



Secretariado no poder: Configurações funcionais das secretarias gerais no presidencialismo latino-americano

Secretariat in power: Functional configurations of general secretariats in latin american presidentialism

Maricilene Isaíra Baía do Nascimento¹

Resumo: Este artigo identifica as diferentes configurações funcionais de Secretarias Gerais de Presidências da República na América Latina. Reconhecidas como órgãos de Centro de Governo (CdG), são campos organizacionais que compõem o centro de decisões do Poder Executivo nacional. Na América Latina, em especial, os tipos de funções que desenvolvem esses campos são indicadores que apontam para estilos e dinâmicas de interações políticas de Presidentes da República. Partindo de uma abordagem institucional e funcionalista, onze Secretarias Gerais (SGs) na região latino-americana foram investigadas a partir de informações formais dos sítios dos órgãos, dos documentos oficiais e da literatura. A pesquisa é quali-quantitativa, com dados interpretados a partir da técnica de análise de conteúdo. Os resultados apontam que SGs de Centros de Governo na América Latina desempenham funções bem diversificadas, podendo desempenhar funções políticas de grande relevância, sujeitas às condições institucionais e pessoais do Chefe do Executivo.

Palavras-chave: Secretariado Geral; Presidência da República; Centros de Governo na América Latina.

¹ Doutoranda em Ciência Política no Instituto de Ciências Políticas pela Universidade de Brasília. Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará. Bacharel em Secretariado Executivo pela Universidade do Estado do Pará. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. E-mail: maricilene_isaira@hotmail.com



Abstract: This article identifies diverse functional configurations of General Republic Secretariats of the Presidency in Latin America. Recognized as organs of Government Centers (GC), these are organizational fields that make up the decision center of the national executive power. In Latin America, particularly, the types of functions that develop these fields are indicators that point to styles and dynamics of political interactions of Presidents of the Republic. Starting from an institution and functional interpretations approach, eleven General Secretariats (GSs) in Latin American region were investigated. The data was collected from government sites, official documents and preview studies. The research is qualitative-quantitative, comparative, and content analysis research method was used for data interpretation. The results indicate that Government Centers' GSs perform very diverse functions, can perform relevant political functions and are subject to the institutional and personal conditions of the Chief Executive.

Keywords: General Secretariat; Presidency of the Republic; Centers of Government in Latin America.

1. Introdução

Recentemente, debates no campo político sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo e entre o Executivo e a burocracia, conforme serão evidenciados no referencial teórico, têm levantado o argumento de que explicações das dinâmicas do processo político do Poder Executivo, em especial, carecem de investigações de outros campos de atuação do Executivo, de suas outras relações. A alegação é que pouco se sabe sobre a estrutura organizacional da instituição mais importante do presidencialismo na América Latina: A Presidência. Até agora, o que se sabe é sobre as dinâmicas do processo decisório das Presidências, a partir da relação que desenvolvem com o Poder Legislativo. Ou seja, sabe-se sobre a produção legislativa da Presidência (Rennó, 2015).

Como as estruturas da Presidência se adaptam para responder às complexidades das relações que desempenham com vários atores de diversas arenas, elas também podem indicar as estratégias que toma o Poder Executivo frente às decisões políticas (Lameirão, 2016). Assim,



entendidas como instituições mais próximas ao Presidente, as estruturas e funções da Presidência vêm sendo convencionadas pelo que está denominado como Centros de Governo (CdG), representados pelas instituições que assessoram diretamente o Presidente no desempenho de suas funções (Alessandro, Lafuente, & Santiso, 2013).

Como uma microestrutura, um microcampo que ocupa a posição mais próxima ao Presidente nas dependências de uma estrutura maior, que são a Presidência, Secretarias Gerais (SGs) ou Ministérios da Presidência, está se tornando objeto de crescente interesse nessa nova agenda de pesquisa que se abre para investigações, já que são órgãos de centro que fazem ligações com todas as outras partes do governo, algumas mais gerencialistas, outras mais políticas, ou até mesmo as duas configurações.

No propósito de abrir essa agenda de pesquisa também aos pesquisadores em secretariado, esta investigação inicial parte da seguinte pergunta: Quais configurações funcionais tomam as Secretarias Gerais como órgãos de Centros de Governo? A partir disso, o objetivo é identificar as tendências funcionais vigentes das Secretarias Gerais no presidencialismo latino-americano, em especial, pois há argumentos emergentes, conforme serão discutidos no referencial teórico, de que nessa região as estruturas organizacionais são fortemente determinadas pelas regras institucionais e pelas características comportamentais do Chefe do Executivo.

Além desta introdução, este ensaio resgata o debate da literatura sobre os fundamentos funcionalistas que compreendem: A natureza funcional de Secretariado Geral e o lugar das Secretarias Gerais como órgãos de Centros de Governo, este último a partir da discussão da abertura de uma nova agenda de pesquisa para explicações da dinâmica de processos de decisões políticas, considerando como variável independente a “estrutura de Presidências da República” na América Latina. Posteriormente, na seção 3, os procedimentos metodológicos serão evidenciados; na seção 4, as análises e discussões; e, por fim, na seção 5, as considerações finais.



2. Referencial Teórico

2.1. Secretariado Geral: Função e Lugar Organizacional

Interpretações funcionalistas da natureza do secretariado já são bem antigas. Bernaténé (1963) e Dussaulx (1972) desenvolveram argumentos que partem do princípio de que o papel do secretariado é, sobretudo, funcional. É um tipo de função organizacional que não entra na hierarquia por motivo de localizar-se junto à direção de uma organização ou instituição. Mais especificamente, Bernaténé (1963) argumenta que alguns pensam que secretariado vem da palavra “secreto”, ou seja, que é uma função de confiança, que maneja sigilos, segredos; já outros, afirma o autor, pretendem que vem da palavra “secretar” (segregar), “etimologia fantasista definindo melhor, no entanto, a sua função na empresa, que consiste precisamente em preparar a ação pela elaboração dos elementos motores” (Bernaténé, 1963, p. 14).

Segundo a abordagem que adotam Dussaulx e Bernaténé, a função de secretariado surgiu, já na fase elementar de organização, da necessidade, no processo de gestão, de delegar uma parte da autoridade da direção geral. Mais especificamente, surgiu pela necessidade de dispor os gestores de liberdade e tempo para decisões, em virtude da multiplicidade e da evolução muito rápida das técnicas modernas e da complexidade cada vez maior do meio no qual a empresa deve realizar o seu objeto social. Portanto, o secretariado nasce da necessidade de descentralização do poder.

Sendo assim, uma vez criado, aponta mais veementemente Dussaulx (1972), o desenvolvimento funcional e estrutural do secretariado estará em estreita ligação com o desenvolvimento das organizações. Na fase mais avançada, que denomina de fase diretorial de organização, surgem problemas de natureza mais complexa, nascendo a necessidade da “arte de repartir entre as funções operacionais os objetivos da empresa e os meios de apoio preparados pelas funções de serviços” (Dussaulx, 1972, p. 20); surge o Secretariado Geral como órgão de confiança, de competência polivalente, com “o papel de preparar as opções fundamentais do comando responsável, formular, difundir as suas decisões, constituir e repartir as forças, acionar os serviços de apoio, velar pela boa execução” (Dussaulx, 1972, p. 21). Isso ocorre, argumenta



Faria (1986, p. 17), porque o secretariado geral está localizado “mais próximo do centro de deliberação do processo decisório e que não raras vezes acompanha e sabe detalhes confidenciais que não podem sair do nível de direção, como também é responsável pelas atividades de apoio diretas à superestrutura das instituições”.

Assim, com a dinâmica de gestão mais complexa, os efetivos do secretariado aumentam, “E o seu chefe também deve proceder a uma repartição das suas próprias tarefas, na qual os empregados assegurem a execução dos trabalhos materiais” (Dussaulx, 1972, p. 17). Enquanto isso, o secretário geral reservar-se-á aos trabalhos de análise, de seleção, de síntese, de redação e de supervisão geral. Por isso, o secretário de direção passou de um estado de simples *factotum* ao de assessor de gestão, “verdadeiro especialista dos assuntos gerais a quem o empresário deve poder confiar uma parte de responsabilidade na gestão, se quiser salvaguardar a sua própria disponibilidade de espírito” (Dussaulx, 1972, p. 17).

Bernaténé (1963) e Dussaulx (1972) apontam, além disso, que o Secretariado Geral pode tomar uma infinita variedade de formas, isto é, é uma estrutura, ou melhor, nos termos de Faria (1986), uma microestrutura, que se estabelece a partir de condições institucionais e pessoais, quer dizer, de “contingências respeitantes à atividade da empresa ou do chefe” (Bernaténé, 1963, p. 17). Do ponto de vista comparativo, Dussaulx compreende que quer seja dividida em departamentos, descentralizada ou desconcentrada, a direção geral “representa, de certo modo, o *cérebro*, o secretariado geral desempenha uma espécie de ‘papel hipofisário’, de agente indispensável ao desenvolvimento e à conservação sadia do conjunto” (Dussaulx, 1972, p. 25, grifo do autor).

Em suma, o que se pode abstrair das defesas de Dussaulx (1972), Bernaténé (1963) e Faria (1986) é: Secretariado Geral é um órgão ou microestrutura que surge da necessidade de descentralização do poder (responsável por fazer e decidir), necessidade gerada pela complexificação da realização do objeto social das organizações; está localizado no lugar mais próximo do centro de deliberação do processo decisório; e tem seu desenvolvimento funcional e estrutural dependente das condições institucionais da organização na qual está inserido, assim como do estilo pessoal de quem dirige a organização.



Tendo exposto oportunamente algumas bases da natureza do Secretariado Geral, é importante destacar que tais fundamentações estão sendo objeto de crescente interesse de investigação ao campo político na justificativa de que Centros de Governo (CdG) importam para dar conta da complexidade explicativa do êxito das Instituições Políticas na dinâmica dos processos políticos. É o que segue.

2.2. Secretariado, Estrutura Organizacional e Presidência da República na América Latina

Conforme já mencionado, a organização e a função de órgãos que se localizam próximos aos centros de decisão em governos têm sido alvo de grande interesse na Ciência Política, ainda que apontados como parte muito recente da agenda de pesquisa nos processos de governo no presidencialismo, principalmente na estrutura de coordenação política da Presidência (Rennó, 2015; Lameirão, 2011, 2016). Destacando uma justificativa para tal, Rennó argumenta que apesar da

Posição privilegiada no gerenciamento da política, pouco se sabe sobre o funcionamento interno, estrutura organizacional e mecanismos de coordenação institucional do Poder Executivo na América Latina. Ou seja, sabemos pouco sobre a arquitetura institucional do Poder Executivo. A fim de investigarmos essas questões, é importante chamar a atenção para um órgão específico na estrutura hierárquica do Executivo: a Presidência da República. Sabemos ainda menos sobre o papel que a Presidência da República – organização mais próxima ainda ao líder eleito, o Presidente – exerce dentro da estrutura legal do Poder Executivo. (Renó, 2015, p. 216).

Aliás, sobre isso, Luna (2015), ao fazer projeções às tendências epistemológicas de investigação na área de Ciência Política, levantando severas críticas ao que vem sendo produzido na América Latina, traz uma possível explicação à lacuna que Rennó (2015) e Lameirão (2011, 2016) identificaram quanto às investigações sobre o Poder Executivo na região:



Pienso que existe un desajuste entre los procesos políticamente relevantes que están ocurriendo en la región, y las preguntas de investigación que nos planteamos como académicos (por ej., existe una profusa literatura sobre procesos electorales y partidos políticos, y una muy escasa literatura sobre pre-condiciones fundamentales para la democracia como la capacidad estatal). (Luna, 2015, p. 3).

Em outro trecho, continua sua crítica:

Analizamos profusamente el comportamiento de los congresistas, usualmente un epifenómeno en el contexto de la política latinoamericana, pero no sabemos casi nada sobre cómo funcionan los poderes ejecutivos; siendo estos últimos probablemente más importantes para conocer cómo funcionan nuestras democracias actuales. (Luna, 2015, p. 3).

Conforme bem aponta Rennó (2015), essa lacuna não quer dizer que não se sabe nada sobre o Poder Executivo, mas o que se conhece está ainda no campo da sua relação com o Poder Legislativo, “Ou seja, sabemos algo sobre o Poder Executivo com base na avaliação de sua atuação no processo legislativo” (Rennó, 2015, p. 218). A questão é que “Essa perspectiva, embora produtora, não dá conta de toda a complexidade que envolve os processos de governo do Executivo, que no curso da tomada de decisão também dependem de atores e canais internos que assessoram e articulam as decisões governamentais” (Lameirão, 2016, p. 7).

Afinal, conforme recuperou Lameirão (2016), já apontava Figueiredo (2004) que, quanto à capacidade do governo em formular e implementar decisões, alguns aspectos têm de ser considerados, como a natureza da relação entre o Executivo e o Legislativo, a estrutura do Executivo (relações entre a chefia do Executivo, ou do governo, e os ministros) e as relações entre o Executivo político (a chefia do governo e seu gabinete) e a burocracia.

A preocupação dessa nova agenda de pesquisa, portanto, aponta para investigações ao que está se convencendo conceituar como Centro de Governo (CdG), que se refere à instituição ou ao grupo de instituições que prestam apoio direto ao presidente na gestão do governo. Diferentemente dos ministérios e de outros organismos governamentais, as instituições de CdG não estão diretamente envolvidas na prestação de serviços, mas na preocupação de



gestão estratégica, coordenação, monitoramento e comunicação da ação governamental (Alessandro *et al.*, 2013).

Sobre a estrutura do funcionamento da Presidência da República, Rennó (2015) e Lameirão (2016) destacam que essa linha de pesquisa já se mostra bem consolidada nos Estados Unidos. Para explorar as perspectivas teóricas já desenvolvidas por lá de modo a elucidar o caso latino-americano, Rennó alerta que:

Há muito que se apreender com a teoria desenvolvida ao refletir a respeito do caso norte-americano, desde que com o devido cuidado de pensá-la criticamente. Como sabemos, conceitos não viajam bem e o desafio do estudo comparado da política é ajustar, adaptar teorias desenvolvidas em certos contextos para explicarem outros. (Rennó, 2015, p. 220).

Na Ciência Política norte-americana, duas abordagens se opõem para explicar resultados políticos: O comportamentalismo e o institucionalismo. No que diz respeito à Presidência, a primeira enfatiza os aspectos individuais, os atributos, os estilos de liderança; a segunda corrente “vincula-se à área de estudos sobre a América Latina, cujo foco são os aspectos institucionais do sistema de governo presidencial, sobretudo a relação entre Executivo e Legislativo, os poderes de agenda do presidente e os mecanismos de ‘checagem’ dos parlamentares” (Lameirão, 2016, p. 10).

Dois expoentes nos Estados Unidos são considerados chaves na explicação das forças que movem a política presidencial ao sucesso. Rennó (2015, p. 220) destaca que, “Mais especificamente, essa discussão passa pelo debate entre os estudos de Richard Neustadt [...] e a crítica de Terry Moe, ambos divisores de água nessa literatura”.

A diferença entre as abordagens de Neustadt e Moe é clara. Para o primeiro, o estudo da Presidência confunde-se, obrigatoriamente, com o estudo do estilo de governar, traços de personalidade, senso de propósito e missão do Presidente da República. A unidade de análise é o Presidente da República e não a Presidência. Os dados são seus atributos pessoais. A hipótese básica dessa abordagem é que estilos de governar distintos, por sua vez, levam a resultados políticos diferentes no que diz respeito ao sucesso em que o



presidente tem em fazer valer sua vontade, influenciar a agenda de políticas públicas e deixar um legado positivo. (Rennó, 2015, p. 221).

Em outro trecho:

Por outro lado, Terry Moe rompe drasticamente com essa linha de argumentação, apresentando uma proposta institucionalista de análise da Presidência. Para Moe, a Presidência da República é composta por diversos atores, com atribuições institucionais definidas, responsabilidades e poderes limitados por lei, estruturas físicas e de recursos pré-determinados e inseridos em um quadro hierárquico que regula a atuação da instituição como um todo . . . A Presidência da República é vista como organização, composta por diversos atores, que cooperam, competem, estão em conflito e têm acesso a recursos variados de poder. (Rennó, 2015, p. 221).

Lameirão (2016, p. 13), recuperando os conceitos de Douglas North, compreende “instituições formais da Presidência [...] leis, normas e dispositivos, que dispõem sobre as competências, responsabilidades e procedimentos de deliberação e decisão do presidente, [e que] constituem-se os instrumentos que facultam autoridade pública ao chefe do Executivo”. A partir disso, Rennó (2015) sumariza que a questão central colocada na literatura especializada é como a Presidência se adapta a seus desafios de maior complexidade e busca maior influência política, ou seja, como se dinamiza para se institucionalizar no campo político.

Para traduzir o caso latino-americano sob tais perspectivas desenvolvidas a partir do caso americano, Rennó (2015) chama atenção para o fato de que, diferentemente do que ocorre na América Latina, nos Estados Unidos o Poder Legislativo é o ator central na formulação de políticas públicas e seus congressistas usufruem de altas taxas de reeleição, conseqüentemente, de profissionalização da burocracia Congressual, desfrutando de grande vantagem frente ao Poder Executivo. Já nas Américas, em contraste:

A estrutura institucional da Presidência varia enormemente de país para país, apesar de todos serem presidencialistas. As diferenças de poderes entre o Executivo e o Legislativo e as formas de relação entre ambos também são bastante diversificadas. Mas, há um ponto em



comum: a inexistência de um parlamento mais influente do que a Presidência. (Rennó, 2015, p. 226).

Além disso, conforme bem destaca Rennó, na América Latina, diferentemente dos Estados Unidos, os Congressos Nacionais dispõem de maior dificuldade de coordenação, devido ao seu caráter multipartidário, incentivando “fragmentação partidária e a ampliação do poder de veto [que] torna a formação de maiorias no Congresso ainda mais complexa e dificulta a sua coordenação interna” (Rennó, 2015, p. 227). Mas, acrescenta, se o Congresso não é o iniciador da maioria das propostas legislativas, é centro importante de debate e de decisões políticas; além disso, há ainda a crescente organização dos setores da sociedade, demandando ao Poder Executivo negociação e debate com vários atores.

Então, o crescimento da complexidade organizacional da Presidência da República pode se dever não apenas à sua centralidade no processo político, mas à competição e pressão que ela enfrenta de outros atores democráticos, como os demais poderes constituídos, agências burocráticas insuladas e organizações da sociedade civil. (Rennó, 2015, p. 229).

Por fim, por conta da baixa institucionalização, ou ao processo de institucionalização por que passam as instituições na região, “personalidades e preferências individuais podem ter mais impacto nas decisões que orientam a organização e reorganização interna da Presidência” (Rennó, 2015, p. 229). Esta é a proposta, então, de Rennó: “Utilizar tanto ideias caras a Moe quanto a Neustadt na formulação de hipóteses sobre os impactos da institucionalização da Presidência. A combinação e o entrelaçamento de abordagens teóricas tornam-se necessários e oportunos na América Latina” (Rennó, 2015, p. 229).

Aliás, essa necessidade de síntese teórico-metodológica foi reconhecida por Alessandro, Lafuente e Santiso (2013) ao apresentarem o marco conceitual do que denominaram Centro de Governo (conceito que se refere à instituição e ao grupo de apoio direto ao Presidente da República) no objetivo de descrever o propósito inicial do CdG, suas funções básicas e estruturas habituais, tomando como análise exploratória o desempenho e as tendências da América Latina e Caribe nessas funções. Segundo eles, destacando aqui a síntese teórica e metodológica institucionalista e comportamentalista que defendeu Rennó:



Existen importantes variaciones entre los países con respecto a la organización interna de los CdG, lo cual depende de prioridades políticas, disposiciones constitucionales, restricciones institucionales y tradiciones administrativas. Incluso dentro de un mismo país, diferentes presidentes han estructurado sus CdG de diferentes maneras, de acuerdo con estilos personales o realidades políticas. (Alessandro *et al.*, 2013, p. 10).

Na análise das tendências dos CdG da região, portanto, quatro áreas podem ser exploradas (quadro 1): (i) O propósito; (ii) a função; a (iii) estrutura e o (iv) estilo de gestão do Presidente de seu assessoramento. Sendo assim, Alessandro *et al.* (2013) argumentam que não há uma configuração única para organizar o centro e uma mesma unidade pode dispor de várias funções.

Quadro 1 - Propósitos, funções, estrutura e estilo de gestão em Centros de Governo

Propósitos	Funções	Estrutura	Estilo
Assegurar a coerência da ação de governo	Assegurar uma gestão estratégica do governo	Unidades de apoio direto ao presidente	Competitivo
Melhor o desempenho do conjunto do governo	Garantir a coordenação das políticas públicas	Unidades de assessoramento sobre políticas	Colegiado
Proporcionar uma narrativa coerente das ações do governo	Monitorar e melhorar o desempenho	Unidades de estratégia	Formal ou hierárquico
Conduzir a direção política do governo	Gerir a política das políticas públicas	Unidades de coordenação de políticas públicas	
Assegurar um vínculo adequado com os cidadãos	Comunicar os alcances e ações de governo, e prestar contas aos cidadãos	Unidades de monitoramento e melhora do desempenho	
		Unidades de comunicação	
		Unidades de assessoramento jurídico	



DOI

<https://doi.org/10.33228/scribes.2020.v1.10639>

	Unidades de orçamento	
--	-----------------------	--

Fonte: Adaptado de Alessandro *et al.* (2013).

Conforme pode ser observado na Figura 1, o órgão de Secretaria Geral/Ministério da Presidência ocupa no círculo a posição circunscrita mais próxima do presidente: “En el círculo interior, nos encontramos con las instituciones y unidades que en casi todos los casos están presentes en el centro” (Alessandro *et al.*, 2013, p. 13). Como as estruturas são organizadas conforme a necessidade e o estilo de cada Presidente, a Secretaria Geral pode exercer um status de ministério; pode estar subjugada hierarquicamente a um ministério (a exemplo da Casa Civil no Brasil); pode exercer um papel fortemente gerencialista e (ou) político; e sua estrutura pode ser mais enxuta ou mais complexa (Lameirão, 2011; Rennó, 2015).

Figura 1 - Círculos concêntricos do Centro de Governo



Fonte: Alessandro *et al.* (2013, p. 13).



Em termos gerais, a estrutura da Presidência como um todo pode estar relacionada fortemente, conforme propôs Rennó (2015), além de outros fatores, à hipótese de que mudanças na coalizão de governo podem estimular alterações na estrutura organizacional da Presidência, com criação de novos órgãos, extinção de outros e mudança nas atribuições de órgãos existentes em um mesmo governo.

3. Procedimentos Metodológicos

Para fins de identificação de quais tendências funcionais as Secretarias Gerais da Presidência da República na América Latina tomam nos governos vigentes, a pesquisa caracteriza-se da seguinte maneira: É de abordagem quali-quantitativa; recorreu à estratégia de estudo de caso, com a finalidade de encontrar o maior quantitativo de elementos funcionais de cada órgão pesquisado em cada país adotado para a pesquisa. É de análise documental: foram buscadas nos sítios dos governos as atribuições concernentes aos órgãos.

As informações encontradas foram tratadas com a técnica de análise de conteúdo, conforme fases sugeridas por Bardin (2006):

- 1) Pré-análise – foi realizada uma leitura flutuante, momento que se buscou conhecer as informações, identificando possibilidades de interpretação a partir do conhecimento das discussões da literatura sobre o tema;
- 2) As informações foram exploradas – as atribuições foram organizadas conforme as categorias funcionais apontadas pela literatura;
- 3) Foram inferidas as atribuições, conforme as funções que tomam o Secretariado Geral no centro de governo.

Para isso, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, por meio da qual identificamos quais principais categorias funcionais as Secretarias Gerais (SGs) podem dispor na estrutura da Presidência da República. Recorreu-se também ao método comparativo, que é o método que identifica, analisa e explana similaridades e diferenças entre casos adotados (Hantrais, 1995).

Para caracterizar as Secretarias Gerais na estrutura funcional das Presidências na América



Latina, categorias funcionais foram formadas e sintetizadas conforme apontamentos da literatura usada neste trabalho (Quadro 2). Cada elemento “atributivo-funcional” encontrado nas informações sobre as atribuições das SGs foi alocado nas suas respectivas categorias e subcategorias.

Quadro 2 - Categorias e subcategorias funcionais que as Secretarias Gerais da Presidência da República podem exercer

Categorias funcionais	Subcategorias funcionais	Descrição racionalizada da função
Ligações Internas	Ligações Hierárquicas	Coordenar relações com Ministérios e Conselhos ligados diretamente à Presidência
	Ligações de Estado Maior	- Formular e difundir as decisões da Presidência - Proporcionar uma narrativa coerente das ações do governo
	Ligações de inspeção e de controle	- Coordenação e acompanhamento de ações e políticas governamentais - Garantir a coordenação das políticas públicas
	Ligações de Cooperação	- Ajudar os ministérios setoriais, trabalhando colaborativamente, a propor e revisar seus objetivos e focar nas prioridades das altas autoridades do governo - Assegurar a coerência da ação de governo
Ligações Externas	Ligações de ordem internacional	Coordenação de relações com outros órgãos internacionais
	Ligações de ordem subnacional	Coordenação de ligações com estados ou províncias
	Ligações de ordem interinstitucional	Coordenar relações com o Legislativo e o Judiciário
	Ligações com a Sociedade Civil	Coordenar relações com a Sociedade Civil

Fonte: Elaborado a partir da literatura.

Para fins de comparação, foram contabilizados os elementos “atributivo-funcionais” encontrados, possibilitando identificar ênfases funcionais quantitativas. Para inferir sobre a ênfase funcional de cada caso em cada categoria, o que viabilizaria a comparação entre os casos, foi recorrido ao quantitativo de vezes que funções nas subcategorias eram encontradas. Essa



técnica da estatística descritiva é conhecida como moda, que identifica “o valor que apresenta a maior frequência da variável [nesse caso, da subcategoria] entre os valores observados” (Guedes, Martins, & Acorsi, n.d., p. 31).

Para se conhecer mais especificamente quais funções subcategóricas foram encontradas em cada caso, foram descritos os tipos de atribuições originais que receberam, a partir da análise dos dados secundários realizados, o que torna transparente que tipo de atribuição foi especificamente alocada às subcategorias.

É importante informar que um elemento poderia estar em mais de uma categoria, mas adotou-se a que mais se aproximava, e, como desafio de caráter endógeno, os sítios poderiam não informar todas as atribuições de forma detalhada e completa, aumentando o viés analítico. Para alguns países foi possível encontrar documentos formais nos quais as atribuições estavam descritas detalhadamente. No caso específico da Costa Rica, as atribuições foram encontradas na pesquisa de Pallavicini (n.d.), já que não se encontravam as informações no sítio da Presidência e documentos formais também não foram encontrados ou disponibilizados para consulta pública.

Por fim, 11 países latino-americanos foram objetos de análise, com seus governos correspondentes em vigência até a apuração dos dados desta pesquisa, que ocorreu no fim do mês de julho de 2017: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru e Venezuela. Esses foram os países em que o acesso à informação era mais desenvolvido e que possuíam uma divisão funcional característica de Secretaria Geral na Presidência.

4. Resultados e discussões

Os resultados mostram que, em geral, as SGs exercem, do ponto de vista normativo, funções bem diversificadas. Conforme pode ser consultado no Gráfico 1, a seguir, do ponto de vista comparado, as SGs apresentaram diferentes níveis de diversidade funcional. A SG da Presidência da Bolívia foi a que apresentou nível funcional mais diversificado: Exerce todas as 8 funções adotadas para análise; em seguida vêm Honduras (7 funções), Costa Rica, México e



Venezuela (6 funções); Chile, Panamá e Peru (5 funções); Argentina (3 funções); e Guatemala (2 funções).

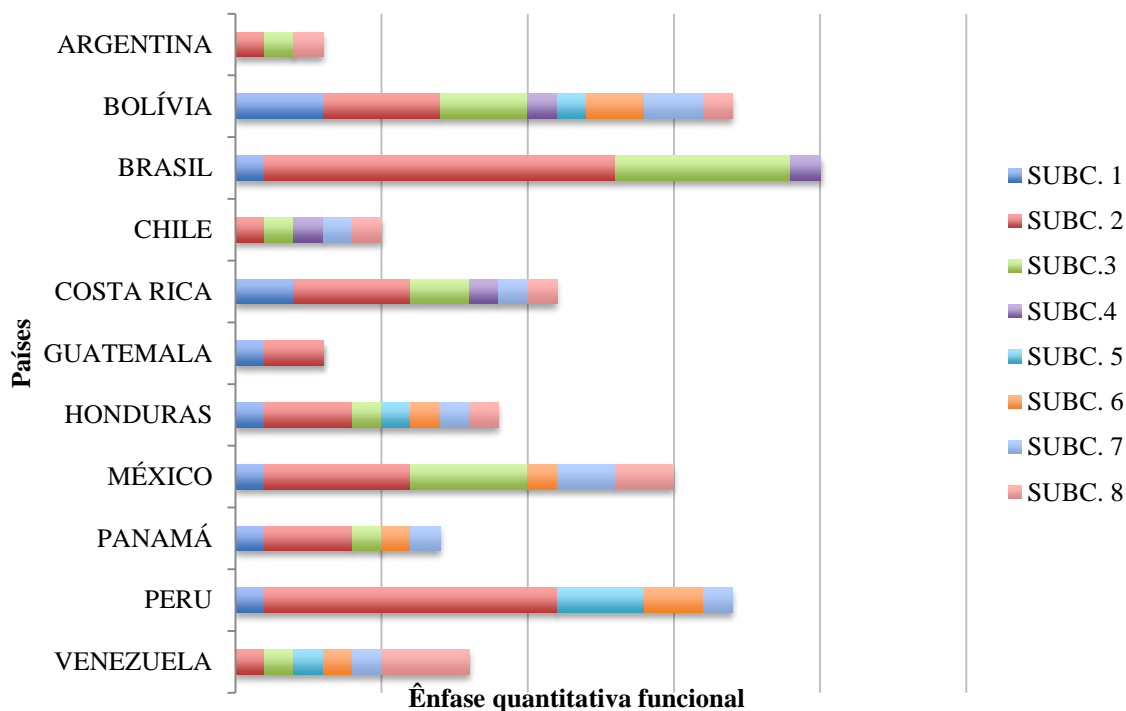
Apesar de Argentina e Guatemala exercerem quase o mesmo nível funcional, o tipo funcional coloca grandes disparidades entre elas. A SG da Argentina tem alguma vantagem de poder, já que exerce coordenação e acompanhamento de ações e políticas governamentais e garante a coordenação das políticas públicas (Subcategoria 3) e ligações com a sociedade civil. Assim também pode ocorrer com os outros casos, considerando os tipos de funções que exercem.

As funções de Estado Maior (Subcategoria 2) são as únicas presentes em todos os países, que são funções de natureza basilar de secretariado geral, conforme defendem Bernatén (1963) e Dussaulx (1969), referentes ao papel de preparar as opções fundamentais do comando responsável, formular e difundir as suas decisões. São funções muito aproximadas ao assessoramento pessoal do Presidente da República, de cunho bem mais técnico, que, nos casos, ganhou ênfase na coordenação da transparência das ações governamentais e no assessoramento protocolar.

Conforme defende a literatura, no presidencialismo latino-americano, os Centros de Governo e as Secretarias Gerais podem tomar uma infinidade de formas que se estabelecem a partir de condições institucionais e pessoais do Presidente. Sendo assim, o Gráfico 1 ainda indica que uma mesma função pode apresentar níveis enfáticos bem diferentes: Brasil e Peru apresentam fortes níveis de funções de Estado Maior, enquanto Argentina, Chile e Venezuela apresentam menos ênfase nessa função.



Gráfico 1 - Ênfase quantitativa funcional das Secretarias Gerais nas subcategorias (Subc.) adotadas na pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Legenda: Subc. 1 = Ligações Hierárquicas; Subc. 2 = Ligações de Estado Maior; Subc. 3 = Ligações de inspeção e de controle; Subc. 4 = Ligações de Cooperação; Subc. 5 = Ligações de ordem internacional; Subc. 6 = Ligações de ordem subnacional; Subc. 7 = Ligações de ordem interinstitucional; Subc. 8 = Ligações com a Sociedade Civil.

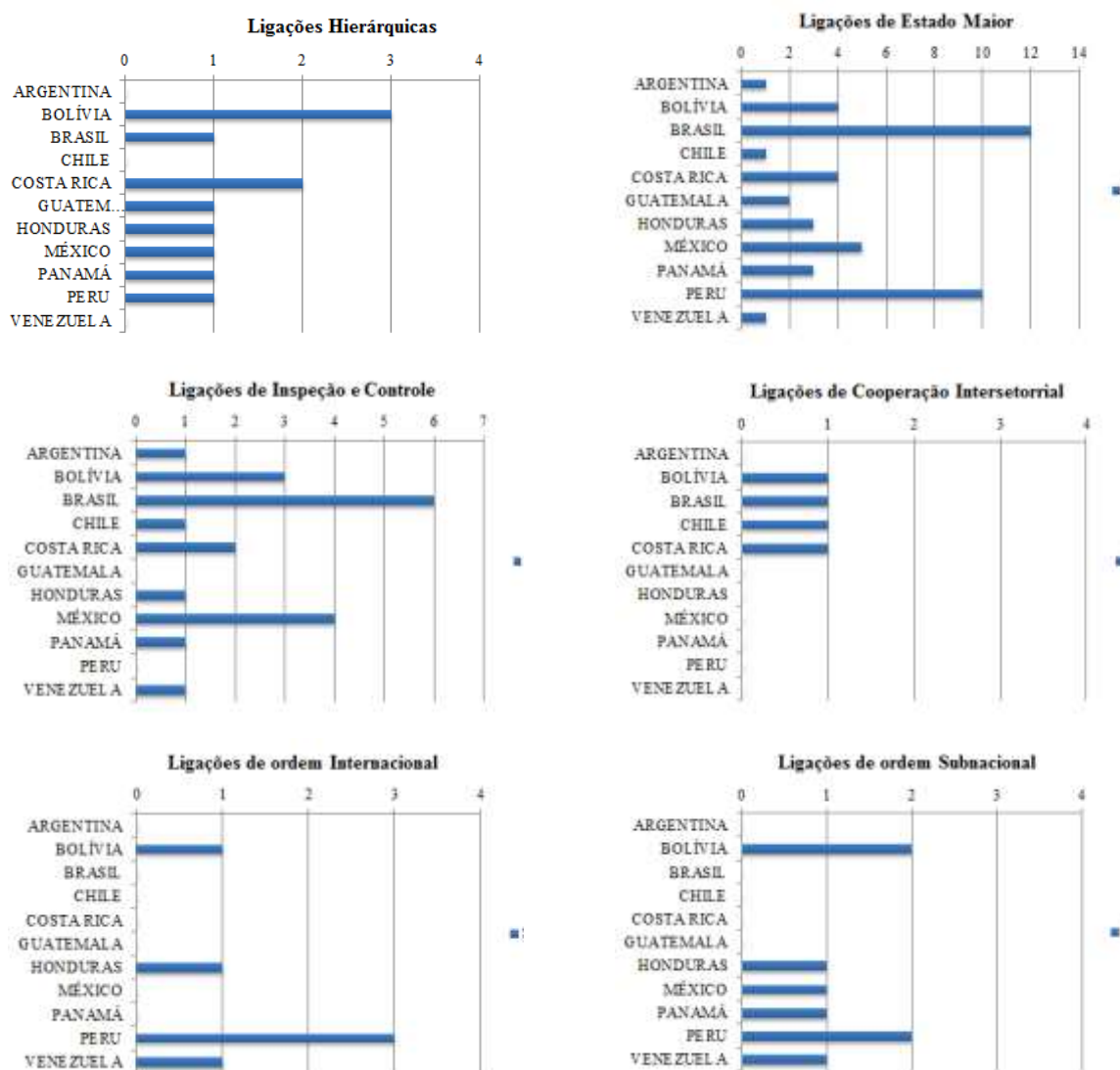
Apresentando mais especificamente a ênfase funcional das SGs nos países latino-americanos, na Figura 2 pode ser consultado o nível enfático que cada país apresentou em cada subcategoria funcional, separadamente. No nível “mais interno” de assessoramento, nas funções de ligações hierárquicas (coordenação de relações com Ministérios e Conselhos ligados diretamente à Presidência), SGs da Bolívia (Ministerio de la Presidencia, 2017) e Costa Rica (Pallavicini, n.d.) são as que desempenham essas funções com maior ênfase; já as da Argentina (Secretaría General, 2017), Chile (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2017) e Venezuela (Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, 2017) não apresentam tais funções nas SGs.



DOI

<https://doi.org/10.33228/scribes.2020.v1.10639>

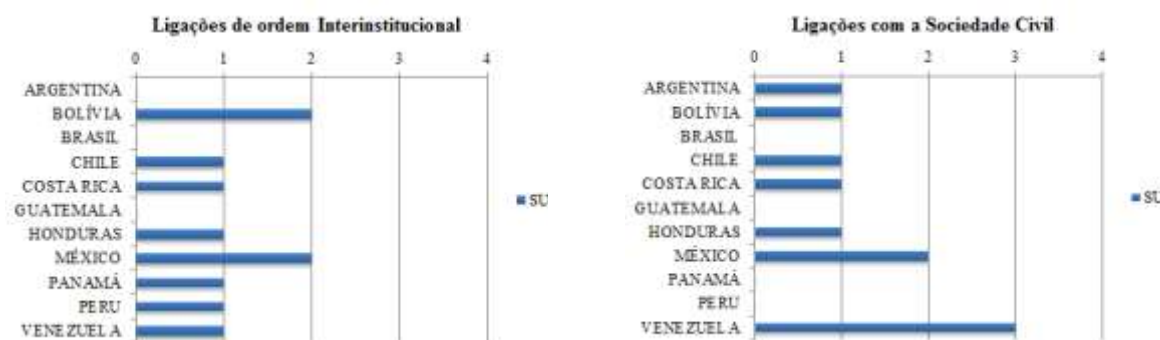
Figura 2 - Ênfase quantitativa funcional da Secretaria Geral da Presidência de cada país em cada subcategoria (separadamente) funcional adotada na pesquisa





DOI

<https://doi.org/10.33228/scribes.2020.v1.10639>



Fonte: Elaboração própria.

Na Bolívia, por exemplo, a SG na função de ligação hierárquica (a) coordena as atividades do Conselho de Ministras e Ministros; (b) conforma Conselhos ou instâncias de coordenação do órgão executivo de acordo com a instrução presidencial; e (c) constitui-se de membro do Conselho de Assuntos Territoriais (Ministerio de la Presidencia, 2017). Na Costa Rica, a SG tem a função de (a) servir de instrumento de comunicação entre o Presidente da República e o Conselho de Governo e os demais órgãos do Estado; e (b) atender à coordenação dos trabalhos da Presidência com os Ministérios (Pallavicini, n. d.).

As funções de Estado Maior (formulação e difusão das decisões da Presidência/Proporciona uma narrativa coerente das ações do governo), funções bem enfáticas nas SGs do Brasil (Decreto n. 9.038, 2017) e do Peru (Decreto Supremo n. 77, 2016; Presidencia de la República del Perú, 2017), compreendem atribuições como: (a) Participar da elaboração de mensagens, discursos e declarações e das tarefas de cerimonial e protocolo presidencial (como na Argentina); (b) promover, coordenar e supervisionar informes sobre o desempenho da gestão pública; (c) desenhar, promover, formular e canalizar as políticas públicas inerentes à materialização dos mandatos constitucionais; e (d) promover o desenvolvimento normativo e tramitar os projetos de lei, de decretos e resoluções supremas, a serem elevados à consideração da Presidência e ao Conselho de Ministras e Ministros, quando corresponder (como na Bolívia).

Na Bolívia (Ministerio de la Presidencia, 2017), no Brasil (Decreto n. 9.038, 2017) e no México (Secretaría de Gobernación, 2017), as SGs desempenham com maior ênfase as funções de inspeção e controle (coordenação e acompanhamento de ações e políticas governamentais e



garantir a coordenação das políticas públicas). Algumas funções desempenhadas nessa subcategoria são: (a) Acompanhamento da ação governamental e do resultado da gestão dos administradores no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (b) planejamento nacional de longo prazo; e (c) formulação de políticas de seguimento e controle da organização e reforma de órgãos, entre outras.

Quanto à subcategoria ligações de cooperação intersetoriais (Subc. 4) (ajudar os ministérios setoriais, trabalhando colaborativamente, a propor e revisar seus objetivos e focar nas prioridades das altas autoridades do governo; assegurar a coerência da ação de governo), poucos países apresentaram essa função (Bolívia, Brasil, Chile e Costa Rica). As funções encontradas foram: (a) Coordenação interministerial, com o propósito de imprimir eficiência e coerência à ação governamental, assim como de identificar necessidades de introdução, inovação e de procedimentos na administração do Estado (Chile) (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2017); (b) coordenação da comunicação interministerial e das ações de informação e de difusão das políticas de governo (Brasil) (Decreto n. 9.038, 2017); (c) orientação, coordenação e supervisão de ações políticas com os demais Ministérios do Estado Plurinacional (Bolívia) (Ministerio de la Presidencia, 2017). Nas ligações de “natureza externa”, as que se referem às ligações de ordem internacional, enfáticas no Peru e presentes também apenas nas funções das SGs da Bolívia (Ministerio de la Presidencia, 2017), de Honduras (Secretaría de Estado de la Presidencia, 2017) e da Venezuela (Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, 2017), algumas atribuições encontradas foram: (a) Assessoramento ao Presidente da República para o cumprimento de suas funções e organização de sua relação com organismos ou instituições internacionais; (b) gestão das solicitações de audiências, visitas e convites dirigidas ao Presidente da República para atos oficiais que se efetuem para âmbito nacional ou exterior (Peru) (Decreto Supremo n. 77, 2016; Presidencia de la República del Perú, 2017); (c) coordenação e gestão do desenvolvimento econômico e dos projetos socioeconômicos com a cooperação de organismos internacionais (Honduras) (Secretaría de Estado de la Presidencia, 2017); e (d) acompanhamento dos atores internacionais



de interesse para a gestão do governo (Venezuela) (Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, 2017).

Nas funções de ligações subnacionais (coordenação de ligações com estados/províncias), Bolívia (Ministerio de la Presidencia, 2017) e Peru (Decreto Supremo n. 77, 2016) se destacam. Entre as funções encontradas no âmbito das SGs estão: (a) Instalação e construção de capacidades institucionais executivas para cada departamento do país mediante a constituição de gabinetes territoriais para facilitar e fortalecer a articulação das políticas públicas estatais nos distintos níveis de governo e com as entidades e instituições descentralizadas e autônomas (Bolívia); e (b) assessoramento ao Presidente da República para o cumprimento de suas funções e organização de sua relação com Governos Regionais e Locais e demais organismos ou instituições nacionais (Peru).

Na função de ligações interinstitucionais, considerada pela literatura uma função crítica de sucesso nas decisões políticas presidenciais, que se refere à coordenação de relações com o Legislativo e o Judiciário, apenas na Argentina (Secretaría General, 2017), Brasil (Decreto n. 9.038, 2017) e Guatemala (Secretaría General de la Presidencia, 2017) não foram atribuídas às SGs esse tipo de relação interinstitucional, ficando a cargo de outros órgãos de centro, como a Casa Civil no Brasil (Rennó, 2015; Lameirão, 2016). Algumas das atribuições, entre outras, são: (a) assessoramento ao Presidente da República para o cumprimento de suas funções e organização de sua relação com o Poder Legislativo e Poder Judiciário (Peru) (Decreto Supremo n. 77, 2016; 2017); (b) coordenação e promoção de tarefas de Estado com os órgãos legislativo, Judicial e Eleitoral (Bolívia) (Ministerio de la Presidencia, 2017); e (c) difusão das obras e realizações dos poderes Legislativo e Judicial (Panamá) (Panamá, 2017).

Por fim, as ligações com a sociedade civil, também consideradas funções inovadoras, encontradas em alguns momentos da história dos governos, como no Brasil, na gestão de Lula da Silva (Rennó, 2015; Lameirão, 2011, 2016), mas que não mais são verificadas no governo brasileiro vigente, estão ainda presentes em 6 países, com destaque à SG da Venezuela (Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, 2017). Entre as funções, destacam-se: (a) coordenação da relação do órgão Executivo

com os Movimentos Sociais, Nações e Povos indígenas originários camponeses e a sociedade civil (Bolívia) (Ministerio de la Presidencia, 2017); (b) atenção, processamento e andamento efetivo às solicitações de atenção social apresentadas pelo soberano (povo) (Venezuela) (Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, 2017); e (c) manutenção de relações com as organizações da sociedade civil em relação às suas demandas vinculadas à agenda legislativa (Chile) (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2017).

5. Conclusões

Na oportunidade de identificar uma lacuna na explicação da dinâmica de processos políticos das Presidências da República na América Latina, na defesa de uma agenda que considere a estruturas de Centros de Governo como variáveis explicativas dessas dinâmicas e no crescente interesse da Ciência Política na identificação da importância política e gerencialista que logram as Secretarias Gerais, Ministérios da Presidência, Casas Cívicas no desempenho de suas funções nas estruturas de centros de governo, instituições mais próximas ao Presidente da República, esta pesquisa teve por objetivo identificar quais tendências funcionais as Secretarias Gerais, especificamente, apresentam no presidencialismo latino-americano.

Recuperando considerações funcionalistas da natureza da função de secretariado geral, foi identificado que Secretarias Gerais são um estado mais evoluído da função de secretariado, tomando forma de órgão de confiança que prepara as ações fundamentais e formula e difunde decisões para centros decisórios, situando-se no lugar mais próximo do centro de deliberação e tomando infinitas formas funcionais e estruturais, condicionadas às condições institucionais e pessoais (Bernaténé, 1963; Dussaulx, 1972; Faria, 1986).

Como uma especialidade de Centros de Governo (Presidências da República), o Secretariado Geral também apresenta natureza na preparação de opções fundamentais, na formulação e difusão de decisões governamentais do Presidente; sua estrutura e sua atribuição também estão hipoteticamente ligadas às condições institucionais e pessoais, defesa construída



para a América Latina a partir das abordagens institucionalistas e comportamentalistas na explicação de processos políticos (Rennó, 2015; Lameirão, 2016).

Partindo da premissa de que o Secretariado Geral desempenha papel “hipofisário” nas estruturas organizacionais e de que, nos Centros de Governo, as instituições têm a função de salvaguardar a coerência governamental, foram buscadas as configurações funcionais (normativas e formais) de onze Secretarias Gerais/Ministérios da Presidência, no propósito de identificar as tendências funcionais que tomam tais instituições. Oito subcategorias funcionais foram construídas a partir da literatura, divididas em duas categorias maiores:

1) Funções de ligações internas

- 1.1) Ligações hierárquicas;
- 1.2) Ligações de Estado Maior;
- 1.3) Ligações de inspeção e controle de políticas governamentais;
- 1.4) Ligações de cooperação inter-setoriais

2) Funções de ligação externa:

- 2.1) Ligações de ordem internacional;
- 2.2) Ligações de ordem subnacional;
- 2.3) Ligações de ordem interinstitucional
- 2.4) Ligações com a sociedade civil.

Os resultados mostraram que, em geral, as Secretarias Gerais desempenham funções bem diversificadas como órgãos de assessoria ao Presidente da República, inclusive no desempenho de ligações com o Legislativo e com a sociedade civil organizada, tomando um papel político importante nos Centros de Governo. Algumas SGs não desempenham tais funções cruciais, já que Presidentes delegam essas funções a outros órgãos ou, em algum momento da história, por decisão pessoal, transferem tal função a outros órgãos.

Como de natureza funcional do Secretariado Geral, todas as SGs investigadas apresentam funções de Estado Maior, principalmente no que diz respeito à publicação de ações governamentais, projetos normativos e de comunicação e na assessoria de ações protocolares. Além disso, outra função desempenhada de muita importância nos Centros de Governo é a de



formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, função que aumenta a estrutura de poder das SGs e que liga esses órgãos aos demais setores do Poder Executivo, vertical e horizontalmente. Ou seja, as SGs são microestruturas estratégicas e são responsáveis, em conjunto com outras microestruturas de Centro de Governo, pelo bom desempenho do governo nas suas atribuições.

Por fim, esta pesquisa aponta um aspecto importante para o avanço do conhecimento na área de secretariado: É necessário realizar investigações mais aproximadas com os campos político e da administração pública, que são áreas de atuação e conhecimento que dão a oportunidade para o secretariado ser considerado um campo organizacional, com estruturas e dinâmicas próprias, moldado por fatores comportamentais e institucionais, e que, conforme o tipo de relação que exerce, interna e (ou) externa, tem seu nível de influência na tomada de decisão afetado.

Referências

- Alessandro, M., Lafuente, M., & Santiso, C. (2013). El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado em 28 de julho, 2017, de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6004/EI%20fortalecimiento%20del%20Centro%20de%20Gobierno%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf>
- Bardin, L. *Análise de conteúdo*. (2006). (L. de A. Rego e A. Pinheiro, Trans.). Lisboa, Edições 70.
- Bernaténé, H. (1963) *Prática de Secretariado*. Paris: Les Editions D'Organisation.
- Ministerio de la Presidencia*: Presentación. Bolívia. Recuperado em 29 de julho, 2017, de <http://www.presidencia.gob.bo/#>
- Decreto n. 9.038, de 26 de abril de 2017*. Brasil. Aprova as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo e da Secretaria-Geral da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Recuperado em



29 de julho, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9038.htm

Decreto Supremo n. 77 de 2016: Aprueba el reglamento de organización y funciones del despacho presidencial. Peru. Recuperado em 29 de julho, 2017, de https://www.presidencia.gob.pe/normas/DS_077_2016_PCM.pdf

Dussaulx, P. (1972). *O secretariado geral*. Lisboa: clássica.

Faria, A. N. (1986). *A Secretária Executiva*. Rio de Janeiro: APEC Editora S. A.

Figueiredo, A. (2004). Resenha de estudos sobre o Executivo. *Revista do Serviço Público*, 55 (1-2), 5-48.

Guedes, T. A., Martins, A. B. T., Acorsi, C. R. L., & Janeiro, V. (s.a.). *Estatística descritiva*. Recuperado em: http://www.each.usp.br/rvicente/Guedes_etal_Estatistica_Descritiva.pdf Acesso em 10 de fevereiro, 2018.

Hantrais, L. (1995). *Comparative Research Methods*. Recuperado em <http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU13.html>. Acesso em 26 de julho, 2017.

Lameirão, C. R. (2011). A Casa Civil como instituição do Executivo federal. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, Rio de Janeiro, 2º sem. 2011, 143-184.

Lameirão, C. R. (2016). Processos de governo no presidencialismo brasileiro: a estrutura de coordenação política da Presidência. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, UFSCAR, 25(3), 6-37.

Luna, J. P. (2015). Notas sobre la ciencia política contemporánea en América Latina, mimeo.

Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno: Misión, Visión, Objetivos Estratégicos. Venezuela. Recuperado em 20 de julho, 2017, de http://www.presidencia.gob.ve/Site/Web/Principal/paginas/classMisionVision_Ministerio.php

Pallavicini, V. (s.a.) El Funcionamiento del alto gobierno en Costa Rica. Recuperado em: <siare.clad.org/siare/innotend/altogob/CostaRica.pdf> Acesso em: 27 jul. 2017.

Ministerio de la Presidencia: Misión, Visión, Objetivos. Panamá. Recuperado em 29 de julho, 2017, de <https://www.panamatramita.gob.pa/institucion/ministerio-de-la-presidencia>

Ministerio Secretaría General de Gobierno: Qué hacemos. Chile. Recuperado em 29 de julho, 2017, de <http://www.msgg.gob.cl/wp/index.php/que-hacemos/>



DOI

<https://doi.org/10.33228/scribes.2020.v1.10639>

Secretaría de Estado de la Presidencia: Funciones de la Secretaría. Honduras. Recuperado em 29 de julho, 2017, de <http://www.sep.gob.hn/sitio/>

Secretaría de Gobernación: ¿Qué hacemos? México. Recuperado em 29 de julho, 2017, de <https://www.gob.mx/segob/que-hacemos>

Secretaría General. Argentina. Recuperado em 29 de julho, 2017, de <https://www.argentina.gob.ar/secretariageneral>

Secretaría General de la Presidencia: Nosotros. Guatemala. Recuperado em 30 de julho, 2017, de <https://www.sgp.gob.gt/#nosotros>

Presidencia de la República del Perú: Visión y Misión. Recuperado em 26 de julho, 2017, de <https://www.presidencia.gob.pe/vision-mision-presidencia>

Rennó, L. R. (2015). *A estrutura organizacional da Presidência da República no Brasil: agenda de pesquisa, marco institucional e reformas recentes (1995-2011)*. In: PEIXOTO, J. P. M. (org.). *Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento*. Brasília: Senado Federal, pp. 215-253.