann

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE

DIRETORA EXECUTIVA
Jessika Moreira

ADVOCACY E MOBILIZAÇÃO
Lucas Porto

COMUNICAÇÃO
Ana Cândida Pena
Marina Cipolla

CONHECIMENTO
Eduardo Araujo Couto

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
Renata Oliveira

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E CAPTAÇÃO DE RECURSOS
Lana Brito

ASSESSORIA GOVERNAMENTAL E POLÍTICA
Israel Batista

ASSESSORIA DE IMPRENSA
Analítica Comunicação

IPEA

PRESIDENTA
Luciana Mendes Santos Servo

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

PESQUISADOR RESPONSÁVEL
Felix Lopez

FUNDAÇÃO LEMANN

CONHECIMENTO, DADOS & PESQUISA
Flávia Schmidt
Matheus Nunes de Freitas

SOBRE A NOTA TÉCNICA

PESQUISADOR RESPONSÁVEL
Breno Marisguia

REVISÃO E SUMÁRIO EXECUTIVO

Eduardo Araujo Couto
Felix Lopez

Matheus Nunes de Freitas

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Camila Ribeiro

Brasil, 2026

✉ contato@movimentopessoasafrente.org.br

📍 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.

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 Brasileiro¹, 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 poderão moldar o futuro do Estado e dos serviços públicos no país.

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

Sumário Executivo

O debate sobre lideranças públicas costuma ser marcado por diferentes preocupações, sendo uma delas bem frequente: afinal, as pessoas que ocupam essas posições costumam sair do setor público brasileiro de forma rápida? A percepção de alta rotatividade em cargos de direção frequentemente toma conta desse debate e alimenta diagnósticos sobre descontinuidade administrativa, fragilidade institucional e perda de capacidades estatais.

No entanto, os resultados desta pesquisa sugerem que essa percepção de alta rotatividade precisa ser qualificada.

A partir do acompanhamento longitudinal de dirigentes públicos brasileiros entre 2009 e 2023, utilizando registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), **o estudo mostra que diferentes formas de permanência, circulação e saída coexistem nas trajetórias dirigentes. Em muitos casos, o que se observa é a circulação de lideranças públicas dentro do próprio Estado.** Sendo assim, um órgão pode enfrentar elevada renovação em suas posições de liderança e, ainda assim, a administração pública em si tenha retido estes dirigentes, fazendo com que não aconteça a perda definitiva de capacidades institucionais.

Neste sentido, a principal contribuição desta pesquisa é demonstrar que a mobilidade dirigente não pode ser compreendida por uma única medida de rotatividade. Para entender como as lideranças públicas permanecem, circulam e deixam posições de direção, é necessário observar suas trajetórias institucionais.

Os principais achados da investigação liderada por Breno Marisguia² são:

2. Breno A. H. Marisguia é pesquisador de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, instituição na qual também obteve seu doutorado em Ciência Política. <http://lattes.cnpq.br/3901080095177475>

● **Achado 1:** a permanência nos postos dirigentes são curtos, mas as trajetórias em cargos de liderança são significativamente mais longas

A permanência de um dirigente no mesmo posto, isto é, no mesmo cargo dentro do mesmo órgão, é curta: mais da metade (57%) dos episódios se encerram em até dois anos. A trajetória na liderança dessas pessoas, porém, costuma ir bem além disso. As carreiras de 79% dos dirigentes supera dois anos, 55% ultrapassa quatro anos, e 20% ainda ocupam esses postos uma década após o início de suas trajetórias.

Em outras palavras, a curta duração em um posto não implica necessariamente na curta duração da carreira da pessoa enquanto dirigente público. **Uma parcela importante da rotatividade observada, na verdade, corresponde à mobilidade e à circulação entre cargos, órgãos e esferas de governo, e não à saída definitiva de uma posição de liderança no governo.**

● **Achado 2:** a mobilidade entre esferas de governo é muito limitada, com os entes estaduais sendo os mais estáveis

A permanência dentro da mesma esfera (Federal, Estadual, Distrital ou Municipal) é a regra, com taxas de retenção de até 99%. Os fluxos entre níveis federal, estadual e municipal são residuais, reforçando o caráter fortemente endógeno das carreiras dirigentes no setor público. Olhados em maior detalhe, os poucos fluxos territoriais, mapeados entre Unidades Federativas, mostram um polo atrativo no Distrito Federal, correspondente majoritariamente à ida ao serviço público federal; e corredores regionais de deslocamentos entre estados vizinhos.

Em média, os sistemas estaduais tendem a exibir maior estabilidade do que os blocos municipais, enquanto o sistema federal ocupa posição intermediária. O Índice de Estabilidade demonstra que 100% daqueles classificados como “muito alta” são estados. Na faixa alta, 64% também são estaduais, 27% municipais e 9% correspondem ao sistema federal.

Em resumo, **a mobilidade dos dirigentes costuma ficar restrita a diferentes cargos e órgãos dentro da mesma esfera de governo. Dentre cada um dos níveis federativos, porém, as trocas (e, vale ressaltar, sobretudo a circulação) são mais frequentes nos municípios, seguidos da esfera federal; os estados costumam reter dirigentes por mais tempo.**

● **Achado 3:** o retorno de dirigentes ao mesmo órgão após uma saída é relativamente comum

O efeito *boomerang*, isto é, quando uma saída é seguida de um retorno ao mesmo nível de governo (Federal, Estadual ou Municipal), ocorre em quase metade (44%) dos 956 mil casos identificados entre 2009 e 2023.

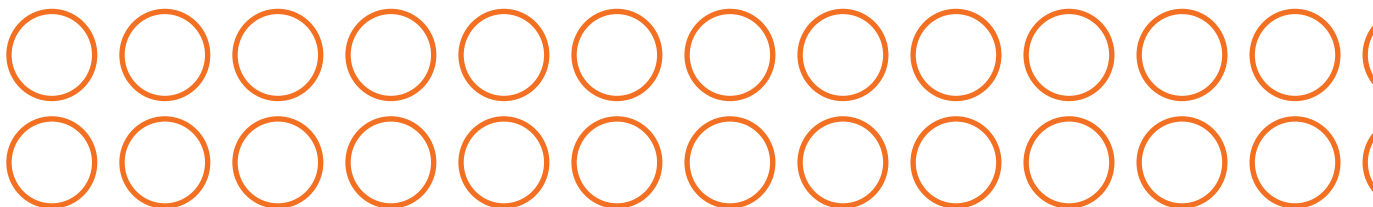
Há variação também na frequência da ocorrência deste retorno, liderada pelos municípios (mediana de 90% de retornos após o desligamento), com dados similares e perto de 64% (também mediana) para estados, União e Distrito Federal.

Outro ponto importante é que mesmo quando se confirma a saída de um cargo dirigente, isso não implica, na maioria dos casos, no desligamento imediato do setor público. Cerca de 80% dos indivíduos permanecem no setor público no ano seguinte à saída em outras posições.

● **Achado 4:** o fenômeno da “porta giratória” em sentido estrito é raro

Cerca de 6 em cada 10 dirigentes não tiveram contato com o mercado, entendido aqui de maneira ampla (tudo o que não estiver na administração pública). Entre os 40% que atuaram também fora do setor público, apenas 1% do total realizou o fenômeno clássico da porta giratória, isto é, quando existe uma passagem pelo mercado e uma volta subsequente ao setor público.

Do total de pessoas em cargos de liderança no setor público, cerca de $\frac{1}{5}$ (21%) tiveram vínculos com o mercado previamente à passagem no setor público. Outro contingente menor, de quase 10%, passou pelo mercado posteriormente à ocupação de uma posição de dirigente público.



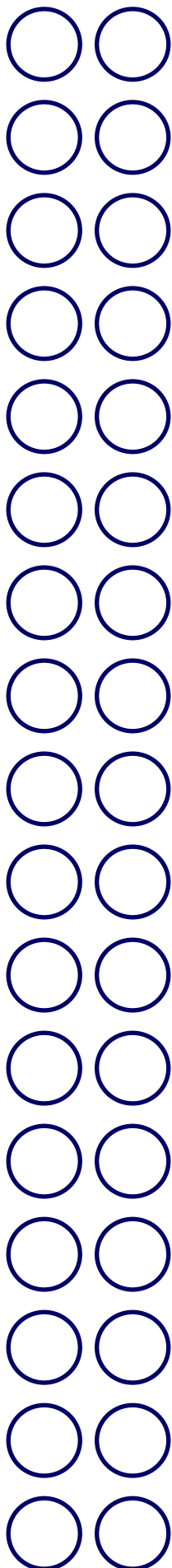
● **Achado 5:** comparação entre dirigentes do setor público e de entidades sem fins lucrativos

Por vezes, o setor público é tido como um dos voláteis da economia. No entanto, uma análise adicional realizada no estudo é a comparação entre dirigentes públicos e dirigentes de entidades sem fins lucrativos, tema ao qual o IPEA tem oferecido importante contribuição, especialmente por meio da plataforma Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MOSC)³.

Com essa análise é possível observar que a permanência mediana é de dois anos tanto no setor público quanto entre dirigentes de entidades sem fins lucrativos. As diferenças surgem nas trajetórias mais longas: a duração média é de 3,24 anos no setor público e de 2,13 anos no terceiro setor; e também no topo da distribuição: o percentil 90 alcança sete anos no setor público contra quatro anos nas entidades sem fins lucrativos. **Isso indica que há muitos mais episódios de trajetórias de dirigentes longas no setor público do que nas entidades sem fins lucrativos.**

3. <https://mapaosc.ipea.gov.br/>





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

Os resultados desta pesquisa sugerem que o principal desafio da gestão de lideranças públicas talvez não seja apenas evitar saídas, **mas compreender e gerir a circulação.**

Uma parte significativa da experiência dirigente continua circulando dentro do próprio Estado. O encerramento de um cargo pode ser seguido pela ocupação de outro cargo dirigente. A saída de um órgão pode resultar em ingresso em outro órgão. Mesmo saídas observadas podem ser sucedidas por retornos posteriores.

Isso não significa que a rotatividade e a própria mobilidade deixem de representar desafios para governos e organizações públicas. A troca frequente de dirigentes pode afetar continuidade administrativa, coordenação organizacional e preservação de conhecimento institucional. No entanto, os resultados mostram que os diagnósticos sobre esse fenômeno precisam lidar cada vez mais com a dinâmica da circulação dirigente e com os impactos (positivos ou negativos) em relação à capacidade de nossas instituições.

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 governos⁴, 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.

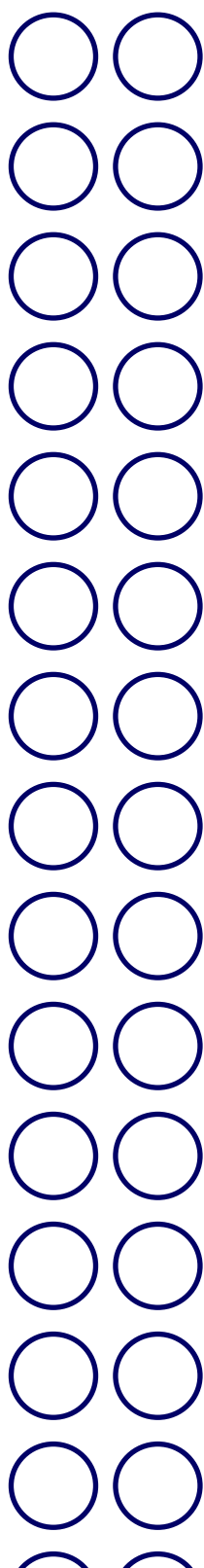
4. O Movimento Pessoas à Frente produziu, em 2025, uma proposta de Política Nacional de Lideranças em Governos. Disponível em: <https://movimento-pessoasafrente.org.br/materiais/politica-nacional-de-gestao-de-liderancas-em-governos/>



SUMÁRIO

- 11 Introdução
- 14 1. Postos curtos, trajetórias dirigentes mais longas
- 18 2. Estabilidade organizacional entre esferas federativas
- 22 3. Circulação entre esferas e territórios
- 27 4. Contatos para além do setor público e o fenômeno da “porta giratória”
- 30 5. Lideranças do setor público e lideranças de OSCs: comparação
- 32 6. Sair da direção não significa sair do setor público
- 34 Conclusão: implicações para a gestão de lideranças em governos

Introdução



A capacidade de governos entregarem políticas públicas depende, sobretudo, de pessoas. Para além de regras formais, recursos orçamentários ou desenhos institucionais, a existência de quadros dirigentes capazes de manter continuidade administrativa, incorporar mudanças políticas e coordenar organizações complexas se mostra central. Em regimes democráticos, esse desafio é agravado por um dilema conhecido: é preciso permitir que governos eleitos imprimam direção política à administração, mas também preservar experiência, memória institucional e profissionalização nos postos de comando.

No Brasil, esse dilema se manifesta em escala federativa. Dirigentes públicos atuam em órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; circulam entre diferentes tipos de cargos; podem transitar entre organizações públicas, mercado e terceiro setor; e estão sujeitos a ciclos eleitorais que afetam a ocupação de posições estratégicas. Ainda assim, o debate sobre essas posições se apresenta frequentemente com a ideia de que qualquer troca de cargo, órgão ou vínculo é uma perda equivalente de liderança. **Essa simplificação dificulta tanto o diagnóstico quanto o planejamento de políticas de gestão de lideranças.**

O argumento deste estudo é que **a análise sobre permanência de dirigentes públicos precisa ser medida para além da lógica da rotatividade, trazendo a lente da mobilidade para as discussões.** Nesta linha, “sair” não significa sempre a mesma coisa. Um dirigente pode sair de um posto — isto é, da combinação entre cargo e órgão — e seguir como dirigente em outro posto. Pode sair de uma ocupação dirigente específica, mas continuar no setor público. Pode deixar uma unidade organizacional e retornar posteriormente. Em resumo, **se a unidade de análise for o posto, a rotatividade parecerá elevada, mas se for a trajetória institucional das pessoas em posições de liderança, a permanência será maior.**

As análises que fundamentam este estudo acompanham, pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), pessoas que exerceram função diri-

gente entre 2009 e 2023. Para esses indivíduos, a base mantém também os anos em que aparecem fora da condição dirigente, permitindo observar entradas, saídas, retornos e deslocamentos entre cargos, órgãos, esferas federativas e setores. De forma ampla, a pesquisa organiza as análises em diferentes unidades: indivíduo, episódio de posto, transição anual, unidade organizacional, sistema federativo e destino após saída. **A presente nota técnica seleciona os resultados mais relevantes para uma pergunta prática: como interpretar a mobilidade de dirigentes públicos sem confundir troca de cadeira (circulação) com perda/saída de lideranças (rotatividade)?**

O que está sendo medido?

É importante, antes de entrarmos nos resultados, separar cinco medidas que costumam ser misturadas. De forma pontual:

- 1. Permanência no posto:** definida como a combinação entre cargo e órgão. Essa medida responde por quanto tempo a pessoa fica naquele lugar específico da estrutura administrativa.
- 2. Permanência na condição dirigente:** acompanha a pessoa desde o primeiro ano em que aparece como dirigente até a primeira saída observada dessa condição.
- 3. Saída de um bloco organizacional/esfera:** como federal, estadual, distrital ou municipal por UF.
- 4. Destino após a saída:** indica se a pessoa permanece no setor público, vai para o privado, segue para o terceiro setor ou deixa de aparecer na RAIS.

Tais medidas não são versões alternativas da mesma taxa. Cada uma responde a perguntas diferentes. A permanência no posto se preocupa com a duração de uma experiência específica de comando. Já a permanência na condição dirigente investiga quanto dura, no mínimo, o primeiro ciclo da pessoa na elite dirigente. Diferentemente, a estabilidade organizacional se debruça sobre a estabilidade do quadro dirigente de certo bloco da federação (Governos Federal, Estaduais ou Municipais). Por fim, o destino após a saída questiona o que acontece depois que a pessoa deixa de ser dirigente.

Essa separação é central para evitar uma leitura equivocada: rotatividade alta no posto não significa, necessariamente, perda imediata de liderança para o Estado. Pode significar rearranjo interno, deslocamento entre órgãos, mudança de esfera ou circulação dentro da própria administração pública. De forma sintética, o Quadro 1 resume as diferentes lógicas de mensuração.

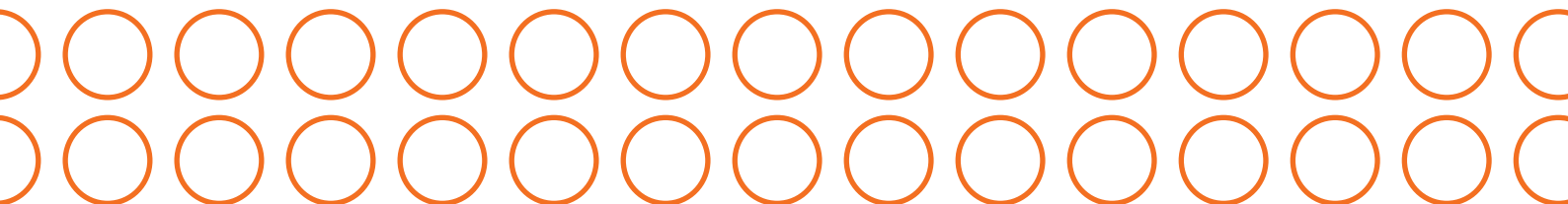
Quadro 1. Quatro formas de medir rotatividade dirigente

MEDIDA	UNIDADE DE ANÁLISE	PERGUNTA QUE RESPONDE	O QUE NÃO MEDE
Permanência no posto	Episódio no mesmo cargo + órgão	Quanto tempo a pessoa fica em uma experiência específica de comando?	Não mede se a pessoa continuou dirigente em outro posto
Permanência na condição dirigente	Pessoa desde a entrada na condição dirigente	Quanto tempo a pessoa permanece, no mínimo, na elite dirigente?	Não mede permanência no mesmo cargo ou órgão
Saída de bloco organizacional	Sistema federal, estadual, distrital ou municipal por UF	Quantos dirigentes deixam determinado bloco de governo em certo período?	Não mede necessariamente saída da condição dirigente
Destino após a saída	Ex-dirigente após deixar a condição dirigente	Para onde a pessoa vai depois de sair da direção?	Não mede a rotatividade interna dos postos dirigentes

Elaboração própria, a partir do quadro elaborado pelo autor da investigação.

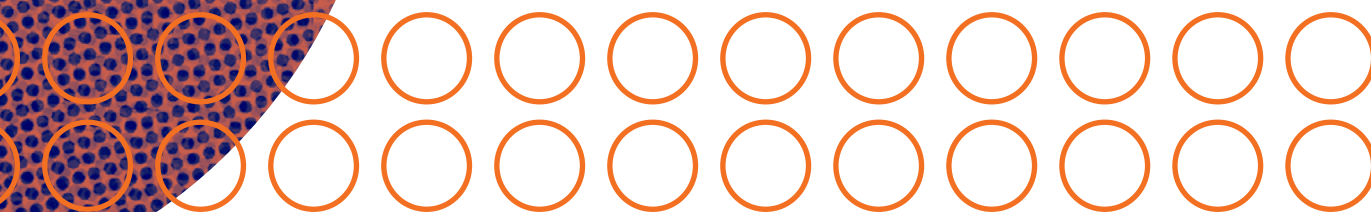
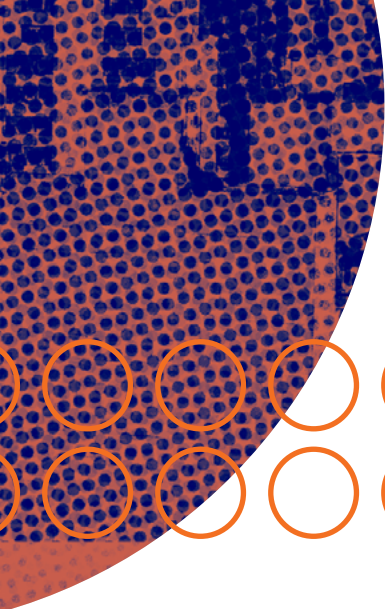
O problema que orienta este estudo é, portanto, de gestão de lideranças no setor público. **Governos e organizações públicas precisam saber em que medida seus quadros dirigentes se renovam, se estabilizam ou se dispersam. Essa informação é relevante para políticas de pré-seleção, desenvolvimento, sucessão e retenção de lideranças.**

O argumento desenvolvido ao longo das próximas seções sustenta que **a elite dirigente brasileira pode ser compreendida menos como um conjunto fixo de ocupantes de postos e mais como um conjunto de trajetórias em movimento.** As próximas seções buscam revelar, cada qual a sua forma, uma parte diferente da dinâmica dirigente no setor público brasileiro.





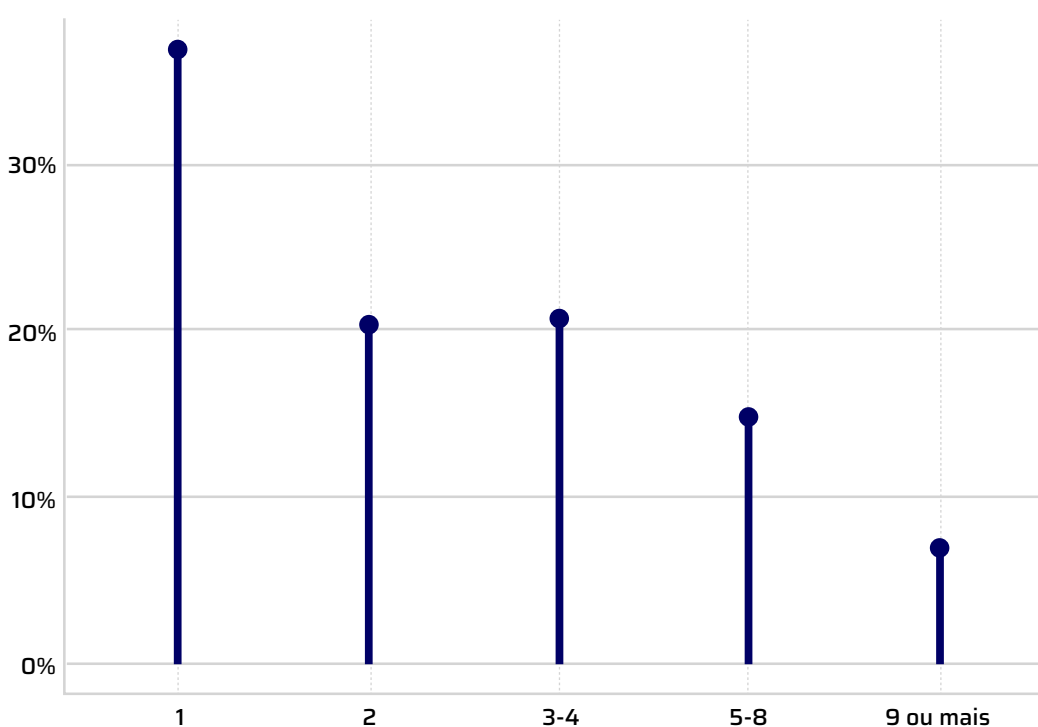
**1. POSTOS CURTOS,
TRAJETÓRIAS DIRIGENTES
MAIS LONGAS**



A primeira distinção empírica relevante refere-se à duração dos postos (cargo mais órgão) e a permanência na condição dirigente, pois um episódio curto em um posto não significa, necessariamente, uma trajetória curta na condição dirigente.

A distribuição dos episódios de posto mostra forte concentração em durações curtas (Figura 1). Entre os episódios observados no mesmo cargo e órgão, 57% duram até dois anos: 37% se encerram no primeiro ano e 20% chegam ao segundo. Outros 21% duram de três a quatro anos, 15% permanecem entre cinco e oito anos e 7% alcançam nove anos ou mais. Esses percentuais têm como unidade o episódio de posto, e não a pessoa única. Portanto, **indicam que a experiência típica em uma posição específica de direção é breve, mas não permitem concluir que a pessoa deixou a condição dirigente.**

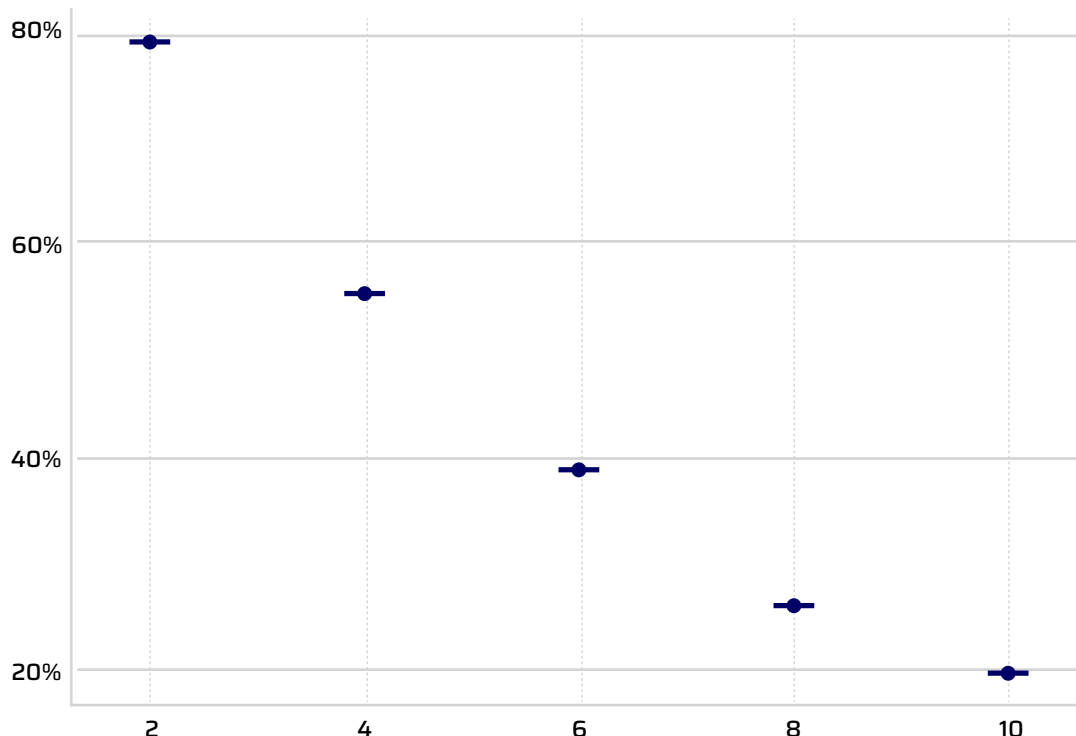
Figura 1. Distribuição da duração dos postos (cargo+órgão)



Esse resultado sugere um padrão de troca frequente de experiências específicas de comando. Do ponto de vista organizacional, a curta duração dos postos pode criar desafios para continuidade, acumulação de conhecimento específico e processos de transição interna. Do ponto de vista da trajetória individual, porém, a interpretação é diferente: o encerramento de um episódio em determinado cargo e órgão pode ser seguido por outro episódio dirigente em outro posto. Assim, a duração do posto informa sobre a estabilidade da posição ocupada, não sobre o tempo total da pessoa na condição dirigente.

Já na análise da condição dirigente, cada pessoa é acompanhada desde o primeiro ano em que aparece como dirigente até a primeira saída observada dessa condição ou, quando não há saída observada, até o último ano em que aparece na RAIS. Trata-se, portanto, de uma medida da permanência mínima observada na condição dirigente dentro da janela 2009-2023. A palavra "mínima" é importante: pessoas que já eram dirigentes antes de 2009 ou que permanecem dirigentes depois de 2023 têm trajetórias observadas apenas parcialmente.

Figura 2. Curva de permanência na condição dirigente

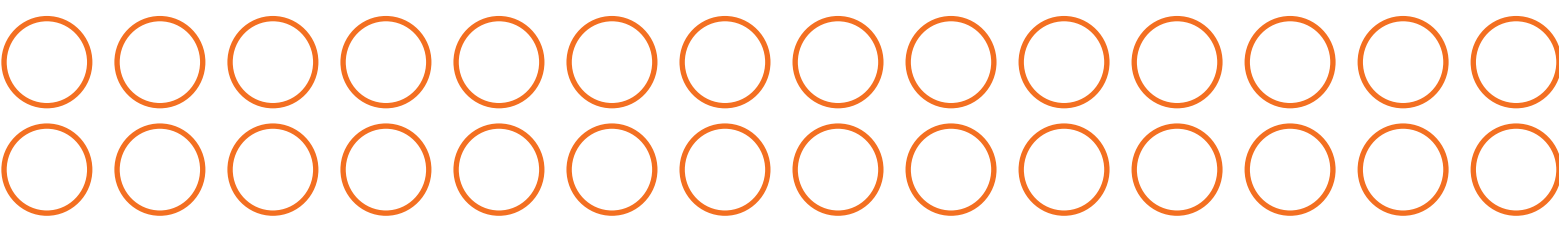



Elaboração própria

Quando a unidade passa a ser a pessoa na condição dirigente, os resultados apontam para permanências mais longas do que aquelas observadas nos episódios de posto. Entre as pessoas acompanhadas desde a entrada observada na condição dirigente, 79% permanecem nessa condição após dois anos; 55% permanecem após quatro anos; 39% após seis; 26% após oito; e 20% após dez anos. Esses percentuais derivam de uma curva de permanência na condição dirigente desde a entrada observada, expondo a continuidade da pessoa na condição dirigente, ainda que ela mude de posto ao longo do período.

A comparação entre essas duas medidas mostra, de um lado, que a maioria dos episódios de posto dura até dois anos. De outro, uma parcela expressiva das pessoas permanece na condição dirigente para além desse horizonte. Não há contradição entre os dois resultados, pois enquanto o primeiro descreve a duração da posição específica, o segundo descreve a trajetória observada da pessoa no universo dirigente. Uma pessoa pode sair de um posto em dois anos e continuar como dirigente em outro órgão, cargo ou esfera.

Essa diferença também aparece quando as trajetórias dirigentes são classificadas por duração. Para fins analíticos, as trajetórias observadas na condição dirigente são agrupadas em três faixas: curtas, de um a três anos; médias, de quatro a sete anos; e longas, de oito anos ou mais. A unidade, nesse caso, é a pessoa, classificada segundo a duração mínima observada de sua trajetória dirigente, organizando, assim, o tempo observado em faixas comparáveis.





2. ESTABILIDADE ORGANIZACIONAL ENTRE ESFERAS FEDERATIVAS

Se as seções anteriores trataram de trajetórias individuais, nesta seção o foco deixa de ser apenas o que acontece com a pessoa e passa a ser como os blocos de governo renovam, retêm e reabsorvem seus quadros dirigentes ao longo do tempo. Por “bloco organizacional” entende-se um agrupamento de órgãos associado a uma esfera federativa e, quando pertinente, a uma unidade territorial. O sistema federal é tratado como um bloco; os sistemas estaduais são organizados por UF; o Distrito Federal constitui um bloco próprio; e, no nível municipal, as unidades são formadas por municípios e UF, podendo ser agregadas em blocos municipais por UF para fins comparativos. Essa forma de organização permite comparar padrões de estabilidade entre diferentes partes do Estado brasileiro, sem reduzir a análise à trajetória individual de cada dirigente.

A medida central desta seção é a saída observada de bloco organizacional. Ela indica o encerramento observado de um episódio em determinado bloco de governo. Essa medida não deve ser interpretada automaticamente como saída da condição dirigente: uma pessoa pode deixar o bloco estadual de Minas Gerais e reaparecer como dirigente federal, como dirigente em outro estado ou como dirigente municipal. Nesse caso, houve encerramento observado do episódio naquele bloco específico, mas não necessariamente encerramento da trajetória dirigente. Além disso, episódios ainda em aberto no fim da janela observada são tratados como censurados, e não como saídas observadas.

Para cada bloco e ano, são considerados o estoque de dirigentes, as entradas, as saídas observadas, as taxas de entrada e de saída observadas, os retornos ao mesmo bloco e medidas de duração. Com isso, a pergunta passa a ser: **em quais blocos os dirigentes permanecem mais tempo, onde as trocas são mais frequentes e como esses padrões variam conforme o calendário político?**

O índice de estabilidade combina duas dimensões: a mediana de permanência dos dirigentes no sistema e a taxa de saída observada. Valores mais altos indicam maior estabilidade média do bloco organizacional, não maior permanência individual de cada dirigente. **Os resultados mostram heterogeneidade relevante entre sistemas. Os sistemas estaduais tendem a ocupar as faixas mais altas de estabilidade, enquanto os blocos municipais aparecem com maior frequência nas faixas inferiores.** O índice de estabilidade dos sistemas estaduais varia aproximadamente entre 1,3 e 2,7, com destaque para Alagoas, em torno de 2,7, e Ceará, em torno de 2,4. O sistema federal aparece em posição intermediária, em torno de 1,7. Os blocos municipais concentram-se em patamares mais baixos, aproximadamente entre 1,1 e 1,7. A unidade desses valores é o sistema agregado.

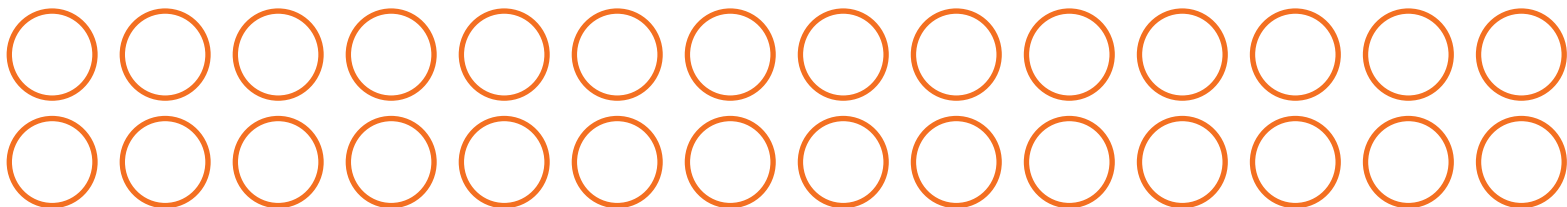
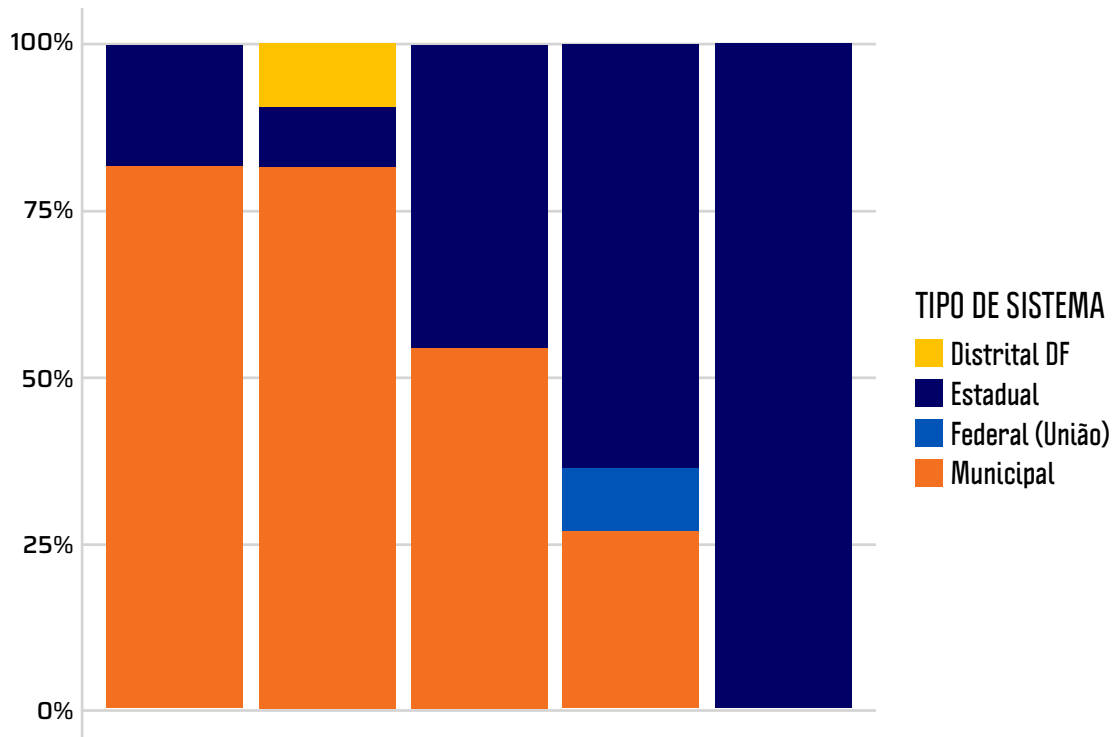


Figura 3. Composição dos sistemas por faixa de estabilidade e tipo



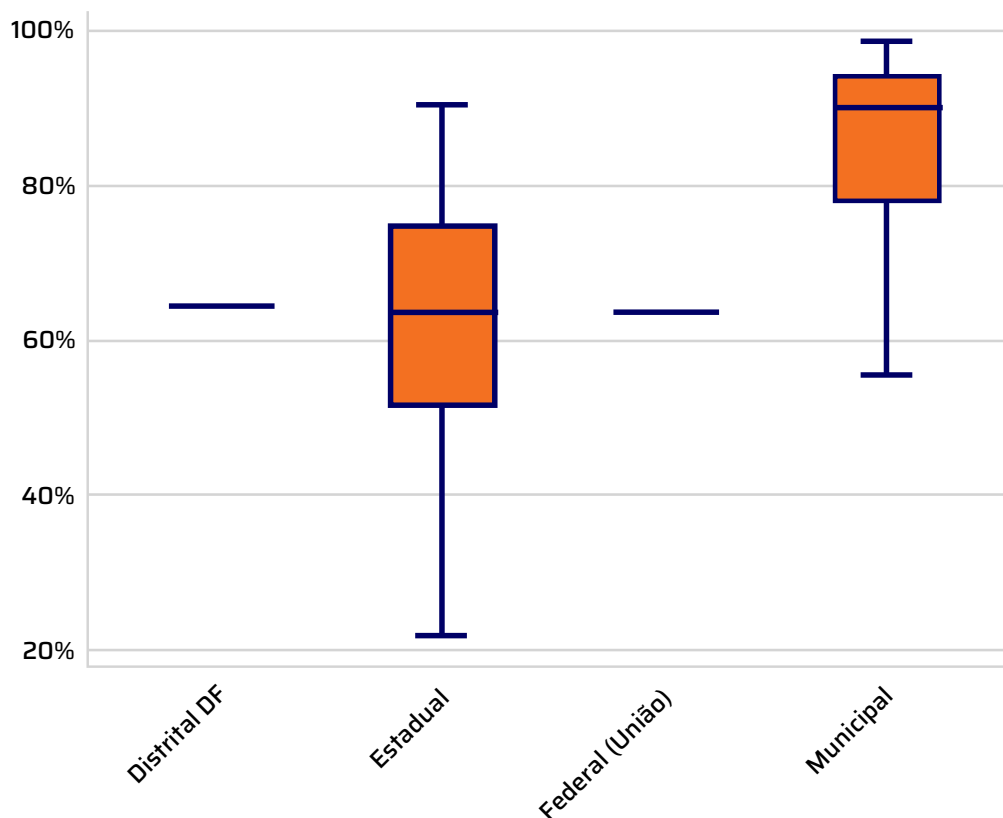
A composição das faixas de estabilidade reforça esse padrão. Entre os sistemas classificados com estabilidade muito alta, 100% são estaduais. Na faixa alta, 64% são estaduais, 27% municipais e 9% correspondem ao sistema federal. Na faixa média, predominam os municipais, com 55%, enquanto os estaduais respondem por 45%. Nas faixas baixa e muito baixa, os blocos municipais representam 82% dos sistemas em cada faixa. Esses percentuais têm como unidade os sistemas classificados em faixas de estabilidade; não indicam proporção de dirigentes individuais.

Assim, a estabilidade dos quadros dirigentes varia de forma expressiva entre blocos de governo. Os sistemas estaduais aparecem, em geral, mais estáveis; o sistema federal ocupa posição intermediária; e os blocos municipais são mais frequentes entre os sistemas de menor estabilidade. **Isso não significa que todos os municípios sejam instáveis nem que todos os estados sejam estáveis.** Significa que, na classificação agregada dos sistemas, os blocos municipais aparecem mais concentrados nas faixas inferiores, enquanto os estaduais aparecem mais nas faixas superiores.

Um segundo componente da estabilidade organizacional é o boomerang, isto é, o retorno posterior ao mesmo bloco ou órgão agregado depois de uma saída observada. Esse indicador é relevante, pois uma saída observada de bloco não implica necessariamente ruptura definitiva com aquele bloco. Entre apro-


ximadamente 956 mil desligamentos identificados de órgãos agregados, cerca de 44% foram seguidos de retorno posterior ao mesmo órgão, enquanto 56% não tiveram retorno dentro da janela observada. A unidade aqui é o evento de saída observada de órgão ou bloco agregado, não a pessoa única.

Figura 4. Proporção de *boomerang* por tipo de sistema



A proporção de boomerang varia por tipo de sistema. Nos sistemas municipais, a mediana da proporção de saídas observadas seguidas de retorno ao mesmo agrupamento chega a 90%, com intervalo interquartil entre 78% e 94% e média de 85%. Nos sistemas estaduais, a mediana é de 64% e a média de 62%. No federal e no distrital, os valores ficam em torno de 64%. Esses percentuais indicam retorno ao mesmo agrupamento, não retorno genérico ao setor público ou à condição dirigente em qualquer lugar.

Esse resultado é particularmente relevante na interpretação da estabilidade de blocos organizacionais. **Em alguns sistemas, especialmente nos municipais, parte expressiva das saídas observadas é seguida por retorno posterior ao mesmo agrupamento, indicando recorrência de vínculos com o mesmo agrupamento, ainda que os episódios individuais sejam interrompidos.** Portanto, a renovação de quadros dirigentes dentro de um bloco deve ser lida junto com a possibilidade de retorno, e não apenas como substituição definitiva.



3. CIRCULAÇÃO ENTRE ESFERAS E TERRITÓRIOS

Esta seção desloca o foco para os movimentos territoriais e interfederativos dos dirigentes. A pergunta central busca distinguir se as trajetórias dirigentes formam uma elite amplamente móvel pelo território nacional e entre níveis de governo, ou se permanecem concentradas em determinadas unidades da federação e esferas administrativas.

A análise trabalha com duas dimensões diferentes. A primeira é a mobilidade territorial entre unidades da federação, observada em movimentos UF → UF. Nesse caso, o interesse é identificar quando uma pessoa aparece em uma UF em um ano e em outra UF no ano seguinte, considerando os pares em que ela exercia função dirigente em pelo menos um dos lados da transição. A segunda é a mobilidade interfederativa, que observa transições entre níveis de governo — federal, estadual, distrital e municipal. Mudar de UF e mudar de esfera federativa não são a mesma coisa, uma vez que o indivíduo pode mudar de UF e permanecer na mesma esfera, assim como pode mudar de esfera sem que isso signifique saída da condição dirigente.

Nas transições entre esferas do setor público, predomina a permanência na mesma esfera: aproximadamente 99% das transições que partem do nível estadual seguem para o próprio estadual; cerca de 99% das que partem do municipal permanecem no municipal; no federal, cerca de 98% continuam no próprio nível; e no distrital, o valor também fica em torno de 99%. Entre os fluxos cruzados, destacam-se Federal → Municipal, em torno de 2%; e, em menor escala, Municipal → Estadual e Estadual → Municipal, ambos em torno de 1%.

Esse padrão sugere forte endogeneidade federativa. A maior parte das trajetórias dirigentes se desenvolve dentro da própria esfera de origem. Isso não significa ausência de circulação, mas indica que a mobilidade interfederativa é seletiva e concentrada. **O dirigente típico não transita continuamente entre município, estado e União; quando há circulação, ela tende a se organizar por corredores específicos, proximidade territorial ou polos administrativos.**

No plano territorial, o Distrito Federal aparece como grande polo de atração. Entre os trinta fluxos interestaduais mais intensos mapeados, destacam-se Goiás → DF (42%), Rio Grande do Sul → DF (39%), Amazonas → DF (30%), Rio de Janeiro → DF (28%) e Pará → DF (23%). Também aparecem trocas importantes entre São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal, além de corredores regionais internos no Nordeste e no Sul.

Como implicação, nota-se que a circulação de dirigentes não ocorre de forma homogênea no território nacional. Estados e municípios têm dinâmicas próprias; o Distrito Federal atrai fluxos específicos; e há corredores regionais que estruturam deslocamentos. Iniciativas de desenvolvimento de lideranças, portanto, precisam considerar não apenas o nível hierárquico dos cargos, mas também os territórios e redes institucionais em que as trajetórias se formam.

Figura 5. Mobilidade interestadual entre dirigentes (top 30 pares de origem e destino)

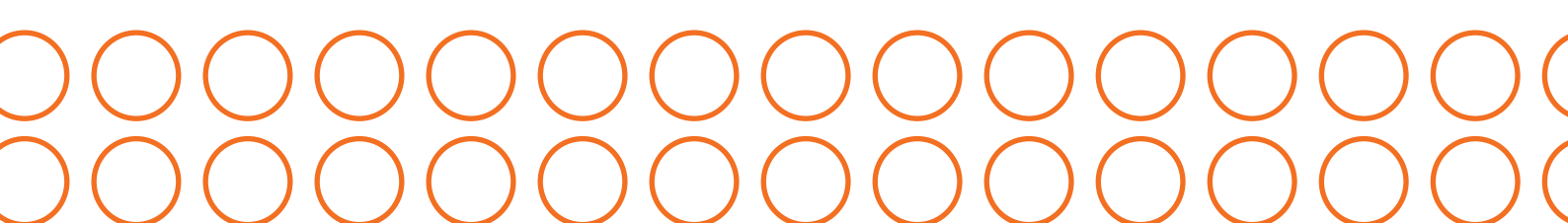
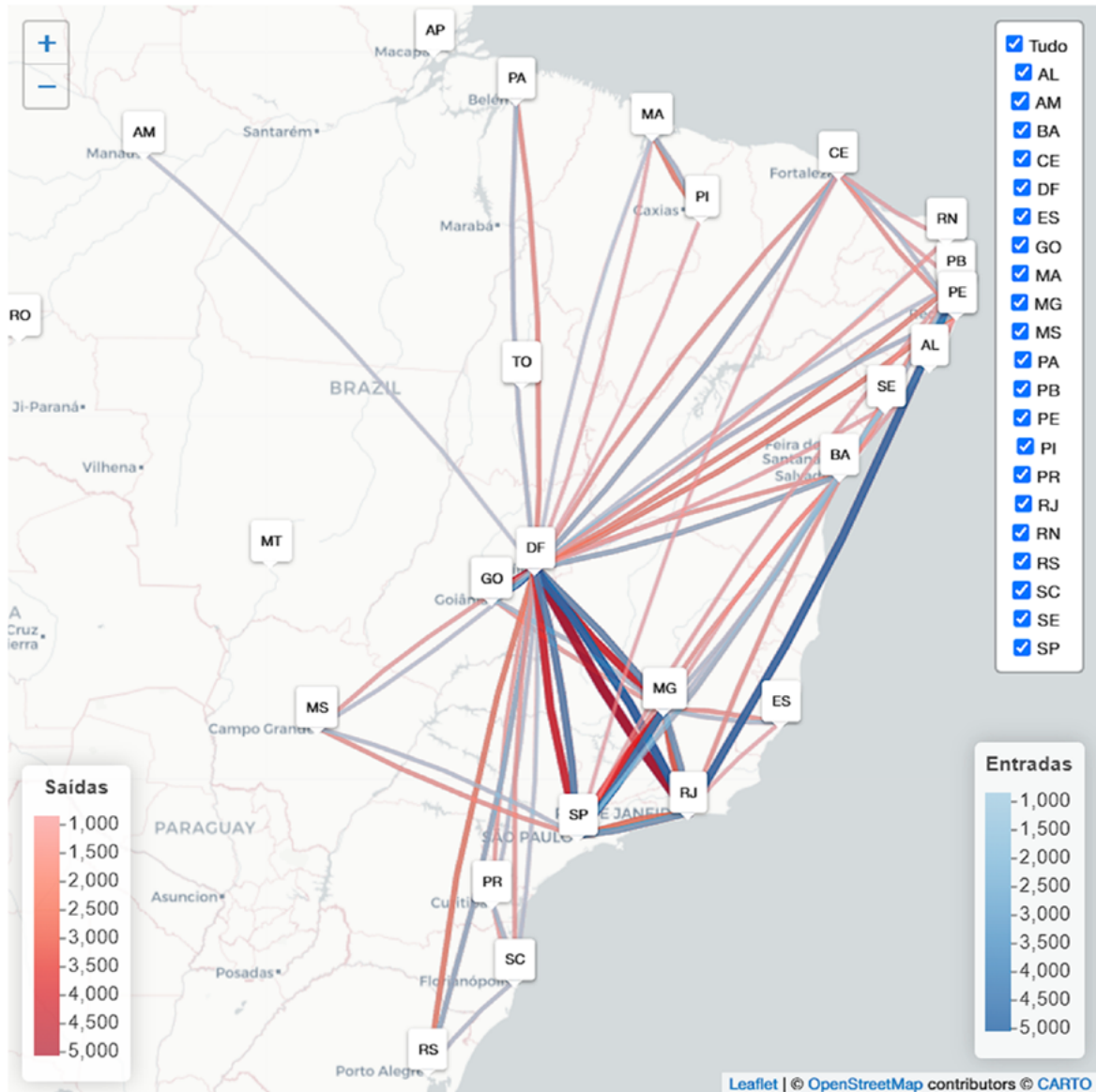
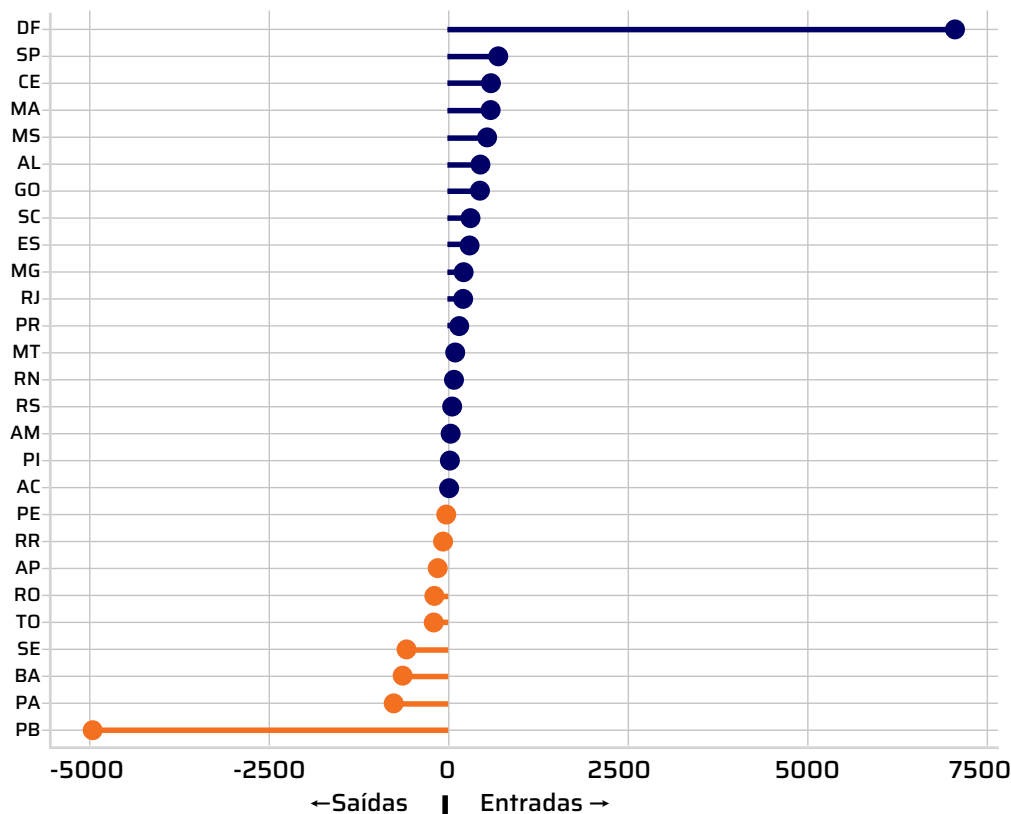


Figura 6. Saldo líquido de dirigentes por UF em movimentos inter-UF

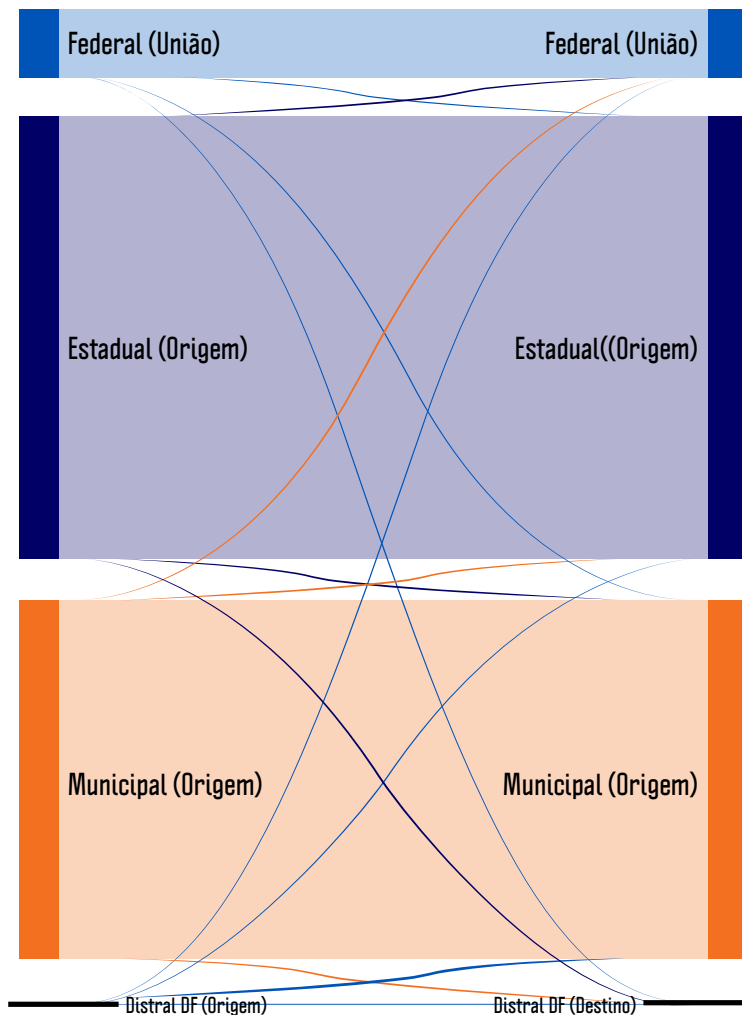


O saldo líquido por UF complementa a leitura dos fluxos. Nesse caso, a unidade é o saldo acumulado de movimentos inter-UF, calculado como entradas menos saídas de vínculos dirigentes em cada unidade da federação. Um saldo positivo indica que, nos movimentos observados, a UF recebeu mais vínculos dirigentes do que perdeu; um saldo negativo indica o contrário.

A distribuição desses saldos sugere que a mobilidade territorial dos dirigentes não é homogênea. Parte do Centro-Oeste tende a apresentar saldos positivos, enquanto parcelas do Norte e do Nordeste aparecem com maior frequência entre os saldos negativos. **Esse saldo deve ser lido como movimento de pessoas entre UFs, não como medida direta de capacidade institucional, estoque de cargos ou qualidade da gestão pública.**

A segunda dimensão é a mobilidade interfederativa. Aqui, a unidade de análise é a transição anual pessoa a pessoa, de t para $t+1$, em que a pessoa era dirigente na origem e tanto a origem quanto o destino pertencem ao setor público com esfera federativa identificada. A pergunta é se, de um ano para o outro, dirigentes se deslocam entre federal, estadual, distrital e municipal, ou se permanecem predominantemente na mesma esfera. Os resultados apresentados na Figura 7 abaixo indicam, como já registrado, forte permanência na mesma esfera federativa.

Figura 7. Fluxos entre esferas federativas



Do ponto de vista da gestão pública, políticas de desenvolvimento e circulação de lideranças podem se beneficiar de considerar a geografia real das trajetórias dirigentes. Não se trata apenas de formar quadros para algum tipo de padrão que desconsidere as esferas e os locais, pois as trajetórias estão ancoradas em esferas e territórios, ainda que existam polos e corredores de mobilidade. Programas de desenvolvimento de lideranças, estratégias de cooperação federativa e mecanismos de circulação de experiência podem levar em conta essa combinação entre concentração federativa e circulação territorial seletiva.

A principal cautela analítica é que mudar de UF ou esfera não significa sair da carreira dirigente. Do mesmo modo, saldo territorial positivo ou negativo não é saldo de vagas. Os indicadores desta seção medem movimentos de pessoas entre lugares e níveis federativos. Eles são adequados para compreender polos, corredores e padrões de concentração territorial, mas não substituem as medidas de permanência na condição dirigente, ou de destino após saída da direção.



4.

CONTATOS PARA ALÉM
DO SETOR PÚBLICO E O
FENÔMENO DA “PORTA
GIRATÓRIA”

Esta seção foca no contato entre dirigentes públicos e organizações fora do núcleo da administração pública. O objetivo é analisar em que medida as carreiras dirigentes se conectam com esse conjunto de organizações, sem tratar todo contato fora do núcleo administrativo como porta giratória completa.

Aqui, “mercado” é usado como rótulo operacional amplo. Ele inclui setor privado com fins lucrativos, empresas estatais, e organizações do terceiro setor ou campo político, tratados aqui como vínculos fora do núcleo da administração pública. Portanto, contato com mercado não deve ser lido apenas como passagem por empresa privada lucrativa. Também não deve ser confundido com porta giratória completa. Uma pessoa pode ter tido vínculo fora do núcleo administrativo antes de se tornar dirigente, depois de deixar a direção ou mesmo em algum momento isolado da trajetória, sem que isso configure alternância recorrente entre direção pública e mercado.

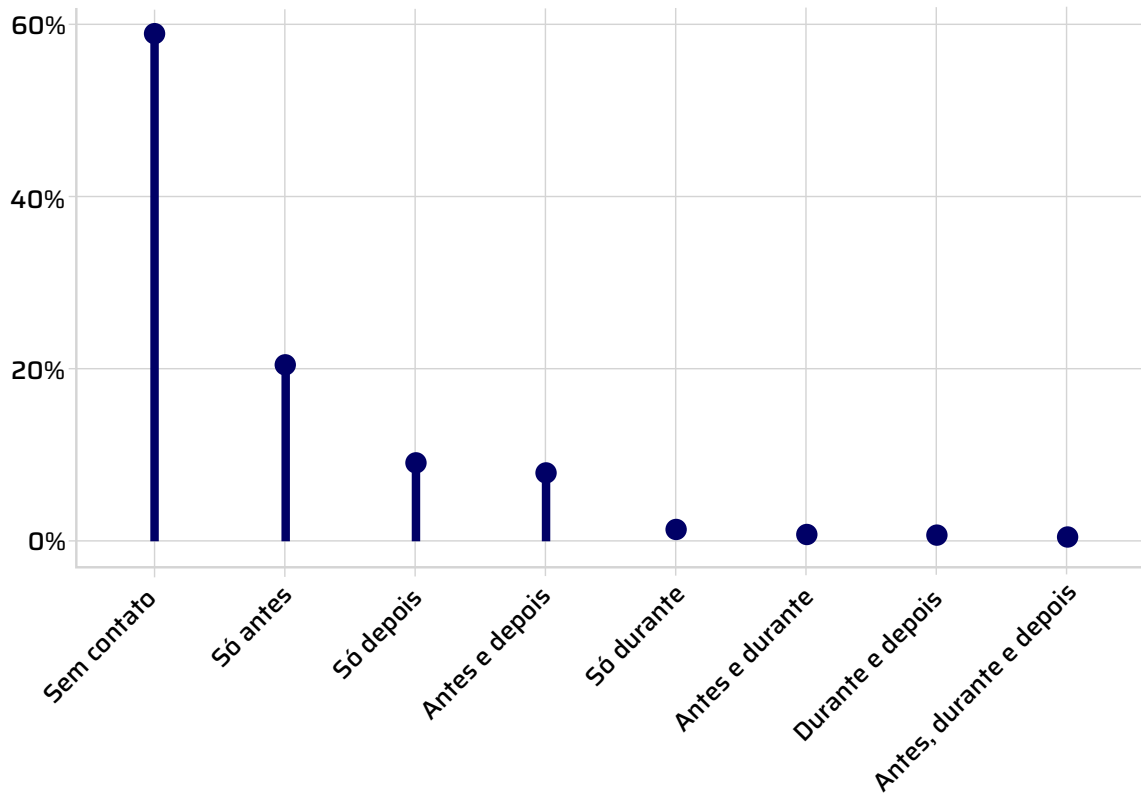
No conjunto analisado, 40% dos dirigentes tiveram algum contato com esse universo em algum momento da trajetória, enquanto 60% nunca exerceram vínculos fora do setor público. Esse contato é mais frequente em trajetórias curtas e médias: 44% das carreiras curtas e 43% das médias registram passagem pelo mercado, contra 23% das longas.

A ocorrência do ciclo clássico de porta giratória — direção pública, passagem pelo mercado ou organizações fora do núcleo da administração pública e retorno posterior à direção pública — é rara, cerca de 1%. Nas trajetórias médias, 3% tiveram esse ciclo completo; nas curtas, 2%; e nas longas, 0,9%.

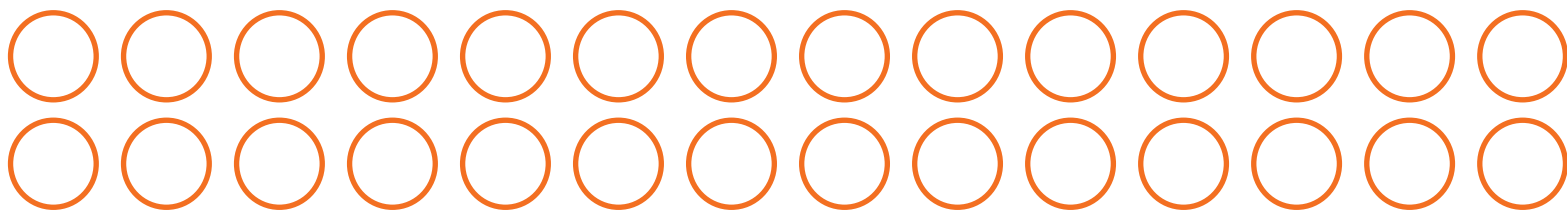
Também importa o momento do contato. Prevalcem vínculos apenas antes da dirigência (21%), apenas depois (9%) ou antes e depois (8%). O contato exclusivamente durante o exercício da função dirigente é minoritário, em torno de 1%, e as combinações que envolvem o período “durante” são residuais.



Figura 8. Fases de contato com o mercado ao longo da trajetória dirigente



Esses resultados recomendam cautela no uso da noção de porta giratória, pois, embora haja alguma permeabilidade entre Estado e organizações fora do núcleo da administração pública, o padrão dominante não parece ser de alternância recorrente entre direção pública e mercado privado durante a carreira dirigente. Em termos substantivos, as trajetórias são mais endógenas ao setor público do que uma leitura centrada em porta giratória poderia sugerir.



5. LIDERANÇAS DO SETOR PÚBLICO E LIDERANÇAS DE OSCS: COMPARAÇÃO

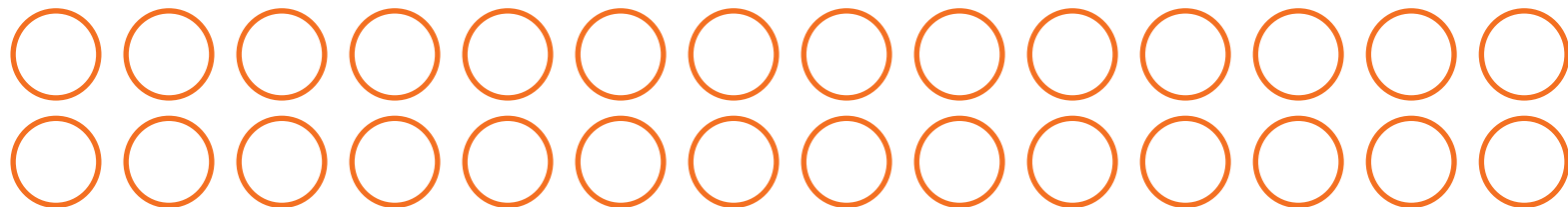
Uma análise adicional interessante é a comparação entre as trajetórias de dirigentes de entidades sem fins lucrativos (Organizações da Sociedade Civil - OSCs, identificadas pela CBO 114405) e a dos dirigentes públicos.

No recorte de posto, isto é, da permanência na mesma organização ou órgão, o valor mediano permanece em dois anos tanto no setor público quanto entre os dirigentes de OSCs. Surge diferença, porém, quando se observa o alongamento dos episódios: a duração média no setor público é de 3,24 anos, enquanto entre dirigentes fica em 2,13 anos.

A discrepância também se manifesta nas caudas superiores: o percentil 75 alcança quatro anos no setor público e três anos nas entidades sem fins lucrativos, ao passo que o percentil 90 chega a sete anos no setor público e a quatro anos no terceiro setor analisado. **Em termos substantivos, isso sugere que os dirigentes de entidades sem fins lucrativos apresentam permanências típicas semelhantes às do setor público na parte central da distribuição, mas com menor presença de episódios longos. Os dados podem ser vistos no Quadro 2 abaixo.**

Quadro 2 - Permanência (em anos) de dirigentes no setor público e em entidades sem fins lucrativos no episódio de posto

GRUPO	Nº DE EPISÓDIOS	Nº DE DIRIGENTES	PERMANÊNCIA MÉDIA	PERMANÊNCIA MEDIANA	P75	P90
Setor Público	4.018.017	3.212.133	3,24	2,00	4,00	7,00
OSCs	1.598	1.495	2,13	2,13	3,00	4,00



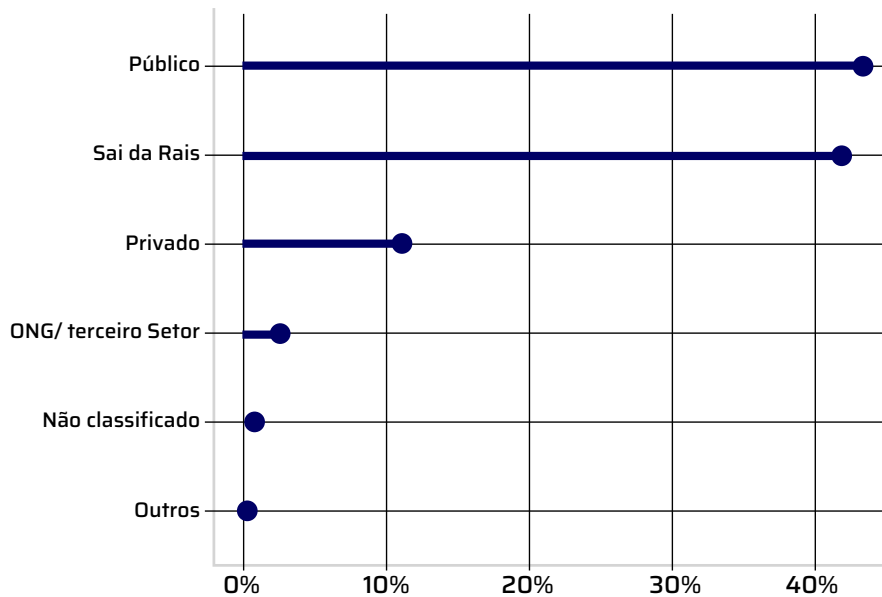


6.

SAIR DA DIREÇÃO NÃO
SIGNIFICA SAÍR DO SETOR
PÚBLICO

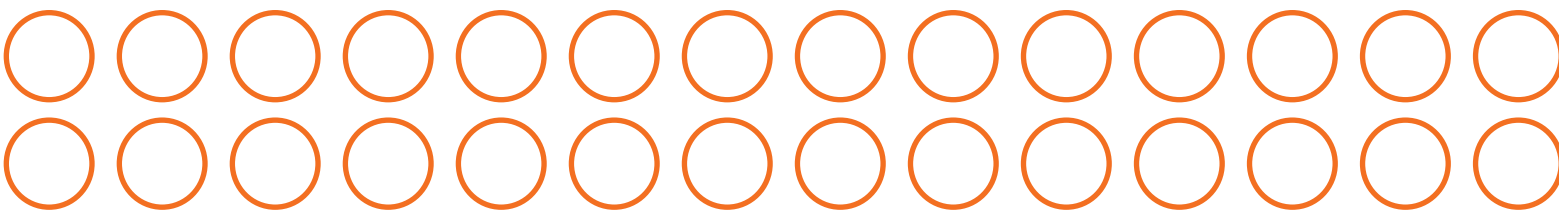
Outro achado elucidativo indica que a saída da condição dirigente não significa, necessariamente, a saída do setor público. No destino imediato — isto é, no vínculo observado no ano seguinte à saída da condição dirigente —, **80% dos ex-dirigentes permanecem no setor público**. As categorias residuais têm peso pequeno.

Figura 12 - Destino imediato após sair de dirigente, por setor



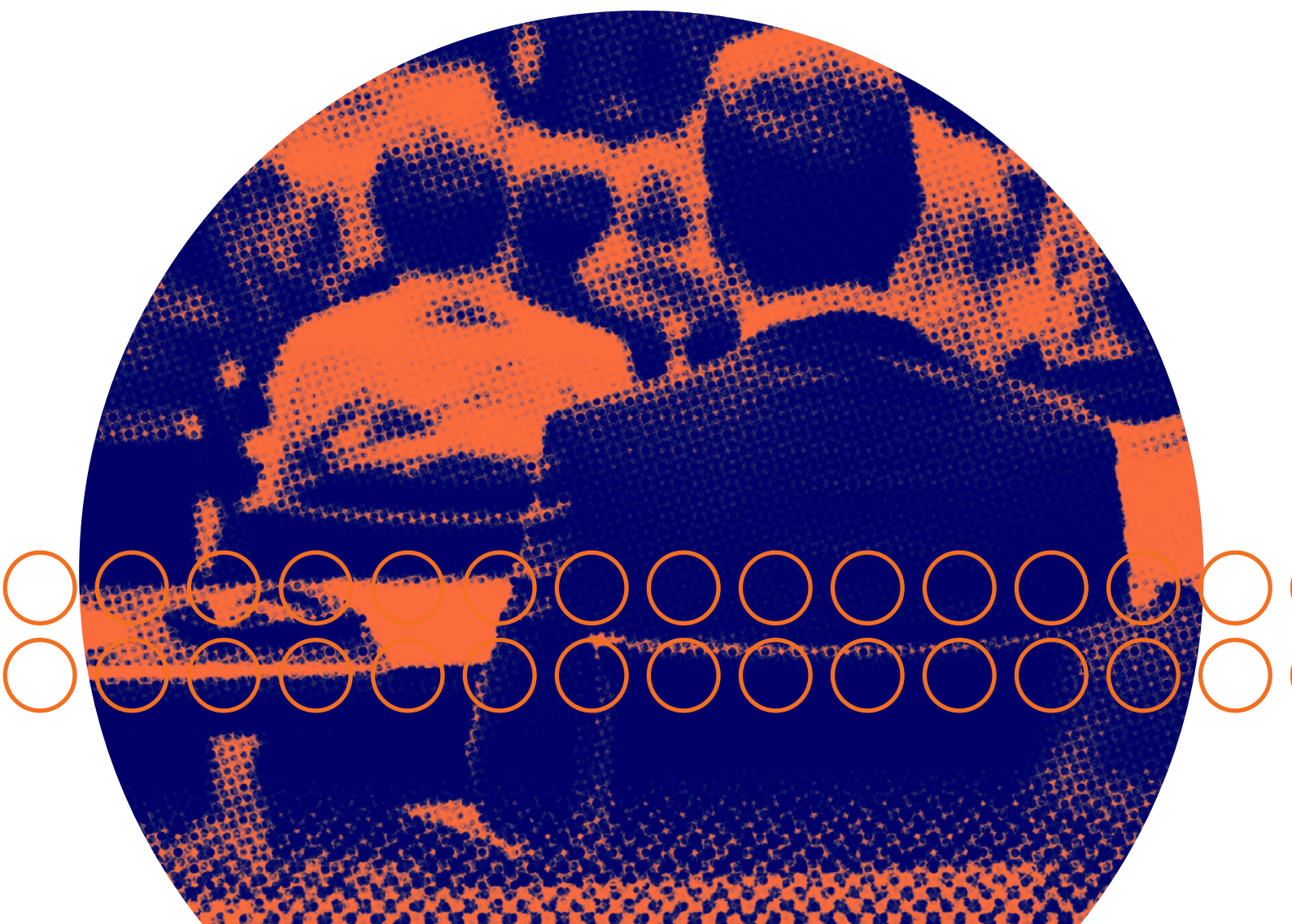
Portanto, se alguém deixa de ser dirigente, isso pode representar perda de posição de comando, mas não necessariamente perda de experiência para o Estado. Parte relevante desses indivíduos continua vinculada ao setor público e pode compor reservas de experiência administrativa, ainda que fora de postos formais de direção. A questão, assim, não parece se circunscrever a apenas quem sai da direção, mas onde essas pessoas são reabsorvidas e se podem voltar a posições de liderança.

No horizonte após a fase dirigente, o retrato fica mais disperso. Depois do último episódio como dirigente, cerca de 44% seguem no setor público, 42% saem da RAIS, 11% vão para o setor privado e 3% para organizações do terceiro setor. Esse dado não deve ser confundido com o destino imediato. Ele olha o ponto posterior ao encerramento da fase dirigente como um todo, e inclui a categoria "sai da RAIS", que indica ausência de vínculo formal observado.



A combinação dos dois resultados sugere um padrão de curto e médio prazo. No curto, o setor público reabsorve a maioria dos ex-dirigentes. No médio prazo, crescem as saídas da base de vínculos formais⁵, ao lado de permanência pública expressiva e participação menor do privado. **Assim, a trajetória pós-dirigente não se reduz à migração para fora da administração pública. A porta de saída imediata é majoritariamente pública; a dispersão aparece com mais força depois.**

5. A pesquisa identificou episódios de gaps na base da RAIS, isto é, casos em que uma pessoa desaparece da base por um ou mais anos e depois retorna. Os afastamentos mais curtos são os mais frequentes; alguns indivíduos têm mais de um episódio; o retorno ocorre predominantemente fora da condição dirigente; a administração pública aparece como principal setor de reentrada; e o retorno tende a ocorrer no mesmo nível federativo de origem. A principal cautela analítica é que a ausência da RAIS não deve ser interpretada como saída definitiva sem observar se há retorno posterior. A RAIS registra vínculos formais; portanto, deixar de aparecer na base significa ausência de vínculo formal observado, e não necessariamente aposentadoria, desemprego, migração para o setor privado ou encerramento da trajetória profissional. A análise dos gaps mostra que parte dessas ausências é temporária e seguida de reinserção formal, frequentemente no setor público e no mesmo nível federativo.





Conclusão:

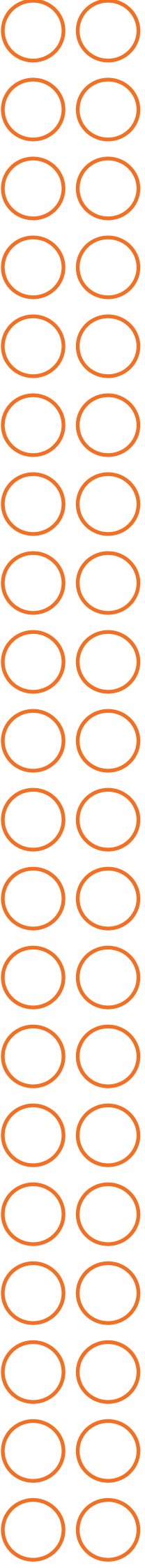
implicações para a gestão de lideranças em governos

A principal conclusão do estudo é o desenho de um cenário no qual se apresenta uma elite dirigente dinâmica: seus postos são frequentemente curtos, mas suas trajetórias enquanto lideranças públicas podem ser mais longas e suas saídas imediatas são em grande medida reabsorvidas pelo setor público.

Ao acompanharmos indivíduos ao longo do tempo, percebemos que parte desse movimento corresponde a deslocamento dentro da própria administração. Uma parcela deixa a condição dirigente, outra é reposicionada em diferentes funções, e parte expressiva dos ex-dirigentes reaparece no setor público.

Isso sugere que uma parcela significativa da circulação pode ser compatível com renovação, aprendizado e adaptação política. O desafio é identificar quando a troca compromete capacidade institucional e quando ela redistribui experiência dentro do setor público. Medir corretamente a unidade da saída (posto, ocupação, bloco organizacional, condição dirigente ou setor) é o primeiro passo para desenhar políticas melhores de desenvolvimento, retenção e sucessão de dirigentes públicos.

Os resultados apontam que políticas de liderança precisam distinguir reposição de postos e retenção de trajetórias. A alta rotatividade em postos específicos pode exigir estratégias de transição, documentação, preparação de sucessores e fortalecimento de memória institucional. **Mas ela não deve ser interpretada automaticamente como perda de dirigentes para o Estado.**



Outra conclusão é que estados, municípios, União e Distrito Federal não compõem um único sistema homogêneo de liderança pública. Os estados tendem a apresentar maior estabilidade; os blocos municipais aparecem com maior frequência nas faixas inferiores de estabilidade; o federal tem dinâmica própria; e o Distrito Federal se destaca como polo territorial. Estratégias nacionais de gestão de lideranças precisam combinar parâmetros comuns com leitura territorial.

Além disso, a saída da direção pode ser também uma forma de circulação interna. Como a maioria dos ex-dirigentes com destino imediato observado permanece no setor público, há espaço para pensar políticas de reaproveitamento, redes de ex-dirigentes, bancos de talentos e trajetórias de retorno. O fenômeno de boomerang reforça esse ponto: parte das saídas de unidades organizacionais é seguida por retorno posterior ao mesmo agrupamento.

Para a agenda de gestão de lideranças no setor público, as conclusões sugerem que as diretrizes não devem se limitar à ocupação de cargos isolados, mas acompanhar trajetórias. Se as passagens por postos são curtas, mas as lideranças permanecem circulando dentro do Estado, a prioridade passa a ser construir mecanismos institucionais que preservem capacidades, reduzam perdas de aprendizagem e organizem essa mobilidade como ativo público. Isso implica melhorar dados sobre perfil, trajetória e permanência das lideranças; estruturar processos de seleção e pré-seleção baseados em competências; fortalecer programas contínuos de desenvolvimento; criar práticas de gestão de desempenho e sucessão; e tratar diversidade, engajamento e mobilidade entre órgãos como dimensões centrais da política de pessoas.

Em outras palavras, a mobilidade não precisa ser lida apenas como descontinuidade. Quando há reabsorção pelo setor público, ela também pode indicar a existência de um estoque de lideranças que circula entre funções, áreas e governos. **O desafio da gestão é transformar essa circulação em capacidade institucional: identificar quem são essas pessoas, quais competências acumulam, onde podem gerar mais valor, como preparar sucessores e como evitar que mudanças de cargo interrompam agendas estratégicas. Para isso, uma política de lideranças em governos precisa ser tratada como política de Estado, abrangendo as três esferas de governo de maneira sistêmica, contemplando dados padronizados, trilhas formativas, redes de aprendizagem, gestão em rede, e instrumentos de acompanhamento ao longo do tempo.**



Movimento
Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

FUNDAÇÃO
Lemann