

**XII Congresso Latino-Americano de Ciência Política  
Lisboa-Portugal, 17 a 20 de julho de 2024  
ALACIP**

**Seminário Temático: Política Comparada e Instituições  
Políticas**

**Centros de Governo e Reconstrução das Capacidade Estatais na  
América Latina: democracias e perspectivas de desenvolvimento no  
pós-neoliberalismo**

**Prof. Dr. Valdemar F. de Araújo Filho  
Professor Associado da Universidade Federal da Bahia  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

## **RESUMO**

O objetivo do artigo é o de ressaltar o papel das configurações político-institucionais dos centros de governo na reconstrução das capacidades estatais em democracias da América Latina. Como objeto de análise comparativa foram selecionados os exemplos do Uruguai, Argentina e Chile. O texto procura articular a trajetória política e o desenho institucional desses estados com as configurações institucionais da Presidência e dos centros de governo nesses países. O suposto do trabalho é o de que as configurações político-organizacionais dos centros podem exercer um papel fundamental no processo de coordenação do desenvolvimento e no resgate das capacidades estatais, debilitadas durante as experiências neoliberais vigentes na América Latina nos anos 90. A base empírica do artigo está estruturada sobre artigos acadêmicos, características institucionais dos sistemas políticos, documentos governamentais e características do processo político vigente em cada um destes países.

**Palavras-Chave:** Estado; Centros de Governo; Desenvolvimento; Democracias; Capacidades Estatais

## **1 – Centros de Governo, Desenvolvimento e Reconstrução das Capacidades Estatais: o contexto político e seus obstáculos<sup>1</sup>**

A redução do papel dos estados no contexto das reformas neoliberais ocorridas na América Latina ao final dos anos 80 e início dos anos 90, gerou significativas mudanças no desenho do Executivo desses países. Na fase inicial desse processo ocorreu uma retração organizacional dos próprios centros de governo, fosse por meio de processos de redução ou extinção de órgãos e de funções estratégicas situadas na Presidência, ou por meio de privatizações de empresas estatais que reduziram a capacidade política dos núcleos políticos governamentais de definir estrategicamente os rumos do desenvolvimento.

As reformas neoliberais logo revelaram seus custos sociais e políticos, e já a partir do final dos anos 90 e início dos anos 2000 tem início uma crescente preocupação por parte dos governos com o problema da reconstrução das capacidades estatais, tendo em vista os problemas relativos ao aprofundamento das desigualdades sociais e a incapacidade dos estados da América Latina de coordenarem políticas de desenvolvimento socialmente amplas e sustentada. O processo de perda de autonomia política e redução da capacidade de intervenção dos estados da América Latina era evidente. Contudo, vários obstáculos políticos se interpunham à consolidação de centros de governo estáveis. As frequentes coalizões partidárias (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004) tendem a fragmentar as arenas do Poder Executivo, reduzindo a capacidade governamental em controlar o aparato estatal, principalmente em países federalistas (BARRIENTOS, 2009). Em países como Argentina, Brasil e México, o federalismo tem sido uma das principais correias de transmissão do conservadorismo de elites regionais sobre o centro político. Além disso, muitas das transições políticas foram feitas à sombra de pactos conservadores entre antigas e novas elites (O'DONNELL e SCHMITTER, 1988; MUNCK et al, 1997; LAMONIER, 1988; ABRANCHES, 1988),

---

<sup>1</sup> Esse trabalho apresenta aspectos parciais de uma pesquisa de pós-doutoramento, realizada na Universidade de Salamanca, ainda inédita em sua quase totalidade. Originalmente a pesquisa empírica envolveu Uruguai, Argentina, Chile, Colômbia, México e Brasil. Uma versão inicial resumida e modificada, principalmente do Item 3 deste artigo, com recortes e objetivos distintos, foi apresentada no 46º Encontro da ANPOCS, em outubro de 2022, na Universidade de Campinas.

mantendo inclusive a tutela militar sobre as novas democracias (STEPAN, 1988; ARTURI, 2001; COELHO, 2011; SIAVELIS, 2013; CARVALHO, 2021).

Com grande parte das bases técnicas desmontadas, os países da América Latina esvaziaram ou extinguiram seus sistemas de planejamento, com impactos sobre a capacidade de coordenarem a reconstrução do desenvolvimento. Sem disporem de autonomia política e nem capacidade de coordenação administrativa de forma sistêmica, os estados latino-americanos perderam suportes técnicos e organizacionais, incapazes inclusive de manterem a coerência das suas políticas públicas frente às pressões do mercado financeiro (IBARRA, 2011; GRUN, 2004; 2013). Sem essas condições, perderam capacidade de influenciar as elites industriais em torno da retomada do desenvolvimento, estas já parcialmente vinculadas aos sistemas financeiros domésticos e aderindo a princípios neoliberais, como foi o exemplo do Brasil sob o governo Dilma (SINGER 2016).

Adicionalmente, o processo de esvaziamento dos sistemas corporativistas estatais a partir dos anos 80, gerou significativos impactos na capacidade estatal de coordenação dos conflitos redistributivos e na incorporação de atores coletivos em torno do desenvolvimento. O pluralismo limitado do corporativismo estatal (SCHMITTER, 1979; STEPAN, 1980; LINZ, 1979), possibilitou aos sistemas políticos de países como Brasil, México e Argentina, resolverem problemas de integração política e de redistribuição social por meio de arenas estatais que integravam sindicatos e organizações empresariais em torno do processo de desenvolvimento industrial (VIANNA, 1976; GUIMARÃES, 1977; SANTOS, 1979; STEPAN, 1980; DINIZ E BOSCHI, 1978; COSTA, 1991).

Posto o contexto político de surgimento do problema aqui tratado, esse trabalho tem o objetivo de ressaltar o papel dos centros de governo na reconstrução das capacidades estatais em torno do desenvolvimento. Como objeto de análise comparativa foram selecionados os exemplos do Uruguai, da Argentina e do Chile. O texto está sequenciado e dividido em quatro partes, incluindo essa introdução. No próximo item estabelecemos uma rápida discussão sobre as dimensões que integram o processo de reconstrução da capacidade estatal e as questões envolvidas nas conexões desse processo com os desafios do desenvolvimento. No terceiro item realizamos uma comparação de natureza político-institucional entre os centros de governos dos países selecionados. Por fim, dedicamos o quarto item às conclusões mais gerais sobre as possibilidades de reconstrução das

capacidades estatais nos países selecionados, ressaltando o papel exercido pelos modelos institucionais dos centros de governo nesse processo.

## **2– Capacidade Estatal, Coordenação Governamental e Desenvolvimento**

A reconstrução das capacidades estatais envolve a manutenção da integridade política e administrativa do Estado diante da competição internacional e pressões externas. A capacidade estatal se cristaliza principalmente na capacidade dos governos de decidirem e implementarem políticas com autonomia política e efetividade administrativa. As estruturas administrativas e burocráticas são os suportes para o exercício da autonomia e da capacidade dos governos de exercerem controle estratégico sobre o território. Como salienta Skocpol (1985) em seu seminal estudo sobre as raízes das revoluções, o perfil de seus mecanismos administrativos e burocráticos também explicam o colapso dos regimes autocráticos na Rússia, China e França em meio a um contexto internacional competitivo. E como também situaram Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), o estado é um ator central quando se trata de averiguar as bases da autonomia política e de um desenvolvimento coerente e enraizado na sociedade.

A centralidade das organizações administrativas e estruturas burocráticas como bases para os governos mobilizarem suportes para o processo de intervenção, também se faz presente em estudos sobre desempenho diferencial de políticas. Skocpol e Finelgod (1982), ao avaliarem as diferenças de resultados entre as políticas industrial e agrícola durante o New Deal, concluíram que estas diferenças decorriam principalmente da qualidade das organizações administrativas e quadros burocráticos dessas políticas.

De fato, a capacidade político-administrativa de coordenação estatal em contextos de mudanças, como ocorre nos países latino-americanos, se situa como um fator crucial para a manutenção do controle do governo sobre o aparato estatal e a reconstrução das bases institucionais do desenvolvimento. O incremental processo de crescimento do poder infraestrutural do Estado, com a concomitante redução de formas despóticas de resolução de problemas administrativos (MANN, 1986), envolve um processo institucionalizado de centralização que requisita capacidade de controle sobre burocracias e agências estatais em interações com grupos de interesses. Assim, os mecanismos político-organizacionais que vinculam o núcleo governamental ao aparato estatal se

situam como uma dimensão crucial para a recomposição da coesão estatal e a limitação das tendências de fragmentação administrativa e autonomização burocrática.

Essa capacidade de coordenação governamental é ainda mais importante em sistemas democráticos, tendo em vista que os processos técnicos políticos de ajustes mútuos e análise parcial (LINDBLOM,1981) que ocorrem no interior do Estado, tendem a gerar dinâmicas político-administrativas não controladas pelo núcleo do governo. As democracias tendem a incrementar os conflitos por recursos estatais, multiplicar as arenas decisórias e incrementar as interações que envolvem burocratas, grupos de interesses, políticos e empresários. Também em abordagens sistêmicas, as estruturas administrativas e burocráticas do Estado e os mecanismos políticos que vinculam o Estado ao sistema político, não apenas condicionam o próprio processo decisório, mas integram o próprio modo de decidir (SCHWARTZMAN, 1970; ALMOND, 1980; DEUTCH, 1983). Essas formas de clivagens estruturam e definem a dinâmica dos sistemas políticos e as possibilidades da ação estatal, principalmente quando desafios políticos requisitam mudanças internas nas formas de funcionamento e organização dos governos. Sob conjunturas críticas, elites administrativas induzem a mudanças no interior do Estado, principalmente se emergem processos de autonomização envolvendo burocracias e comunidades profissionais em interação com grupos de pressão (LINDBLOM,1981; SCHWARTZMAN, 1970; ALMOND, 1980).

Essas questões apontam para os desafios que o desenvolvimento das capacidades estatais coloca para os centros de governo na América Latina. Como consideram Souza e Fontanelli (2020) ao sintetizarem definições postas pela literatura sobre o tema, capacidades estatais envolvem capacidade de extração de recursos da sociedade, capacidade coercitiva no território e capacidade administrativa. Desafios que não dependem apenas dos objetivos dos atores estatais, mas do desenho das instituições e dos recursos administrativos que o Estado dispõe.

## **2.1 Capacidade Estatal e Desenvolvimento na América Latina**

Na América Latina, o grau de informalidade presente nos sistemas políticos e as múltiplas formas de clivagens existentes entre burocracias, comunidades profissionais e políticos, colocam desafios adicionais para a reconstrução do processo de

desenvolvimento. Ao avaliarem as condições de desenvolvimento no Brasil e na Argentina, Gaitán e Bochi (2015) apontaram para o papel das instituições que articulam atores públicos e privados em torno de projetos de desenvolvimento e exercem um papel importante em potenciais mudanças na trajetória desses países. Tanto instituições e arenas estatais quanto redes técnicas que agregam burocracias e comunidades profissionais em torno de arenas estratégicas, são importantes para a reconstrução do desenvolvimento em países da América Latina (GAITÁN, 2011; SANTANA, 2011). Como indicado por Lanzara (2011), as burocracias das instituições tradicionais encarregadas de políticas públicas de corte social, foram cruciais na preservação das políticas de saúde no Chile e de previdência social no Brasil, mesmo sob regimes autoritários.

Obviamente que as possibilidades de resistência se defrontam com o poder dos grupos econômicos com penetração no aparato estatal. Como salienta Diniz (2013) sobre o segundo governo Lula, uma agenda macroeconômica liberal coexistiu ao lado de programas desenvolvimentistas, não se delineando um modelo de desenvolvimento coerente e de longo prazo no governo. Como ressaltam Souza e Fontanelli (2020) sobre as capacidades estatais, existem diferentes capacidades entre áreas de políticas, visto que requisitam recursos burocráticos e administrativos que não estão disponíveis em todas as políticas. A clássica pesquisa comparativa de Evans (1993) sobre a capacidade de retomada do desenvolvimento no Zaire, Brasil, Índia, Taiwan, Coreia, Japão e Índia, indica que coesão em torno do desenvolvimento, expertise técnica e autonomia institucional das elites burocráticas são fundamentais para a manutenção do enraizamento no ambiente empresarial e a influência efetiva sobre os rumos do desenvolvimento. Uma autonomia inserida, mas não capturada por interesses particularistas, como foram os exemplos da Coreia do Sul e do Japão no pós-guerra. Na perspectiva de Evans (1993), a existência de uma burocracia profissional estruturada na fase desenvolvimentista se situa como um fator importante para a retomada do desenvolvimento e a reversão das consequências negativas da trajetória neoliberal, capaz de criar vias alternativas de desenvolvimento, orientadas para novas formas de inserção do Estado na sociedade (BOCHI, 2011; DINIZ, 2011).

No exemplo da industrialização brasileira entre 1930 e 1980, ocorreu um quadro de insulamento de algumas instituições responsáveis pelo planejamento ou a gestão do processo de industrialização, como as assessorias da Presidência da República e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE. Mas como ressaltam Geddes (1994) e Nunes (1997), ao lado das instituições insuladas com funções de coordenação do desenvolvimento industrial, parte dos ministérios da administração centralizada estava destinada à patronagem política e ao clientelismo. E como mostrou Schneider (1994), o insulamento de instituições e empresas estatais ocorria por meio do apoio de seus dirigentes técnicos políticos e da Presidência, aqui diferenciando um insulamento institucional e estável de um insulamento de natureza política, quando as instituições dependem do apoio de dirigentes para manterem sua autonomia (SCHNEIDER, 1994; NUNES, 1997).

A formação de burocracias profissionais na América Latina também dependeu da trajetória dos sistemas partidários. Nos casos do Brasil e Chile, em que a formação das burocracias se antecipou à consolidação dos seus respectivos sistemas partidários, ocorreu um processo de centralização estatal sob a égide de elites burocráticas, que tiveram em burocracias e comunidades profissionais um dos seus principais suportes (MARENCO, 2023; SOUZA, 1976). Essa antecipação histórica favoreceu a concentração de poder nas burocracias e possibilitou a criação de instituições insuladas do sistema de patronagem e clientelismo, que no caso do Brasil se manteve nos ministérios responsáveis pelas políticas sociais.

Por outro lado, nos exemplos da Argentina e do Uruguai, o processo foi distinto. Em ambos os países, os sistemas partidários se consolidaram antes da formação de suas respectivas burocracias. No caso da Argentina, com o surgimento do partido peronista em 1946 com uma poderosa base sindical corporativista, o sistema partidário se formou com nítidas bases de classe, se antecipando às burocracias estatais no processo de controle das arenas estatais. No exemplo do Uruguai, a sequência histórica foi a mesma, embora o sistema partidário uruguaio tenha se fundamentado em um bipartidarismo conservador e com base em elites políticas adeptas de um liberalismo constitucional, o que limitou a tendência vigente na Argentina de caudilhos modificarem com frequência o desenho do centro de governo.

### 3. Centros de Governo e Reconstrução das Capacidades Estatais na América Latina

Os estudos sobre centros de governo foram impulsionados principalmente a partir dos trabalhos seminais de Neustadt (2008) e Johnson (1974). A partir desse período se disseminou a percepção de que a organização da Presidência e os estilos presidenciais exercem uma significativa influência no funcionamento dos governos presidencialistas<sup>2</sup>.

Na América Latina os estudos sobre a Presidência são relativamente recentes (BONVECCHI e SARTASCINI, 2011; ALESSANDRO, 2013; BONVECCHI, 2002), mas alguns deles já ampliaram empiricamente o conceito de Presidência institucional para incorporar as estruturas do centro de governo e avaliar conjuntamente a Presidência e o centro do governo como um agregado institucional e uma unidade analítica (COUTINHO, 2013; 2018; LANZARO, 2018). Em parte, essa incipiência deriva das dificuldades de identificar as fronteiras institucionais da Presidência e dos centros de governo em contextos políticos caracterizados por alta instabilidade, recorrentes mudanças nos padrões de governabilidade, autonomização das burocracias políticas e constantes conflitos com o Legislativo, onde os limites entre a Presidência, os centros de governo e demais órgãos do Executivo variam de acordo com as crises e o tipo de coalizão parlamentar no momento. Como Inácio (2006) ressalta para o exemplo brasileiro, quanto mais ampla e coesa a coalizão de governo, mais os presidentes tendem para formas administrativas compartilhadas de coordenação. Inversamente, quanto mais frágeis as coalizões em contextos de forte oposição, mais se faz presente a tendência de centralização político-administrativa na Presidência.

Argentina, Chile e Uruguai são países onde uma dinâmica congressual governo *versus* oposição gera tensões políticas, embora não se enquadrem como governos baseados em amplas coalizões partidárias (SÁEZ e FREIDEBERG, 2002). Na Argentina,

---

<sup>2</sup> Johnson (1974) definiu três tipos básicos de coordenação: no modelo *hierárquico e centralizado*, os presidentes gerenciam e controlam pessoalmente os processos de tomada de decisão. No tipo *competitivo*, os presidentes distribuem tarefas similares e de forma simultânea a diferentes grupos de assessores e agências, com o objetivo de ampliar as fontes de informações e de aumentar a eficiência decisória do núcleo de governo por meio da competição. E no tipo *colegiado*, os presidentes coordenam grupos e colegiados de assessores que discutem os cursos alternativos de ação de forma descentralizada, com o objetivo de assegurar informações mais amplas e alternativas seguras. Mas o próprio autor ressaltou que os presidentes tendem a transitar entre os três tipos de coordenação de acordo com a conjuntura e as áreas de políticas.

essa dinâmica gera um pêndulo de centralização e descentralização contingente na Presidência, o que contribui para a obscuridade das fronteiras institucionais entre um núcleo político mais personalizado na Presidência e um centro de governo mais amplo e institucional. Da perspectiva desse trabalho, um centro de governo institucionalizado e dotado de capilaridade ministerial se mostra mais adequado ao processo de reconstrução das capacidades estatais, principalmente quando se trata de coordenação de políticas de desenvolvimento, que requisitam mecanismos de controle e implementação mais eficientes. Esse será a discussão que desenvolveremos no item seguinte.

### **3.1 Politização, Centralização e Instabilidade no Centro de Governo da Argentina**

A implantação de uma agenda de desenvolvimento na Argentina tem se defrontado com uma condição estrutural de profunda instabilidade política. Dentre 50 presidentes entre 1853 e 2007, apenas 24% concluíram o mandato, com uma duração média dos mandatos se situando em 36 meses. Apenas 40% dos presidentes extrapolaram essa média temporal (BONVECCHI, 2013). Recorrentes conflitos oligárquicos, caudilhismo e um forte regionalismo recepcionado pelo desenho constitucional do país, têm sido as causas mais frequentes do perene quadro de instabilidade política. Como elemento institucional que limita moderadamente essas tendências disruptivas, o sistema partidário apresenta uma baixa fragmentação, mantendo uma média de 3,3 partidos efetivos entre 1983 e 2009 (SÁEZ, 2013)

Com essa configuração partidária, um acordo entre os principais líderes partidários possibilitou a reforma constitucional de 1994<sup>3</sup>, a Lei nº 24.430 de dezembro de 1994, que aprovou a reeleição para presidente e fortaleceu os poderes do Congresso. A reforma de 1994 também criou a Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) como instância intermediária de coordenação governamental situada entre a Presidência e o

---

<sup>3</sup> A atual Constituição argentina é de 1853, com as reformas ocorridas dos anos 1860, 1866, 1898, 1957 e 1994. Trata-se de um arranjo político formalmente liberal, originalmente adequado à uma sociedade do século XIX, mas que não deu respostas aos sucessivos conflitos que ocorreram desde então. Acessar em: <https://observatoriolegislativocele.com/pt/Constitui%C3%A7%C3%A3o-da-Na%C3%A7%C3%A3o-Argentina/>

corpo ministerial. A JGM foi concebida como uma limitação da discricionariedade dos poderes presidenciais, envolvendo três importantes funções na Administração argentina: coordenação interministerial; articulação das relações entre o Executivo e o Legislativo e coordenação das negociações fiscais entre a União e as Províncias.

Inicialmente a criação da JGM se situou como um dos principais suportes políticos de um centro de governo que pretendia ser ampliado para além da tradicional centralização na Presidência da República. Após a reforma de 1994, os presidentes poderiam reformar as estruturas organizacionais dos ministérios apenas até o primeiro nível administrativo, visto que doravante a JGM, a Presidência e os Ministérios comporiam conjuntamente o gabinete responsável pela organização do Executivo. O Chefe da JGM passou a ser nomeado e demitido pelo presidente, mas para que não se situasse como parte da Presidência, o Congresso pode destituí-lo se aprovada por maioria absoluta das duas Casas (Art. 100 e 101 da Constituição de 1994). Mas a reforma de 1994 atribuiu aos secretários especiais da Presidência um *status* ministerial, integrando a JGM com prerrogativas semelhantes aos dos ministros, o que transformou a JGM em um espaço de disputas políticas. Além disso, a criação a JGM estimulou estratégias de centralização por parte dos presidentes como forma de limitar a autonomia dos ministérios sob A JGM.

Assim como Inácio (2006) apontou para o exemplo brasileiro, Bonvecchi e Palermo (2000) já haviam considerado que quanto mais frágil a relação do presidente com sua base partidária, maior o ímpeto centralizador. Mas a natureza contingente dessa centralização, gerou configurações político-organizacionais do centro de governo nem sempre adequadas a um sistema de coordenação coerente e institucionalizado. A multiplicação de agências independentes fora do controle da JGM e dos ministérios, por meio de decretos presidenciais, foi uma das estratégias marcantes dos presidentes. Na conjuntura crítica dos governos De la Rúa (1999-2001) e Duhalde (2002-2003) foram criados por decreto 87 dos organismos descentralizados, absorvendo 46% do orçamento nacional no ano de 2001 (ALESSANDRO E GILIO, 2013).

Nesse sentido, dezenas de órgãos setoriais vinculados diretamente à Presidência e dispersos pelo Executivo foram sendo criados, mas sem que detivessem capacidade de coordenação unificada e coerente em torno de projetos mais amplos de desenvolvimento. Como salientam Carmelo e Coutinho (2018), entre 1983 a 2014 as estratégias de

centralização na Presidência foram contingentes e erráticas, variando de acordo com o estilo presidencial, a conjuntura política e a agenda governamental. Uma alternativa institucionalmente mais sólida e consequente seria o reforço de uma Presidência institucional como área governamental intermediária entre o gabinete e o presidente, crucial para a coordenação do governo (BONVECCHI, 2012), e que poderia ser realizado com o reforço da JGM<sup>4</sup>.

Ao lado desse processo de dispersão de órgãos, as disfuncionalidades foram também incrementadas pela expansão de órgãos centralizados diretamente na Presidência. De acordo com Coutinho (2013), por volta de 2012 a Presidência já possuía 10% das secretarias, 7% das subsecretarias e 10% das direções da administração centralizada, uma alta concentração de órgãos diante do conjunto do Executivo. Mas essa era uma tendência existente desde o governo Menem: em 1996 a Presidência já contava com 124 subunidades administrativas. O ímpeto centralizador de Menem também foi uma reação estimulada pela ampla delegação da área econômica que atribuiu a Domingo Cavallo no Ministério da Economia, a partir de abril de 1991. Com essa mudança, o governo Menem manteve um modelo bifronte, associando um rígido controle político e administrativo sobre o aparato governamental, ao mesmo tempo que delegava a gestão econômica ao Ministério da Fazenda.

Essa dupla tendência, de centralização diretamente na Presidência e por meio dos órgãos descentralizados, continuou sob os mandatos de Néstor e Cristina Kirchner (2003-2015). No caso desta última, mais de 80% do orçamento da Presidência se concentrava em gastos com funções de assessoria direta à presidente, revelando um estilo centralizador e personalista, ao mesmo tempo em que controlava diretamente a gestão econômica (ALESSANDRO, 2013). O centro do processo de centralização sob Cristina Kirchner foi a Secretaria Geral da Presidência, dotada de *status* ministerial, que exercia tanto a coordenação administrativa e financeira da Presidência quanto a coordenação

---

<sup>4</sup> Coutinho (2013) propôs considerar três níveis político-organizacionais de estruturação do governo argentino: a *arena presidencial*, circunscrição político-organizacional mais próxima ao gabinete do presidente, integrada por secretarias e órgãos de assessoria presidencial envolvidas com funções de coordenação política, tendo referência decisória o presidente; a *arena governamental*, uma circunscrição intermediária de natureza coletiva, que coordena políticas setoriais e temas transversais, integrada pela JGM e unidades ministeriais estratégicas de coordenação e de planejamento intersetorial, tendo como referências decisórias o conjunto do governo e órgãos de Estado; e a *arena ministerial*, integrada pelos ministérios encarregados de políticas setoriais, tendo como referência de decisão os ministros.

política do governo, contornando o papel da JGM e assumindo funções de coordenação ministerial e das relações com o Congresso. Um estilo presidencial ubíquo que associava centralização administrativa com politização dos demais órgãos do Executivo.

Apesar desse quadro, Coutinho (2013) considera que ocorreu um oscilante processo de consolidação de uma Presidência institucional a partir da redemocratização, em 1983. Como tendência geral de longo curso, a *arena presidencial* reduziu suas funções administrativas e a *arena governamental* se estabilizou a partir de 2009, retendo 12% dos órgãos administrativos, principalmente a partir da JGM.

Mas é importante observar que essa retração administrativa não reduziu o grau de politização da Presidência, tendo em vista que mudanças na Presidência e no centro de governo expressam tanto estratégias de politização do aparato administrativo quanto de centralização política. A própria Coutinho (2013) salienta que entre 1983 e 2009, mais de 80% dos funcionários de médio e alto escalão da Presidência apresentavam filiação partidária. E em estudo posterior, Coutinho (2018) concluiu que a JGM se tornou um instrumento de poder dos presidentes, inclusive porque ela se situou mais como um subproduto da reforma constitucional de 1994 do que como uma solução institucional para a descentralização do poder.

Com essas tendências contraditórias, Coutinho (2013) considera que o oscilante processo de institucionalização de um centro de governo está condicionado tanto a mudanças sociais mais amplas quanto a fatores políticos conjunturais. Os primeiros induzem a tendências incrementais cumulativas de longo curso, e os segundos deflagram mudanças de ciclos curtos, oscilantes e descontínuos.

Na nossa perspectiva, a prática de associar centralização política com politização, desestabilizou os potenciais processos de consolidação de uma Presidência institucional na Argentina. O modelo político-organizacional do Executivo argentino, recepcionando diferentes estratégias presidenciais, expressa as características de um sistema político que, mesmo com as regras consociativas (LIJPHART, 2003) contempladas na reforma de 1994 e a JGM situada como área governamental institucionalizada, continuou funcionando por meio de significativa delegação de poder político-administrativo aos presidentes.

O modelo político-organizacional do Executivo argentino e as simultâneas estratégias de politização e centralização usados pela Presidência, expressam as

características de um sistema político que, mesmo com as regras consociativas instauradas com a reforma constitucional de 1994 e a criação da JGM como área governamental institucionalizada, continuou funcionando por meio de significativa delegação de poder administrativo aos presidentes, possibilitando que os diferentes estilos presidenciais se projetem sobre a organização do Executivo.

A trajetória do sistema de planejamento da Argentina é um dos indicadores desse estado de coisas (CARDONE; 2010; LAVALLE, 2010)<sup>5</sup>. Desde o surgimento dos primeiros órgãos de planejamento na Argentina, nos anos 60, as instáveis funções de planejamento e coordenação se diluíram entre órgãos criados e extintos por cada presidente e regime político, mesmo antes dos planos econômicos de estabilização vigentes no contexto neoliberal.

Frente ao predomínio do processo político e dos atores sobre as instituições, as agências de planejamento nunca tiveram estabilidade no Estado argentino. O contraponto entre o *plano* de desenvolvimento como instrumento político de governo e o *sistema* de planejamento como mecanismo sistêmico integrado de Estado, indica que a opção predominante foi o reforço do espaço político dos presidentes, erodindo a capacidade burocrática e administrativa do Estado. E a recorrente prática dos presidentes associarem centralização política na Presidência com politização dos órgãos do Executivo, tem sido um obstáculo a potenciais processos de consolidação de uma Presidência institucional,

---

<sup>5</sup>Em 1961 foi criado o primeiro órgão nacional centralizado de planejamento, o *Consejo Nacional de Desarrollo* (CONADE); em 1966, o regime militar (1966-1973) instaurado por Onganía cria o burocrático *Sistema Nacional de Planeamiento*, orientado mais para o controle orçamentário do aparato estatal e para a segurança nacional; em 1971 o CONADE é absorvido pela *Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno*; sob o governo de Perón, em 1973-74, o Ministério da Economia se encarrega do planejamento nacional, por meio do *Instituto Nacional de Planificación Económica*, substituto do CONADE; com o golpe militar de 1976, o General Videla cria o *Ministerio de Planeamiento*, mas restrito a estudos de conjuntura econômica e projeções orçamentárias, num contexto de redução do papel econômico do Estado e já em pleno processo de desindustrialização. Com a redemocratização, o governo Alfonsín (1983-1989) cria a *Secretaría de Planificación*, que produziu estudos e planos de desenvolvimento industrial de longo prazo, mas tem suas atividades interrompidas pela crise econômica e os planos de estabilização do Ministério da Fazenda. Sob Menem ocorre o desmonte do que ainda existia do sistema nacional de planejamento: a *Secretaría de Planificación* foi denominada de *Secretaría de Programación Económica*, e assume funções estritamente orçamentárias sob a tutela do Ministério da Economia. Finalmente, sob os governos de Nestor e Cristina Kirchner (2003-2015), a Argentina tenta reconstruir um sistema de planejamento, criando em 2003 o *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*, e em 2004 a *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública*, alocada na Presidência, que recebe a tarefa de construir planos de desenvolvimento territorial (CARDONE, 2010; LAVALLE, 2010).

capaz de dispor de mecanismos sistêmicos de coordenação e planejamento. Tem predominado estratégias personalistas de incrementar o poder da Presidência, mas sem que esses integrem ou reforcem sistemas institucionais integrados de coordenação e planejamento governamental.

Para além dos elementos derivados da crítica e persistente crise econômica, trata-se de sistema político que sob a dinâmica governo oposição, estimula o voluntarismo presidencial e reforça o poder de grupos partidários regionais. Um quadro político-institucional que dificulta reconstrução das capacidades estatais e desestimula a agregação de apoios em torno de um projeto nacional de desenvolvimento.

### **3.2 Transição e Institucionalização do Centro de Governo no Chile (1990-2014)**

A trajetória histórica do Chile como país unitário é uma das raízes da institucionalização e estabilidade política de um sólido centro de governo, mesmo com os problemas criados pela ditadura militar. Após as guerras entre federalistas e centralistas durante boa parte do século XIX e início do século XX, a Constituição de 1925 expressou a vitória final dos centralistas sobre o federalismo de base regional. Essa tradição centralista de base institucional, favoreceu o surgimento de condições políticas e mecanismos institucionais que têm possibilitado aos presidentes desenharem a organização do centro de governo, mas sem ultrapassarem os limites estabelecidos pelas coalizões de governo após a redemocratização. Se defrontando com os limites impostos por uma constituição herdada da ditadura, na maior parte do tempo as coalizões estruturadas sob a *Concertación* atuaram de acordo com os requisitos políticos necessários à manutenção da coalizão responsável pela redemocratização chilena. Submetida que estava à natureza do delicado processo político em curso, os presidentes da *Concertación* mantiveram as relações com as organizações políticas e os partidos da coalizão por meio de instituições informais adaptativas no âmbito do Executivo, caracterizando uma dinâmica em permanente processo de negociações, inclusive com grupos políticos e poderes fácticos importantes para as ações de governo (SIAVELIS, 2013).

Nesse contexto, o perfil político-organizacional assumido pelo centro de governo expressou a convergência entre estilos presidenciais, cautela política frente à herança da

ditadura e negociações permanentes dentro da coalizão, convergência esta impulsionada por parâmetros do consenso conservador de fundo que emergiu durante a primeira fase da redemocratização. Essa associação entre condições políticas e institucionais percebidas pelas forças da *Concertación* como inevitáveis naquele momento e presidentes que não abdicaram dos projetos de retomada da democracia com desenvolvimento, impulsionou o processo de consolidação de um centro de governo amplo e estável, mas sem que os presidentes abdicassem de um núcleo presidencial institucionalizado e dotado de capilaridade ministerial na própria Presidência, desenhado de acordo com o estilo de cada um. E apesar dessa liberdade político-organizacional dos presidentes na modelagem do núcleo político-administrativo da Presidência, os diferentes presidentes mantiveram os princípios administrativos vinculados à forte influência do gerencialismo disseminado por instituições como FMI, BIRD e BID, este último com influência política na estruturação do centro de governo chileno (BID, 2013; 2014)<sup>6</sup>.

O planejamento como prática institucional teve origem nos anos 30, quando o governo da Frente Popular criou, em março 1939, a *Corporación de Fomento de la Producción Nacional (Corfo)*, instituição orientada para o planejamento econômico e que desenvolveu uma expertise na área ao longo das décadas seguintes, o que possibilitou a elaboração do *Programa Nacional de Desarrollo Económico* (1961-1970), um plano de desenvolvimento abrangente. Sob o governo de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), foi criada a *Oficina de Planificación* na própria Presidência da República, iniciativa de centralização com o objetivo de reforçar a assessoria do presidente com o apoio do Departamento de Planejamento e Estudos da CORFO. Em 1967 essa Oficina foi transformada em órgão descentralizado, a Odeplan, mas mantendo o vínculo institucional direto com a Presidência. Com essa mudança, a função de planejamento regional realizada por meio de unidades regionalizadas de planejamento, foi transferida para a nova agência centralizada, que também passou a coordenar políticas públicas regionais. Com isso se criou um sistema nacional de planejamento centralizado na Presidência, mas com capacidade de agregar os aspectos regionais do planejamento e do processo de

---

<sup>6</sup> As informações sobre as transformações organizacionais da Presidência e do centro de Governo no Chile foram coletas principalmente nos relatórios do projeto de reforma administrativa coordenado pelo BID, realizado em parceria com governos da América Latina, “*El Rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*”, publicados em 2013 e 2014.

coordenação governamental em um país unitário. Sob o governo de Salvador Allende (1970-1973), o sistema de planejamento foi ampliado e a Odeplan passou a dispor de uma rede de unidades de planejamento nas unidades ministeriais, que por sua vez coordenavam agências e empresas públicas descentralizadas. Sob Allende a Odeplan elaborou um plano nacional de desenvolvimento para o período de 1971-1976, e foram produzidos 12 planos regionais de desenvolvimento, além da criação de um sistema de monitoramento das empresas públicas (LAVALLE, 2010). A Ordeplan sobreviveu ao golpe militar de 1973, mas passando a integrar o Sistema Nacional de Investimentos, dedicado a questões orçamentárias, além de ter ficado à frente do processo neoliberal de privatizações e da retirada do Estado das atividades econômicas (LAVALLE, 2010).

Com a vitória da *concertación* nas primeiras eleições chilenas após a ditadura, teve início a reconstrução do sistema de planejamento e coordenação governamental sob o governo do democrata-cristão Patricio Aylwin (1990-1994). De início, essa reconstrução teve a Presidência como centro político-institucional do governo, com a criação da Secretaria Geral da Presidência (SEGPRES) e a Secretaria Geral de Governo (SEGEOB), ao lado de ministérios poderosos, como o da Fazenda e o recém criado Ministério de Planejamento e Cooperação (MIDEPLAN), substituto da Ordeplan, mas sem a força do órgão anterior. As funções da SEGPRES eram amplas e sem precedentes no Executivo chileno, tendo em vista que ela passou a ser responsável pela coordenação política e administrativa do governo, incluindo relações com partidos e organizações da sociedade civil. Sob a coordenação da Secretaria, em 1990 foram criadas as Comissões Assessoras Presidenciais, colegiados técnicos políticos que agregava políticos, lideranças sociais e empresariais e burocratas em torno dos projetos estratégicos de governo. Em 1990 foram criados os comitês interministeriais setoriais e em 1991 a SEGPRES passou a contar com o Sistema de Metas Ministeriais, mecanismo de coordenação e planejamento intersetorial integrado que possibilitava monitorar as ações dos ministérios e dos comitês ministeriais (LAVALLE, 2010; BID, 2013; 2014)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Foram criados cinco comitês agregando áreas intersetoriais de políticas públicas e coordenação política: Político, Econômico, Social, Infraestrutura e Desenvolvimento Produtivo. Enfim, sem se envolver diretamente em atividades executivas, a SEGPRES passou a exercer funções de direção, coordenação e controle estratégico das ações de governo.

Governando sob bases consensuais e com liberdade administrativa nas condições políticas de formação de um novo regime, Aylwin reforçou o papel da Presidência e de seu sistema de coordenação ministerial, e construiu um governo coeso em torno da sua assessoria presidencial no controle da SEGPRES, posta como núcleo central da coordenação governamental. Os quatro titulares das secretarias presidenciais com status ministerial permaneceram em seus cargos durante todo o período, sob uma transição sem sérios conflitos partidários na coalizão de governo (FERNÁNDEZ, ÁNGELES e RIVERA, 2012).

Sob a presidência de Eduardo Frei Ruiz (1994-2000), a equipe de governo assumiu formas mais fragmentadas. Frei montou uma equipe política e tecnicamente frágil na Presidência, com várias funções sendo transferidas para o Ministério da Fazenda, mas sem deter o controle da Fazenda. A Diretoria de Orçamento (DIPRES) da Fazenda estruturou seu próprio sistema de monitoramento e avaliação, esvaziando o papel de coordenação central da Presidência (BID, 2013, 2014). Com essa debilidade do centro presidencial, emergiram projetos pessoais de ministros e de burocratas políticos em um contexto de crescente fragmentação governamental. Frei adotou um estilo presidencial que atribuía uma ampla delegação política e administrativa aos seus ministros e iniciou seu governo com um reduzido quadro de assessores de confiança na Presidência, debilitando o núcleo do governo. Mas com a crise econômica de 1998 e com o partidarismo interno fragmentando a ação dos ministérios, houve uma inflexão no estilo político e administrativo do presidente. A partir da crise o presidente montou um círculo pessoal de assessores com forte apoio político e capacidade técnica na própria Presidência, fazendo também retornar as funções de coordenação intersetorial do Ministério da Fazenda para a Presidência. (SIAVELIS, 2004; FERNÁNDEZ e RIVERA, 2012).

Sob Ricardo Lagos (2000-2004) a Secretaria Geral da Presidência (SEGPRES) continuou exercendo o papel de núcleo político-administrativo estratégico de um centro de governo ampliado e fortalecido em suas funções de coordenação, com a criação da Unidade de Assessoria Presidencial (UAP) no segundo piso do Palácio de La Moneda. A UAP representou o reconhecimento da importância da gestão técnica política do governo, espaço onde foi agregado um poderoso *staff* de assessores pessoais, estruturando o governo sobre a tríade composta pelo Ministério da Fazenda, o Ministério do Interior e a

própria Presidência com a UAP e a SEGEPRESS. A UAP se instituiu como um colegiado integrado por técnicos qualificados, originários de consagradas instituições de pesquisa e manteve um papel proeminente no governo, com prerrogativa para supervisionar as atividades dos ministros. Lagos manteve membros e lideranças da coalizão na formação do governo, mas coordenava as políticas setoriais a partir dos núcleos de assessores integrantes da UAP-SEGPRESS na Presidência, com prerrogativas para supervisionar as atividades dos ministros. Lagos também nomeou pessoas de sua confiança para os ministérios da Fazenda e do Interior - os principais suportes de seu governo, além dos ministérios da Habitação e o de Obras Públicas - e reduziu o poder dos demais ministérios setoriais, concentrando as funções de coordenação estratégica na UAP-SEGEPRES (SIAVELIS, 2013; FERNÁNDEZ e RIVERA, 2012).

Com Lagos o centro de governo foi ampliado e dotado de capilaridade ministerial sistêmica, envolvendo um núcleo estratégico integrado principalmente pelos órgãos da Presidência e pelo Ministério da Fazenda, mas articulando estes aos demais ministérios pela coordenação dos comitês interministeriais. Essa estratégia organizacional centralizadora era sustentada por mecanismos que separavam as funções de coordenação políticas e programas estratégicos, sob responsabilidade da UAP-SEGEPRES na Presidência, das funções de coordenação e monitoramento político-administrativo e orçamentário das políticas setoriais, sob responsabilidade dos comitês interministeriais coordenados pela Diretoria de Orçamento da Fazenda (DIPRES). Com isso estruturou dois sistemas interligados, um dedicado à formulação e coordenação de programas estratégicos de governo e outro orientado para o controle técnico e orçamentário das políticas públicas. O governo reforçou os mecanismos sistêmicos de governo, concentrando poder nas assessorias da Presidência e nos ministérios estratégicos, e com isso configurou um centro de governo ampliado pelo papel de monitoramento do Ministério da Fazenda, controlado por titulares vinculados ao presidente. Portanto, tratava-se de um modelo de coordenação centralizado de forma sistêmica e hierarquizado, mas mantendo as atribuições de coordenação dos comitês interministeriais sob a supervisão dos órgãos da Presidência (SIAVELIS, 2013; FERNÁNDEZ e RIVERA, 2012).

Já sob uma conjuntura distinta, Bachelet (2006-2010) governou sob um contexto de esgotamento parcial da coesão da *Concertación*, devido ao próprio cansaço do

eleitorado com os mesmos nomes da coalizão integrando os governos da aliança, e por isso se propôs a compor seu gabinete com novos nomes, fora do sistema político. Além disso, se comprometeu a governar sob cotas de gênero, o que envolveu a nomeação de nomes sem nenhuma ou pouca convivência com o sistema político partidário. Com isso, anulou a potencial *expertise* do modelo de assessores presidenciais do governo Lagos, o que se expressou no fracasso da execução de projetos estratégicos do governo e na redução da capacidade técnica e do grau de insulamento político da UAP. Essa opção resultou em uma aguda crise política administrativa pela evidente ineficiência política e técnica do modelo adotado, crise que recebeu impulso a partir das acusações de corrupção vigente no projeto do sistema de transportes metropolitanos, o Transantiago, em março de 2007, envolvendo a demissão de quatro ministros, inclusive o titular da SEGPRES. Com isso, a presidente teve que retornar ao padrão político-administrativo que vinda se consolidando na Concertación, nomeando assessores e técnicos com experiência administrativa na Presidência (FERNÁNDEZ e RIVERA, 2012; SIAVELIS, 2004; 2012; 2013; 2018). Mas com a existência de um processo de fragmentação da coalizão, o mandato de Bachelet se caracterizou por desgaste administrativo e por frequentes mudanças no seu gabinete, conduzindo à derrota frente ao liberal Sebastián Piñera.

O governo de Piñera (2010-2014) foi eleito por uma coalizão de centro-direita e incorporou as sugestões do projeto de reforma administrativa firmado com no final do governo Bachelet com o BID, o Consórcio para a Reforma do Estado. A proposta do BID era a de devolver à Presidência as suas funções de coordenação estratégica no contexto das reformas do Estado, esvaziando o excesso de atribuições de coordenação de políticas. A Presidência vinha sendo sobrecarregada pela tendência de presidentes anteriores alocarem programas setoriais de impacto político nas suas estruturas.

A proposta do BID envolvia a criação de um conselho de ministros na SEGPRES, apoiado por uma secretária técnica, mas retirando programas setoriais da supervisão direta da Presidência (BID, 2013; 2014). Nesse contexto, durante o primeiro mandato de Piñera, com a renovação da burocracia política e parte da burocracia técnica, os problemas relativos à ausência de especialização funcional dos órgãos do centro de governo, foi compensada pela montagem de um *staff* profissional orientado por princípios de gestão que mesclava qualificação acadêmica e experiência empresarial, mas

com lideranças da coalizão política atuando como intermediários com os partidos políticos (BID, 2013; 2014).

Com exceção da oscilante Secretaria de Governo (SEGEOB), com funções políticas e que teve três titulares de 2010 a 2012, as instituições que formavam o comitê político-administrativo do governo se mantiveram com os mesmos dirigentes. As três unidades - SEGEPRES, SEGEOB e MF -, articuladas pela chefia do *staff* pessoal do presidente, propiciou um modelo de coordenação centralizado, mas mantendo a capilaridade política e administrativa em ministérios estratégicos. Com o centro de governo ocupado com nomes da confiança pessoal do presidente, a partir de sua assessoria o presidente adotou um sistema de relações bilaterais com seus ministros, devolveu programas aos ministérios e estabeleceu um eixo de coordenação da política econômica constituído pelo Ministério da Fazenda, SEGEPRES e SEGEOB. Nos termos de Johnson (1974), tratava-se de um modelo hierárquico centralizado na Secretaria Geral da Presidência, que teve sua capacidade administrativa e técnica fortalecida, mantendo-se como órgão de planejamento e coordenação governamental de um centro de governo ampliado (RIVERA e FERNÁNDEZ, 2012; PLAZA, 2013; BID, 2013, 2014).

Com essas continuidades entre os diversos governos democráticos após o fim da ditadura, a dinâmica político-organizacional do Executivo foi capaz de compatibilizar a gestão administrativa com o processo político vigente sob a democracia, tanto sob a *Concertación* quanto durante o governo de Piñera. Juntamente com as instituições da Presidência, o Ministério da Fazenda exerceu um papel administrativo e orçamentário relevante na execução da agenda presidencial, liberando a Presidência para assumir funções estratégicas (RIVERA e FERNÁNDEZ, 2012; PLAZA, 2013; BID, 2013, 2014).

Com esse perfil flexível em um contexto político conservador, a Presidência chilena e o centro de governo passaram relativamente incólume pelas sucessões presidenciais. Os mecanismos institucionalizados que articulavam o centro do governo aos demais ministérios, reduziram os impactos do processo de politização partidária do Executivo, impossibilitando também que os diferentes estilos presidenciais se projetassem sem obstáculos sobre a organização do Executivo. UAP e SEGEPRES na Presidência e o Ministério da Fazenda, intercambiavam funções administrativas e redes técnicas e a Presidência chilena pode contar com uma burocracia capacitada e experiente,

que transitava entre as agências do Executivo. Burocracia que se formou e se consolidou antes do sistema partidário, uma trajetória oposta ao da Argentina (Marenco, 2023).

Assim, a tendência geral dos governos chilenos foi a de estabelecer sistemas de coordenação e planejamento centralizados, mas estáveis e dotados de capilaridade político-administrativa nas estruturas e agências ministeriais, por meio dos comitês interministeriais coordenados conjuntamente pela Presidência e a Fazenda. As clivagens partidárias nos ministérios não deixaram de existir, mas submetidas ao controle da Presidência por meio da coordenação dos comitês interministeriais e do Ministério da Fazenda no controle orçamentário. Nesse sentido, o modelo chileno de centro de governo se apresentou simultaneamente mais centralizado, hierárquico e estável, e dispendo de maior amplitude e capilaridade institucional que o centro de governo argentino.

### **3.3 Uruguai: presidencialismo parlamentarizado e estabilidade do centro de governo (2000- 2010)**

A partir da vigência da Constituição de 1966 a Presidência do Uruguai passou a ser exercida de modo unipessoal, pondo fim à forma colegiada vigente na constituição de 1952. Os presidentes são eleitos para mandato de cinco anos sem direito à reeleição imediata, e o vice-presidente exerce a presidência da Assembleia e do Senado (Art. 94 e 150 da constituição). Mas distintamente da maior parte das constituições do continente, os incisos dos art. 147 e 147 da constituição uruguaia incluem claros mecanismos de “parlamentarização” no funcionamento do sistema político. Tanto a Câmara quanto o Senado podem demitir ministros, mas o presidente pode vetar temporariamente a demissão caso a moção de censura seja aprovada por menos de dois terços dos membros do Congresso. Nesse caso, se as duas Casas não se reunirem conjuntamente para manterem o voto de censura, este será considerado revogado. E caso as duas Casas se reúnam e mantenham o veto por menos de três quintos de seus membros, o Presidente da República poderá manter os ministros censurados e dissolver a Assembleia.

È evidente que apesar da Constituição de 1966 ter reforçado os poderes de um Executivo tradicionalmente limitado pelas elites políticas, as mudanças instituíram requisitos processuais complexos e contemplam mecanismos de mútua dissuasão quanto ao voto de censura e à dissolução da Assembleia pelo presidente. Essa é uma das razões

porque a dissolução da Assembleia nunca foi efetivamente aplicada, com exceção do golpe civil-militar liderado por Juan Maria Bordaberry, em 1973 (LANZARO, 2012).

Isso indica que a Constituição de 1966 manteve a tradição consociativa que caracteriza o funcionamento do sistema político, mas como salienta Saéz (2013), essas regras afetam o presidencialismo uruguaio porque elas vêm acompanhadas de outras duas que debilitam o poder presidencial frente ao parlamento. Pelo art. 93 da Constituição o presidente pode ser suspenso em caso de acusação de delito grave que disponha do apoio de dois terços dos representantes na Câmara de Representantes. E pelo art. 174, a indicação de ministros pelo presidente deve ser aprovada pela Assembleia. Além disso, a criação e a denominação de ministérios têm que ser aprovadas pelo parlamento, embora o presidente tenha a liberdade de redistribuir competências entre ministérios existentes (Art. 174). Como contrapondo, o presidente pode comunicar à Assembleia que os membros do Conselho de Ministros não possuem respaldo parlamentar e substituir um ou mais ministros, incluindo a demissão total ou parcial de diretores de órgãos descentralizados vinculados aos ministérios (Art. 175). Ou seja, os ministros estão submetidos a uma dupla legitimidade, posto que estão sujeitos ao voto de confiança do Congresso.

Da perspectiva da organização do centro de governo, esse modelo “consociativo” (LIPJHART, 2003) do presidencialismo uruguaio pode favorecer a estabilidade organizacional do sistema e desestimular mudanças abruptas, de acordo com cada estilo presidencial. Inclusive porque o presidente divide efetivamente o poder com o Congresso, o Conselho de Ministros o próprio Vice-Presidente, que integra o Conselho de Ministros e é o Presidente do Congresso. É importante também salientar que o Diretor da Oficina de Planejamento e Orçamento (OPP) integra o Conselho de Ministros, estabelecendo umnexo direto entre o sistema de planejamento e orçamento do centro de governo com o conjunto dos titulares dos ministérios.

Esse perfil constitucional consensual torna as relações entre o Executivo e o Legislativo extremamente complexas, em um presidencialismo mitigado por um sistema de vetos vigentes no Legislativo. Esse quadro situa a Presidência diante de significativos dilemas políticos. As diferenças entre o tradicional conservadorismo das elites partidárias e os valores de uma recente cultura urbana participativa, tem exigido da Presidência capacidade de coordenar políticas sociais e de infraestrutura, em meio a um processo de

ampliar a tradicional base econômica rural do país. O perfil político-organizacional do centro de governo nos mandatos de Jorge Batlle (2000-2005) e Tabaré Vázquez (2005-2010) indica que, se ocorreram mudanças decorrentes dos diferentes estilos presidenciais e das diferenças políticas ideológicas entre ambos, essas mudanças possuem limites político-institucionais que limitam que os estilos pessoais dos presidentes se projetem integralmente sobre o centro de governo. Adicionalmente, entre 1990 e 2005 os governos uruguaios passaram a se constituir predominantemente sob a forma de governos de coalizão, sob a Frente Ampla. O processo de redemocratização transformou o tradicional bipartidarismo em um multipartidarismo moderado, e o processo governamental tem transcorrido sob a forma de constantes negociações entre o Legislativo e o Executivo (SÁEZ, 2013; LANZARO, 2012; COELHO, 2011).

Com as reformas econômicas e as mudanças políticas ocorridas nos anos 90, a organização do centro de governo sob esse modelo consociativo passou por uma significativa ampliação, sendo de fato integrado pela Presidência, Vice-Presidência, Conselho de Ministros, Ministério de Economia e Finanças (MEF), a Oficina de Planejamento e Orçamento (OPP) e a Oficina Nacional del Servicio Civil (ONCS), estas duas últimas secretarias com status ministerial inseridas na Presidência (LANZARO, 2015). No centro de governo, o MEF, a OPP e o Banco Central são os pilares da política econômica e financeira do governo, associando a tradição cepalina com princípios de gestão econômica que emergiram após os anos 90. Tanto a OPP quanto a ONCS são instituições originárias das ideias cepalinas no sistema de planejamento e controle uruguaio, enquanto o MEF segue os fluxos das mudanças políticas e da conjuntura econômica na administração cotidiana da economia.

O principal órgão de planejamento nacional, a OPP, tem seu diretor nomeado pelo presidente e está diretamente vinculada a este, exercendo funções de coordenação orçamentária e administrativa, além de assessorar o presidente na elaboração do orçamento e no processo anual de prestação de contas, sendo a responsável pela elaboração de planos de desenvolvimento e de medidas de descentralização administrativa (Art. 230 da Constituição). Por sua inserção e papel institucional, também é um órgão que recebe funções e programas estratégicos de governo, com sua estrutura sendo integrada por uma comissão interministerial da área. Assim como a OPP, também a ONCS é vinculada diretamente à Presidência da República e é dirigida por um

Diretor e uma Comissão indicados pelo presidente. Suas prerrogativas, estabelecidas nos Artigos 59 e 60 da Constituição e pela Lei 15.757 de 15 de julho de 1985, são amplas e envolvem atos governamentais referentes ao processo de reforma do Estado e à política de recursos humanos dos Poderes Executivo e Judiciário.

No conjunto, esse desenho político-administrativo expressa uma significativa centralização política e institucional na Presidência, que com isso dispõe de mecanismos de articulação dos sistemas de planejamento orçamentário e das políticas públicas. Como é evidente, a existência desse desenho político-organizacional centralizado na Presidência se tornou possível porque o sistema consociativo funciona sob a forma de compartilhamento de poder entre o Executivo e o Legislativo.

Algumas das inovações institucionais de orientação centralista surgiram durante o mandato de Jorge Batlle (2000-2005), e tiveram o objetivo de adequar a Presidência e o centro de governo à nova realidade da democracia e das pressões sociais no contexto do crescimento da esquerda no país, que já detinha em torno de 40% das cadeiras no Congresso. Com essas mudanças, Batlle teve que moderar seu liberalismo tradicional e assumir uma estratégia de governo mais pragmática, embora o seu estilo de liderança presidencial tenha se caracterizado por um ativismo político e retórico. Esse pragmatismo, adotado em um ambiente político partidário mais competitivo, impulsionou o presidente a manter contatos individuais com ministros e assessores, mais que com o Conselho de Ministros, além de reforçar os titulares da Secretaria da Presidência e da OPP. Com seu estilo centralizador, incorporou o Ministério da Economia e Finanças na formação do tripé de poder integrado também pela Secretaria da Presidência e a OPP, em um contexto orientado para um modelo de reformas do Estado que reduziu o poder da ONCS como órgão de controle do pessoal civil.

Com estilo centralizador e ativista, Batlle acompanhava de perto a atuação dos órgãos e serviços descentralizados, como base nas prerrogativas atribuídas aos presidentes pelos Art. 197 e 198 da Constituição. Seu estilo pessoal de governo envolveu um reduzido círculo de assessores pessoais de sua confiança, tendo em vista que frequentemente assumia as próprias decisões sobre projetos estratégicos de governo. Tratava-se de um estilo que tentava compensar as eventuais deficiências da Presidência no período com uma atuação, adotando um estilo pessoal centralizador e hierárquico, tendo em vista que centralizava decisões na Presidência e por meio de seus assessores,

mas estabelecia contatos regulares com seus ministros e subordinados hierárquicos, indo até o nível de secretários de ministérios (LANZARO, 2013), o que indica que seu personalismo vinha associado a incentivos políticos e administrativos competitivos. É importante salientar que Batlle governou apoiado por uma coalizão de forças agregadas em partidos tradicionais e sob a influência dos militares, e o seu perfil pessoal de liderança política estava associado ao seu papel no âmbito das antigas elites tradicionalmente dominantes do país (COELHO, 2001).

Com a vitória da Frente Ampla em 2004, quando ela ganhou em primeiro turno assegurando uma maioria de 52% dos votos para o Congresso, Tabaré Vázquez (2005-2010) assumiu como um presidente majoritário em um contexto de presidencialismo de gabinete que reunia uma ampla coalizão de partidos agregados na FA. Nesse contexto, o estilo que Tabaré Vázquez assumiu foi o de coordenador político de uma coalizão competitiva e ampla, em que seus membros compartilhavam objetivos políticos, mas que mantinha as especificidades das forças integrantes (LANZARO, 2012).

Uma das primeiras iniciativas do novo governo foi redistribuir as funções anteriormente alocadas por Batlle nas comissões de assessores presidenciais, redirecionando-as para se inserirem na OPP e na ONSC, esta última esvaziada durante o mandato anterior. Tratava-se de uma inflexão que tinha o objetivo de reduzir o poder das assessorias pessoais da Presidência e institucionalizar funções nestes dois órgãos. A OPP passou a ser integrada pela Área de Gestão e Avaliação de Estado (AGEV) com o objetivo de acompanhar o processo de reforma. O governo de Tabaré apresentava um perfil socialdemocrata baseada em uma coalizão partidária plenamente integrada ao sistema partidário institucionalizado após a redemocratização, com a Frente Ampla dispondo de 52% das cadeiras no parlamento (LANZARO, 2013, 2012; SAÉZ, 2013).

Dispondo dessa maioria no Congresso, Tabaré procurou reforçar a base político-administrativa da Presidência e da OPP em assuntos estratégicos, em detrimento do Ministério da Economia e Finanças, que permaneceu como principal ministério em termos de controle orçamentário das políticas públicas. Dentre as principais características políticas e administrativas do mandato de Tabarez, convém ressaltar: a presença de um estilo presidencial forte e centralizador, mas que deixava espaço de atuação dos ministros e preservava o poder decisório do Conselho de Ministros; um papel relevante exercido pelo Conselho de Ministros, que se reunia semanalmente como

instância central do processo decisório sob a coordenação do presidente; um papel relevante assumido pelos titulares da Secretaria da Presidência; a preservação do papel orçamentário exercido pelo MEF no âmbito do Conselho de Ministros; o reforço do papel da OPP em assuntos relativos à organização e reforma do Estado, em detrimento do MEF (LANZARO, 2012; 2013,).

Com essas características, o eixo do poder político esteve com o presidente e o Conselho de Ministros, tendo em vista que Vasquez era o chefe de governo e o líder da Frente Ampla no período, situação que não se reproduziu com o seu sucessor da Frente Ampla, José Mujica (2010-2015). Com esse poder, o presidente assumiu o papel de árbitro em várias questões políticas de Estado, como direitos humanos, forças armadas e relações internacionais. E apesar de delegar aos seus ministros a gestão das políticas setoriais, a última palavra era sempre a do presidente, uma liderança que associava autoridade centralizada com delegação ministerial. O exercício desse papel de árbitro e principal decisor do governo contou com o reforço da Secretaria da Presidência como instância de intermediação das pressões ministeriais. Mas no âmbito ministerial, o Conselho de Ministros, que contemplou nomes pessoais do presidente em vários ministérios, serviu como uma âncora de solidificação das relações entre o centro de governo e o conjunto dos ministérios.

Mas na área de política econômica e coordenação orçamentária, Vasquez preservou a centralidade do MEF, com Danilo Astori sendo o titular do MEF, futuro vice-presidente no governo de José Mujica (2010-2015), O Ministério passou a ser encarregado da reforma fiscal e tributária, mas preservando a agenda social como principal marca do governo. Dentro dessa agenda, o Plano de Emergência Social (PANES) era o principal programa do governo para enfrentar a crise econômica. Mas a Secretaria da Presidência assumiu um papel crescentemente importante a partir do terceiro ano de governo, envolvendo a sua reorganização interna e um papel de destaque para o seu titular, Gonzalo Fernández, que embora não dispusesse de *status* ministerial, era um nome do círculo pessoal do presidente (LANZARO: 2013, 2018). No geral, a Secretaria da Presidência foi organizada de modo a garantir segurança e certeza às decisões presidenciais, com suas unidades departamentais e grupos de trabalho organizados em áreas de coordenações setoriais especializadas em áreas de políticas

Antes, a tradição interna de coordenação exercida pela Secretaria da Presidência era a de atribuir a seus titulares essa função, com um quadro de técnicos muito reduzido. Sob o governo de Vázquez, o processo de coordenação recebeu reforço institucional por meio do papel exercido pela Secretaria no Conselho de Ministros, com a existência de Gabinetes Setoriais como instâncias de coordenação intersetorial e transversal, o que propiciou capilaridade e eficiência ao processo de coordenação governamental. Nesse sentido, com um modelo de coordenação que repousava no papel institucional da Secretaria da Presidência, na Secretaria do Conselho de Ministros e na base técnica e operacional da OPP, a orientação do governo foi a de construir uma base de coordenação na Presidência que articulasse o centro de governo ao conjunto dos ministérios.

Uma importante iniciativa foi a criação da Área de Gestão e Avaliação do Estado (AGEV) no âmbito da OPP, envolvendo atividades de indicadores de avaliação da gestão pública (LANZARO: 2013, 2018). O papel exercido pela OPP indica que o centro de governo uruguaio se situou principalmente entre esta unidade e a Secretaria da Presidência. Nesta última, foram criados vários órgãos de coordenação setorial, como a Direção Geral de Serviços, a Secretaria de Comunicação Institucional, a Unidade Nacional de Segurança Viária, a Agência para o Desenvolvimento do Governo Eletrônico, a Sociedade da Informação (AGESIC), além da incorporação do plano educacional CEIBAL. Isso indica que a Secretaria da Presidência passou por um significativo processo de institucionalização e de fortalecimento político durante o governo de Tabaré Vasquez, se situando, ao lado da OPP, como o núcleo de um sistema de planejamento e coordenação que tanto definia as orientações estratégicas de governo quanto o processo de coordenação interministerial. Tratava-se de fato de um modelo que potencializava o processo de reconstrução das capacidades estatais, principalmente pelo fortalecimento de seus mecanismos de coordenação e planejamento integrados.

É importante ressaltar que as transformações político-organizacionais ocorridas na Presidência e no centro de governo, expressavam mudanças mais amplas e se configurou como um incremental processo de institucionalização do aparato estatal, que passou a não depender predominantemente dos dirigentes políticos dos órgãos do estado. Em uma perspectiva mais ampla, as mudanças ocorridas no centro de governo do Uruguai eram respostas político-institucionais de médio e longo curso, que tiveram o objetivo de acompanhar as mudanças econômicas e sociais da sociedade uruguaia, que

transitava de um tradicional liberalismo político de perfil jurídico e de forte base agrária e oligárquica, para um sistema político que absorvia uma sociedade mais aberta e democrática em mudança de sua tradicional base produtiva. Nesse contexto, a estruturação de um centro de governo mais institucionalizado e com capacidade de articular diferentes instâncias decisórias e atores políticos, foi também uma resposta racional de um sistema político mais estável que o da Argentina, frente aos desafios da modernização da sociedade e da economia uruguaias.

Obviamente que, como é típico na organização dos centros de governo da América Latina, a Presidência também incorporou programas setoriais politicamente importantes para o governo, o que retarda um processo de institucionalização linear e estável do sistema de planejamento e sobrecarrega o centro de governo com as consequências dos processos de politização. E esse também é um aspecto que não pode ser subestimado, tendo em vista que os presidentes latino-americanos tentam modelar os centros de governo e a Presidência de acordo com os requisitos da conjuntura política.

Contudo, no exemplo específico do Uruguai, o desenho consociativo do sistema político limitou significativamente a liberdade político-administrativas dos presidentes. Sob essas limitações constitucionais, estes circunscreveram as mudanças desejadas ao âmbito das transferências de funções entre os órgãos internos da Presidência. A existência de um Conselho de Ministros sob o escrutínio do Legislativo e a própria inserção da OPP no Conselho como órgão de planejamento nacional, contribuiu para que se configurasse um centro de governo mais estruturado como uma arena governamental institucionalizada e ampliada do que como uma arena presidencial, mais restrita e dependente basicamente dos diferentes estilos presidenciais. Enfim, trata-se de uma arena governamental que se apresenta mais independente e sólida que sua equivalente argentina. Nesse sentido, na sua própria estabilidade político-organizacional, o centro de governo uruguaio se constitui em si mesmo como um fator positivo para a reconstrução das capacidades estatais e para o surgimento de uma estratégia de desenvolvimento nacional.

#### 4. Considerações Sobre os Centros de Governo

Acreditamos que foi possível estabelecer algumas diferenças básicas nos modelos político-institucionais dos centros de governo dos países selecionados. Uma disposição matricial das dimensões relevantes para a definição de um centro de governo estável e e dotado de capacidade de coordenação e planejamento estatal, pode contribuir para uma melhor visualização das questões discutidas neste trabalho.

**Condicionantes do Perfil Político-Organizacional dos Centros de Governo**

<b>Variáveis e Dimensões Políticas e Institucionais</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>Uruguai</b>
<b>1-Estado centralizado ou federalista</b>	Forte federalismo político e regionalista	Estado unitário e muito centralizado no Executivo a partir dos anos 30 do século XX	Estado unitário, com fraca descentralização administrativa
<b>2-Tipo de sistema partidário</b>	Bipartidarismo polarizado e com influência dos governadores. Dinâmica parlamentar governo oposição e com conflitos redistributivos mais acentuados.	Multipartidarismo moderado com partidos agregados em grandes coalizões. Espectro político definido e com uma dinâmica de governo oposição com conflito redistributivo moderado	Multipartidarismo agregado em coalizões, baixo conflito redistributivo, pautas moderadas pela natureza consociativa do sistema político.
<b>3-Formação da Burocracia e do Sistema Partidário</b>	Sistema partidário antecedeu a formação de uma burocracia profissional, exerce patronagem e reorganiza o centro de governo com frequência.	Burocracia estatal antecede a formação do sistema partidário e se profissionaliza de forma concomitante ao sistema de planejamento, a partir dos anos 30.	Sistema bipartidário oligárquico e conservador, formado no século XIX, antecede a formação da burocracia, que se restringe mais à área fiscal
<b>4-Formação de Sistema de Planejamento e/ou de Coordenação Governamental</b>	Formação tardia de um sistema de planejamento em meados dos anos 60, mas com desmonte precoce a partir de 1973. Sem iniciativas bem sucedidas após a redemocratização.	Montagem precoce da agência nacional de planejamento centralizado na Presidência nos anos 30. Relativa continuidade histórica do sistema, dotado de capilaridade no aparato estatal.	Agência de planejamento orçamentário inserida na Presidência desde os anos 60, mas com funções ampliadas a partir dos anos 90, articulada a um centro de governo de bases consensuais.
<b>5- Tipo de Transição Política para a Democracia</b>	Transição política abrupta e sem negociações entre elites e novas elites, e sem base constitucional consensual ancorando o processo.	Transição negociada e incremental, ancorada em pactos políticos amplos e mantendo parte da herança institucional da ditadura militar	Transição incremental e negociada envolvendo amplas frentes políticas e consensos em torno de uma pacificação conservadora sobre os crimes da ditadura militar.

<b>6-Estratégias presidenciais de centralização ou politização</b>	Uso simultâneo de estratégias de politização e de centralização, tanto na Presidência quanto no Executivo	Centralização institucional na Presidência e no centro de governo com capilaridade nos ministérios. Politização prévia na campanha e na formação ministerial do governo	Governo partidário e instituições consensualistas condicionam politização. Relativa centralização institucional na Presidência e no centro de governo.
<b>7-Existência Político-Administrativa de Instância de Coordenação Governamental</b>	Jefatura de Gabinete de Ministros. Funções constitucionalizadas de coordenação governamental.	Secretaria da Presidência e Unidade de Assessoria Presidencial	Escritório de Planejamento e Orçamento (OPP) e Secretaria da Presidência, juntamente com o Conselho de Ministros, submetidos ao duplo escrutínio do Legislativo e Executivo
<b>8- Estilo de governo e estilos preponderantes de liderança presidencial</b>	Estilos presidenciais personalistas e centralizados na Presidência. Utilização de organizações submetidas diretamente à Presidência.	Estilos centralizadores de base institucional na Presidência e no centro de governo. Utilização simultânea de organizações verticais e colegiadas.	Estilo de centralização institucional na Presidência, mas articulada com o Conselho de Ministros.
<b>9- Perfil Político-institucional do Centro de Governo</b>	Instável e excessivamente centrado na Presidência, e bem permeável aos diferentes estilos presidenciais. Débil capacidade de planejamento.	Estável, amplo e institucionalizado, dotado de capilaridade nos ministérios, e mais resistente aos diferentes estilos presidenciais. Alta capacidade de planejamento	Relativamente estável e vivenciando um processo de institucionalização, com média permeabilidade aos estilos presidenciais. Média capacidade de planejamento.

As sínteses das questões discutidas no texto e disponibilizadas na matriz acima, podem ser desdobradas em algumas observações pontuais adicionais. Seguindo a sequência das variáveis e dimensões contempladas na matriz, observamos que o Chile e o Uruguai possuem trajetórias e aspectos político-institucionais em comum. Ambos são países unitários e possuem uma trajetória de centralização político-administrativa, distintos da trajetória do federalismo com forte base regional e oligárquica da Argentina, responsável direto pelo grau de instabilidade política do país desde o século XIX.

Quanto à segunda dimensão, o tipo de sistema partidário, Uruguai e Chile também são países multipartidários de pequena fragmentação, e que funcionam sob a unidade de amplas coalizões partidárias, apresentando uma dinâmica governo oposição no Congresso. Distintamente do sistema bipartidário argentino, que apresenta uma longa trajetória ideológica e clivagens de classe e alta polarização política na sociedade, e com dinâmica governo oposição no Congresso. No que se refere à variável 3, o Chile formou

suas burocracias antes da consolidação do sistema partidário, o que propiciou a elas oportunidade de deter autonomia e coesão institucional. A sequência da Argentina e do Uruguai foram opostas, mas o Uruguai apresenta um sistema partidário mais homogêneo e historicamente menos polarizado que o bipartidarismo argentino, além de ser delimitado por pactos políticos históricos de convivência entre elites de base rural e urbana, que não foram absorvidas pelo partidarismo de *blancos* e *colorados*, propiciando mais estabilidade ao desdémio organizacional do Executivo.

Considerando a variável 4, a Argentina teve uma formação tardia de um sistema de planejamento já em meados dos anos 60, mas com um desmonte precoce a partir do ciclo autoritário iniciado em 1973, trajetória não revertida após a redemocratização e a imposição dos planos econômicos e as reformas neoliberais sob Menem. No Chile ocorreu uma montagem precoce da agência nacional de planejamento centralizado nos anos 30, com uma relativa continuidade histórica do sistema - salvo durante a ditadura militar - que ancorou um centro de governo dotado de capilaridade no aparato estatal. A trajetória de planejamento do Uruguai é mais recente e possuía uma natureza orçamentária antes da Frente Ampla. Mas dada a relativa estabilidade organizacional da Presidência e o conservadorismo do sistema político, com poderes divididos entre Presidência e Congresso, o país pode desenvolver um centro de governo mais estável e eficiente que o da Argentina.

No que se refere aos tipos de transição política, variável 5, Chile e Uruguai realizaram uma transição democrática incremental e baseadas em negociações entre as elites autoritárias e as novas elites de oposição, gerando instituições de natureza mais consociativa e ancorada em pactos políticos amplos. O processo de transição da Argentina foi o oposto: uma transição por ruptura abrupta e sem um eixo de ancoragem institucional que conciliasse os diferentes interesses em jogo. Sem essa ancoragem, os diferentes estilos presidenciais passaram a incidir sem muitos obstáculos sobre o desenho político-organizacional do centro de governo.

Quanto às estratégias presidenciais entre centralização e politização, variável 6, os presidentes argentinos têm utilizado o uso simultâneo de estratégias de politização e de centralização, tanto na Presidência quanto no Executivo, o que contribui para desestabilizar o desenho político-organizacional do centro de governo e da própria Presidência. No exemplo do Chile, a opção predominante foi a de centralização

institucional na Presidência e em um centro de governo ampliado e com capilaridade nos ministérios. A politização ocorre de forma prévia, nas campanhas presidenciais e na formação ministerial do governo. Por fim, o Uruguai possui governos baseados em coalizões e instituições consociativas que delimitam a politização personalista do aparato estatal, possibilitando uma relativa centralização institucional na Presidência e no centro de governo.

A variável 7, existência administrativa de uma instância central de coordenação governamental, já expressa a incidência do conjunto das variáveis anteriores. Na Argentina essa instância é a JGM, mas ela foi perdendo efetividade em função dos recorrentes conflitos partidários e das simultâneas estratégias de politização e centralização presidencial. Isso favoreceu a centralização no gabinete presidencial, a despeito da natureza constitucional da JGM. No Chile as instâncias de coordenação eram formadas principalmente pela Secretaria da Presidência e especificamente pela Unidade de Assessoria Presidencial, ambas na Presidência, mas dotadas de capilaridade via Conselhos Ministeriais e articuladas com o Ministério da Fazenda, formando um centro de governo simultaneamente centralizado e enraizado nas estruturas ministeriais. No exemplo do Uruguai, a forte natureza consociativa do sistema político facilita a atuação das instâncias de coordenação, formadas pelo Escritório de Planejamento e Orçamento (OPP) e a Secretaria da Presidência, que juntamente com o Conselho de Ministros, são submetidos ao duplo escrutínio do Legislativo e do Executivo, o que propicia legitimidade e efetividade às ações de governo.

A variável 8, estilo de governo e estilos presidenciais, é muito importante porque tanto se situa como uma variável independente, visto que expressa a personalidade dos presidentes, quanto expressa as condições políticas e institucionais sob as quais os presidentes atuam. Na Argentina preponderam estilos presidenciais personalistas e centralizados na Presidência, com a tendência de criação de organizações submetidas diretamente ao gabinete presidencial. Já no Chile, os estilos presidenciais tendem a ser centralizadores, mas ancorados em bases institucionais na Presidência e no centro de governo, de onde os presidentes projetam suas decisões por meio dos ministérios mas também por meio de colegiados. No caso do Uruguai, a centralização presidencial ocorre por meio da Secretaria da Presidência e da OPP, mas articulada com o Conselho de Ministros, o que reduz significativamente a natureza personalista dessas tendências.

Por fim, a variável 9, envolvendo o perfil político-institucional de cada um dos centros de governo, é uma síntese do perfil político-institucional de cada um deles e é a expressão da influência do conjunto das dimensões anteriores. Ela indica quais, dentre os centros de governo dos países selecionados, apresentam condições institucionais mais favoráveis ao resgate das capacidades estatais para o desenvolvimento. Enquanto que o da Argentina se situa como instável e excessivamente centrado na Presidência, permeável aos diferentes estilos presidenciais e com débil capacidade de planejamento, o do Chile se apresenta mais estável, amplo e institucionalizado, mais resistente aos diferentes estilos presidenciais, além de ser dotado de capilaridade nos ministérios e de capacidade de planejamento. Quanto ao do Uruguai, ele se apresenta relativamente estável e baseado em bases mais institucionalizadas que o da Argentina, e passou por um lento mas seguro processo de institucionalização no período analisado.

Ao fim, convém salientar que a relativa proximidade dos padrões dos centros de governo do Uruguai e o Chile, indica que as variáveis relativas à trajetória histórica de cada país - se federalista ou unitário, se multipartidário ou bipartidário, se a formação da burocracia foi anterior à formação do sistema partidário - se situam como decisivas para a definição dos padrões percebidos nesse estudo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ABRANCHES**, Sérgio- Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: *DADOS* - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 31, n. 01, 1988

**ALMOND**, Gabriel A.; **POWEL** Jr., Bingham- *Uma Teoria de Política Comparada*. Rio de Janeiro: Ed ZAHAR, 1980.

**ALESSANDRO**, Martin e Andrés **GILIO**. Cuando el origen importa: los presidentes y los congresos en la creación de organismos descentralizados (1983-2009). In: **ALESSANDRO** Martin e **GILIO**, Andrés. (Orgs.) *La dinámica del poder ejecutivo en América: estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires: INAP, 2013, p. 211-238.

**ALESSANDRO**, Martin. El Elefante em la Habitación: el estudio de la presidencia em la Argentina. In: Alessandro Martin e Gilio, Andrés (Orgs.) *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América*. Buenos Aires: INAP, 2013, p.63-92.

**ANASTASIA**, F.; **MELO**, C. R. F.; e **SANTOS**, F. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. São Paulo: Ed. UNESP/Konrad Adenauer, 2004; 205 p.

**ARAÚJO FLHO**, Valdemar F. de. *Presidentes Fortes e Presidência Fraca. A Expansão do Poder Executivo e a Organização da Presidência da República no Brasil (1930-1989)*. Curitiba: Appris Editora, 2016. 291 p.

**ARTURI**, Carlos S - O Debate Teórico Sobre Mudança de Regime Político: O Caso Brasileiro. In: *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 17, p. 11-31, nov. 2001

**BONVECCHI**, Alejandro. Argentina: recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo. In: LANZARO, Jorge (Ed.) *Presidencialismo y Parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-ROAL, 2012, p.63-102.

\_\_\_\_\_. De la Competencia a la Centralización, Ida e Vuelta: La Participación de La Presidencia en La Conducción de La Política Económica en Argentina:1944-2005. In: LANZARO, Jorge [Org.], *El Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos, 2018. pp. 77-114

BONVECCHI, *Alejandro*. “Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión. Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales”. In: NOVARO, Marcos (Org.) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires/Bogotá: Ed. Norma, 2002, p. 107–195.

**BONVECCHI**, Alejandro e **PALERMO**, Vicente. En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos. In: *Revista Argentina de Ciencia Política*, vol. 4 (dezembro), Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, pp.103-111, 2002.

**BARRIENTOS**, Miguel. *Federalismo Comparado entre Brasil e Argentina*. O poder dos governadores desde a redemocratização. Porto Alegre: UFRGS; Dissertação de Mestrado, 2009. 196 p.

**BOCHI**, Renato R. Instituições, Trajetória e Desenvolvimento : uma discussão a partir da América Latina In: Bochi, Renato R. (Org.), *Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: UFMG, 2011

**BONVECCHI**, Alejandro. Argentina: recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo. In: LANZARO, Jorge (Ed.) *Presidencialismo y Parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-ROAL, 2012, p.63-102.

\_\_\_\_\_. De la Competencia a la Centralización, Ida e Vuelta: La Participación de La Presidencia en La Conducción de La Política Económica en Argentina:1944-2005. In: LANZARO, Jorge [Org.], *El Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos, 2018. pp. 77-114.

**BID**- Inter-American Development Bank. *El fortalecimiento del Centro de Gobierno na América Latina e no Caribe..* (Org.) ALESSANDO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. Washington: 2013. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document>>. Acesso: 15/06/2020.

**BID**- Inter-American Development Bank. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington: 2014. Disponível em:<https://publications.iadb.org/publications/spanish>.

**CARDONE**, Hector. *Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina*. 2010. Disponível em <https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar>.

**CASTELANI**, Ana Gabriela. Implementación del Modelo Neoliberal Y Restricciones al Desarrollo en La Argentina Contemporánea. Buenos Aires, CLACSO, 2002. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110124035302/3castellani.pdf>

**CAMERLO**, Marcelo e **COUTINHO** María Eugenia. El Centro Presidencial Argentino (1983 – 2014). Complejidad, Centralización, Estilo de Gestión ζ. In: LANZARO, Jorge [Org.], *El Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos, 2018, p. 39-74.

**CARVALHO**, J. Murilo de - *Forças Armadas e Política no Brasil*. São Paulo: 3ª reimpressão, Ed. Todavía, 2021

**COSTA**, Vanda Ribeiro. Origens do Corporativismo Brasileiro. In, BOCHI, Renato (Org.) *Corporativismo e Desigualdade. A construção do espaço público no Brasil*. pp.113-146. Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ-Rio Fundo, 1991.

**COUTINHO**, M. Eugenia. De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial. In: Alessandro, Martín e Gilio, Andrés (Eds). *La dinámica del poder ejecutivo en América: estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires: INAP, 2013, p. 185-209.

\_\_\_\_\_. De la Periferia al Centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina. In: *GIGAPP Estudios Working Papers*. 2018, Núm.102, págs. 477-492. Disponível em <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/119>

**COELHO**, P. Martins Bernadi. O processo de transição democrática no Uruguai. In: *Militares e Política*, n.º 8; jan.-jun. 2011; p. 55-73

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI**. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/bdnp/574/constitucion-republica-oriental-uruguay>

**DINIZ**, Eli. Depois do Neoliberalismo: rediscutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio. In: Bochi, Renato R. (Org.), *Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: UFMG, 2011

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento e Estado Desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do Século XXI. In, *Revista de Sociologia e Política*; V. 21, n.º 47: pp. 09-20 Set. 2013

**DINIZ, Eli** e **BOSCHI**, Renato R. *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

\_\_\_\_\_. O Corporativismo na Construção do Espaço Público. In: **BOSCHI**, Renato (Org.) *Corporativismo e Desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991, pp. 11-30.

**DEUTCH**, Karl - *Política e Governo*. Brasília: Ed. UNB, 1983.

**EVANS**, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985

**EVANS**, Peter- O Estado como Problema e Solução. In: *Lua Nova*, nº 28-29-abril, pp. 107-156; 1993

**FERNANDEZ**, M. A.; **LOS ÁNGELES**, Maria; **E. RIVERA**. La Trastienda del Gobierno: el eslabión perdido em la modernización del estado chileno. In: *Revista Enfoques*, Vol. XI, nº 19, 2012, p. 169-172. Santiago, Catalónia, 2012

**GAITÁN**, Flávio e **BOCHI**, Renato - Estado, Atores Predominantes e Coalizões Para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em Perspectiva Comparada. In: *Texto para Discussão n.2098*. Brasília: IPEA, 2015

**GAITÁN**, Flávio. O Desenvolvimento Esquivo e as Tensões do Desenvolvimento. In: Bochi, Renato R. (Org.), *Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. pp. 56-86

**GEDDES**, *Barbara*. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994. 246p

**GRUN**, Robert – A Evolução Recente do Espaço Financeiro no Brasil e Alguns Reflexos na Cena Política. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 47, no 1, 2004, pp. 5 a 47

\_\_\_\_\_ – A Dominação Financeira no Brasil Contemporâneo. In: *Tempo Socia.*, Revista de Sociologia da USP, v. 25, n. 1, jun-2013, pp.179-213

**GUIMARÃES**, et al. *Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil*. Relatório de Pesquisa, Rio de Janeiro: SEMOR/IUPERJ, 1979.

**IBARRA**, David. O Neoliberalismo na América Latina. In: *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 2 (122), pp. 238-248 abril-junho, 2011

**INÁCIO**, M. Entre presidir e coordenar: Presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. In: *3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política*; setembro de 2006. Campinas: ALACIP, 2006. Disponível em: [file:///C:/Users/Valdemar/Downloads/Inacio\\_Entre\\_coordenar\\_e\\_presidir%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Valdemar/Downloads/Inacio_Entre_coordenar_e_presidir%20(1).pdf)

**JOHNSON**, Richard Tanner. *Managing the White House: an intimate study of the presidency*. Nova York: Harper e Row, 1974, 270 p.

**LAMOUNIER**, Bolívar. (1988). O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In, **STEPAN**, A (org.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; pp 83-134

**LANZARA**, Arnaldo Provasi- Estados de Bem-Estar e as Dinâmicas do Desenvolvimento Social; In: **BOCHI**, Renato (Org.): *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte, UFMG, 2011. pp. 86-120.

**LAVALLE**, Jorge Leiva. Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina. *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, 5. Brasília: CEPAL-Escritório no Brasil-IPEA, 2010. 164 p.

**LANZARO**, Jorge. Uruguay: presidencialismo pluralista y alternativas mayoritarias. In: LANZARO, Jorge (Ed.) *Presidencialismo y Parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-ROAL, 2012. p. 187-212.

\_\_\_\_\_. Centro Presidencial: Estudio Sobre Alto Gobierno en Uruguay. Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República-CLACSO, Documento de Trabajo. Montevideo, 2013. Disponível em [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217025953/pdf\\_577.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217025953/pdf_577.pdf)

\_\_\_\_\_. El Centro Presidencial en Uruguay. In: LANZARO, Jorge (Org.), *El Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos, 2018. pp.297-328

**LINDBLOM**, Charles. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora da UNB, 1981.

**LINZ**, Juan. Regimes autoritários. In, PINHEIRO, P. S. (org.). *O estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 119-213

**Lei dos Ministérios**, 22.590 de 1992 – Acessado em <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>

**LEWIS**, D. E. Staffing Alone Unilateral Action and the Politicization of the Executive Office of the President 1988-2004. In: *Presidential Studies Quarterly*, 35(3): 496-514, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/17415705/2005/35/3>

**LIJPHART**, Arend - *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003. 389 p.

**MARENCO, André. *Políticos versus burocratas: reformas administrativas em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: FGV, 2023**

**MILANESI**, Alejandro; TISCORNEA, Victoria Gadea. El centro de gobierno en Uruguay: su evolución y caminos para su fortalecimiento. In: *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, novembro de 2016.

**MANN**, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

**MUNCK**, Gerardo L. e LEFF, Carol Skalnik. Modos de Transição em Perspectiva Comparada. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 40/41, 1997.

**NEUSTADT**, Richard. *Poder Presidencial e os Presidentes Modernos. A política de liderança de Roosevelt a Reagan*. Brasília: ENAP, 2008.

**NUNES**, Edson. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editó, 1997.

**O'DONNEL, G.** e **SCHMITTER, P.** - *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, 1988.

**PLAZA, Felipe Rosales.** *El Diseño del Centro de Gobierno Latinoamericano: un analisis comparado del Rol de La Presidencia*. Santiago: Universidad de Chile. Tese de Mestrado, 2014. 90 p. Disponível em: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/116183?show=full>

**ROMERO, Luis Alberto.** *História Contemporânea da Argentina*. Rio de Janeiro: Zahar Editor. 303 p.

**SANTANA, Carlos Henrique Vieira-** Conjuntura Crítica, Legados Institucionais e Comunidades Epistêmicas. In, **BOCHI, Renato (Org.):** *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte, UFMG, 2011. pp. 121-1631

**SÁEZ, Manuel Alcántara** - *Sistemas Políticos de América Latina: América del Sur*. Vol.I, Madri: Ed Tecnos, 2013. 590 p.

**SÁEZ, Manuel Alcántara** e **FREINDEBERG, Flavia** - Partidos Políticos na América Latina. In: *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. VIII, nº2, 2002, pp.137-157

**SCHNEIDER, Ben.** *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré, 1994. 404 p.

**SINGER, André** – A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: **SINGER, André** e **LOUREIRO, Isabel (Orgs.)** *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo, 2016.

**SOUZA, Maria do C. Campello de.** *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

**SOUZA, C.** e **FONTANELLI, F.** Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: Mello et al. *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades* Brasília: Ipea, 2020, pp. 45-69.

**STEPAN, Alfred** . As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Argentina, Uruguai e Espanha. p. 521-562. In: **STEPAN, Alfred (Org.)** *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. 633 p.

**SCHMITTER, Philippe.** *Still the century of corporatism? In, Philippe C. SCHMITTER and Gerhard LEHMBRUCH (eds), Trends toward corporatist intermediation, London; Beverly Hills : SAGE, 1979, Sage studies in contemporary political sociology ; 1, p. 7-52*

**SIAVELIS, Peter.** El éxito del presidencialismo en Chile: gabinetes, asesores y demás In: **Alessandro, Martín** e **Gilio, Andrés. (Orgs.)** *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires: INAP, 2013, p. 269-297

\_\_\_\_\_. El Poder Ejecutivo y la Presidencia em Chile: organización formal y informal. In: **LANZARO, Jorge (Ed.)** *Presidencialismo y Parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-ROAL, 2012. p. 133-164.

\_\_\_\_\_. “Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet.”. In: *Revista de Ciência Política* Vol XXIV (Nº1), 2004. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php>. Acesso: 13/06/2020

\_\_\_\_\_. El Centro Presidencial en Chile: In: LANZARO, Jorge [Org.], *El Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos, 2018. pp. 157-194

**STEPAN**, Alfred. *Estado, Corporativismo e Autoritarismo*. Rio de Janeiro; Ed. Paz e Terra, 1980. 375 p.

**SKOCPOL**, Theda - *Estados e Revoluções Sociais: análise comparativa da França, Rússia e China*. Lisboa: Editorial Presença, 1985. 343 p.

**SKOCPOL**, T.; **FINEGOLD**, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982. Disponível em <https://www2.southeastern.edu/Academics/Faculty/jbell/skocpolnewdeal.pdf>

**SCHWARTZMAN**, Simon - Estudo Comparado de Sistemas Burocráticos: conceitos e perspectivas. In, *RAP*, (vol 4) 1; pp.79-100, 1970

**VIANINI**, Fernando Marcus. *A Trajetória Econômica da Argentina: 1989 – 2007*. Dissertação de Mestrado; Universidade Federal de Juiz de Fora. 2012. 131 p.

**VIANA**, Luiz Werneck. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976