

# O “ULTRAPRESIDENCIALISMO ESTADUAL” NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM MINAS GERAIS<sup>1</sup>

Eduardo Martins de Lima<sup>2</sup>

## O tema-problema: o “ultrapresidencialismo”

A ciência política brasileira nos últimos anos tem proporcionado um cenário privilegiado para o estudo do funcionamento das instituições que organizam a vida democrática no país. Para Fabiano Santos (2001) parte desses estudos explora a variedade marcante da experiência política nacional, em particular no que diz respeito ao sistema federativo e à enorme diversidade regional social.

Das investigações realizadas, um primeiro trabalho referencial é *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-1994)*, organizado por Olavo Brasil de Lima Júnior (1997), e que teve como objetivo apontar para distinções significativas existentes quanto ao ritmo e grau com que o multipartidarismo vem se implantando nos estados e, também, em um mesmo estado ao longo do tempo. Por outro lado, deve-se citar os trabalhos de Régis Andrade (1998) e de Fernando Luiz Abrúcio (1998b), que têm sido considerados como a contrapartida aos estudos legislativos e de relações Executivo/Legislativo dos trabalhos de Olavo Brasil, por sua vez voltados para o sistema partidário.

Abrúcio (1998b) tem como argumento principal que, em geral as assembleias legislativas estaduais brasileiras são instituições frágeis e dominadas por um ator central - o poder Executivo -, representado pelo Governador de Estado. O que isso significa é que, de um lado, os governadores ocupam o lugar central do processo de governo e estabelecem um “pacto homologatório” com o Legislativo estadual, que

---

<sup>1</sup> Este artigo relata e discute resultados obtidos a partir de pesquisa integrante do Programa de Pesquisa e Iniciação Científica da Universidade FUMEC – ProPIC-FUMEC - e que conta com financiamento da própria Universidade e da Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (FUNADESP), sendo coordenada pelo professor Eduardo Martins de Lima e que teve como bolsistas de iniciação científica as estudantes do curso de Comunicação Social, Rafaela Araújo e Maisa Barbosa (na 1ª etapa) . A pesquisa foi desenvolvida em dois momentos, entre 2002 e 2003 foi intitulada Minas Gerais: Legislativo e Executivo na nova ordem constitucional,, e entre 2003 e 2004, foi intitulada O poder de legislar da Assembléia de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Eduardo Martins de Lima é doutor em Sociologia e Política pela UFMG e professor titular I da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade FUMEC (Belo Horizonte); edumartins@fch.fumec.br.

aprova de forma fácil as iniciativas do Executivo e os parlamentares são beneficiados por políticas clientelistas. De outro lado, os legisladores não participam e não se responsabilizam pelas políticas públicas levadas a cabo pelo governo. O autor desenvolveu um estudo sobre as relações entre os Poderes em catorze estados e no Distrito Federal no período de 1991 a 1994, focalizando a pesquisa no processo decisório e na efetividade dos mecanismos de controle do Poder Público.

De acordo com Abrúcio:

“A partir da série de estudos realizada, constatou-se que na esfera estadual funcionava um sistema ultrapresidencialista de governo que marcado por duas características básicas. Primeiro, o Poder Executivo, e mais especificamente o governador, era o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembléia Legislativa a um plano secundário. Segundo, os mecanismos de controle do Poder Público eram pouco efetivos, tornando o sistema político estadual um presidencialismo sem *checks and balances*. (ABRÚCIO, 1998).

O trabalho recente organizado por Santos (2001) testou a vigência histórica do “ultrapresidencialismo histórico” através da atuação de seis assembleias legislativas – Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo, Ceará e Rio de Grande do Sul. Uma das conclusões principais desse trabalho é a de que, de fato, há uma importante variedade de experiências políticas estaduais em termos de relações Executivo-Legislativo, da produção legal das assembleias e, também, quanto à organização interna desses legislativos.

No trabalho de Santos, o ponto de partida para testar a hipótese de Abrúcio (1998b) teve como apoio principal a pesquisa pioneira de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) envolvendo a Câmara dos Deputados<sup>3</sup>.

Figueiredo e Limongi nesta pesquisa procuram examinar como se estrutura o próprio processo decisório no interior do Legislativo e qual é o seu impacto no comportamento parlamentar e no desempenho governamental. Os autores enfatizam os efeitos advindos da organização interna do Congresso Nacional e a extensão dos

---

<sup>3</sup> Além da obra editada por Figueiredo e Limongi em 1999, os autores publicaram outros trabalhos na mesma linha investigativa em 1994, 1995, 1996, 1997 e 1999.

poderes legislativos do presidente da República no funcionamento geral do sistema político brasileiro. De acordo com os autores, “os argumentos [...] desenvolvidos têm implicações mais amplas, pois o modelo proposto permite a comparação de regimes democráticos a partir da forma de organização do sistema decisório decorrente das regras que distribuem poder dentro do Legislativo e entre esse e o Executivo” (p. 8).

Algumas questões de natureza teórica e normativa motivaram e orientaram, especialmente, o trabalho mais recente de Figueiredo & Limongi (1999), tal como eles assinalam:

“Na consolidação de uma ordem democrática, qual o equilíbrio ótimo entre as funções básicas – legislativa e executiva – de governo? Na organização do sistema decisório nacional, como garantir eficiência governamental e ao mesmo tempo atender à diversidade de interesses representados no Congresso Nacional? Como formar maiorias numa instituição onde cada um de seus membros tem mandatos que lhes garantem direitos iguais? Qual o equilíbrio ótimo entre a formação de maiorias e a garantia dos direitos da minoria?” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 8)

Não obstante não oferecerem respostas definitivas a essas questões, nem alternativas normativas às instituições vigentes, os autores desenvolvem sua investigação preocupados em identificar os efeitos daquelas instituições e buscam ampliar o conhecimento empírico do seu funcionamento – conhecimento, por sua vez, indispensável para edificar bases sólidas para ensaios de engenharia institucional, como os próprios autores observam.

A partir dos dados de Figueiredo & Limongi (1999) e de Santos (1997) pode-se afirmar que a produção legislativa brasileira na Câmara dos Deputados, no pós-88, tem como característica uma grande capacidade do Executivo em propor e aprovar leis (a título de ilustração veja-se que nos anos de 1988 a 1994 84,9% das leis aprovadas originaram-se no Executivo e apenas 15,1% no Legislativo - SANTOS, 1997). Ademais, os parlamentares votam de forma disciplinada, acompanhando a orientação dos líderes partidários e os governos obtêm maiorias parlamentares de apoio às suas iniciativas – diagnóstico contundente e contrário a muito do que se tem publicado recentemente.

Outro dado importante dos anos pós-Constituinte refere-se aos amplos poderes concedidos pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal aos líderes partidários para agirem em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos políticos e identifica-se alta disciplina partidária (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). As regras internas da Câmara garantem aos líderes dos partidos na Mesa Diretora dos trabalhos e no Colégio de Líderes um importante papel na condução do processo legislativo e na definição do sistema de comissões: os líderes definem com a Mesa a pauta das reuniões, indicam os membros das comissões, têm *status* e tempo privilegiado de intervenção no plenário, encaminham votações, dentre outras prerrogativas.

Portanto, os líderes partidários, além, naturalmente, dos presidentes da Câmara e do Senado, são atores relevantes do sistema político e têm um papel fundamental para a condução da pauta de discussões que interessam ao governo e isso tem a ver tanto com a aprovação de projetos legislativos do interesse do governo – encaminhados ou não por esse último –, tanto com a delegação de competências aprovada pelo próprio Legislativo – a exemplo da ampliação de poderes do presidente, em particular através do instituto da Medida Provisória. Do mesmo modo que o Congresso, através da nova Carta de 88, delegou poderes, ele pode retirá-los ou até mesmo restringi-los – o que buscou fazer ao discutir, em várias ocasiões, limites às Medidas Provisórias e efetivar recentemente em 2002.

A literatura especializada (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 1995a, 1995b E 1997, E PESSANHA, 1998) aponta que, no pós-88, o presidente pode esperar dos deputados um comportamento que segue a tendência majoritária do partido. O governo sabe com quem conta e quantos votos tem nas diversas circunstâncias em que precisa da base aliada.

Esses estudos apontam que o controle da agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso de iniciativas individualistas e oportunistas dos deputados e afirmam, ainda, que os partidos políticos desempenham importante papel no Legislativo – os partidos exercem uma função estruturadora no sentido de conformar o comportamento do congressista.

As análises recentes sobre o Poder Legislativo, de um modo geral, têm apontado a centralidade de sua organização interna e a importância do padrão de relação

entre os poderes Legislativo e Executivo para o entendimento dos resultados produzidos pelo sistema político como um todo.

Como se disse anteriormente, as investigações sobre as relações Executivo-Legislativo, em particular a de Figueiredo & Limongi (1999), serviram à equipe do trabalho coordenado por Santos (2001) de teste da hipótese de Abrúcio (1998b) sobre o “ultrapresidencialismo estadual”. Além disso, a variedade encontrada nos casos analisados é significativa. Nos comentários finais do livro, Santos observa que:

“O exame de como se combinam as duas variáveis básicas do capítulo, poder de agenda do governador e organização interna da Assembléia, revelam uma vasta gama de arranjos institucionais a regular as atividades das assembleias brasileiras, variedade a que se soma à significativa diversidade existente no formato dos sistemas partidários estaduais. Por esses motivos, não resta dúvida de que aquilo que denominamos ‘sistema político brasileiro’ é, na verdade, um verdadeiro laboratório de ciência política comparada. No mesmo sistema político encontramos os seguintes exemplos de ordenação institucional: a) poder concentrado na assembleia, mas dividido entre Executivo e Legislativo; b) grande concentração de poder nas mãos do governador, mas dispersão total na Assembléia; c) separação de poderes e dispersão interna; e d) governador e partidos fortes. Tais combinações acabam gerando um interessante mosaico institucional a que chamamos de sistemas políticos estaduais, cuja análise foi objeto deste livro.” (SANTOS, 2001, p.290-291).

Destarte a relevante contribuição do trabalho organizado por Santos (2001), em especial dada a pouca produção teórica na área, duas lacunas principais são apontadas pelos próprios colaboradores dessa obra coletiva: a restrição do número de casos estaduais analisados e o fator temporal - só uma legislatura é estudada, a de 1995 a 1998.

### **O contexto institucional da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais**

Fátima Anastasia através de sua pesquisa sobre a Assembléia Legislativa de Minas Gerais (SANTOS, 2001) investiga as influências e os impactos de variáveis exógenas e endógenas à instituição sobre a organização, o comportamento e a produção legislativos. As variáveis exógenas dizem respeito à natureza do regime político, às

relações entre os poderes Executivo e Legislativo no plano estadual e ao grau de competição eleitoral. As variáveis endógenas, por sua vez, referem-se aos dispositivos regimentais e às inovações institucionais em desenvolvimento na Assembléia, que geraram mudanças na organização legislativa e que institucionalizaram a participação dos cidadãos na arena legislativa.

A constituição estadual de 1989 estabeleceu algumas atribuições ao governador de Estado, destacando-se entre elas as seguintes: iniciativa exclusiva em matéria orçamentária, competência privativa na nomeação dos auditores do Tribunal de Contas e o poder de veto total ou parcial à proposições de lei. Ademais, o governador, como os demais chefes de governo estaduais e nacional, conta com inúmeros instrumentos que são usados no “toma lá, dá cá” com os legisladores.

No entanto, o governador não pode editar medidas provisórias – importante instrumento à disposição do presidente da República. Em seu trabalho, Anastasia observa que

“... a preponderância legislativa do Executivo tem sido, em Minas Gerais, contrabalançada pela adoção de um novo conjunto de regras e procedimentos na arena legislativa, com efeitos sobre a distribuição de recursos e de preferências entre os atores.” (2001, p. 25).

#### O argumento central de Anastasia

“... é o de que as inovações institucionais em curso na Alemg [Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais] afetam as relações entre agentes e *principals* e incidem positivamente sobre os graus de *responsiveness* e de *accountability* do Legislativo mineiro perante os cidadãos. A principal novidade apresentada pela Assembléia mineira é a adoção de mecanismos institucionais de interlocução com segmentos organizados da sociedade civil, os quais constituem canais de comunicação entre os processos de participação e de representação políticas.” (2001, p. 25).

Observe-se que a Alemg apresenta traços que a distinguem de forma marcante comparativamente às demais assembleias brasileiras analisadas no trabalho organizado por Santos (2001) e que, em síntese, seriam:

- 1) complexa organização interna resultante da reforma administrativa desenvolvida nos anos 80 e 90, através da qual se disponibiliza para todos os setenta e sete deputados estaduais assessoria técnica altamente qualificada e uma série de instrumentos de informação em apoio às atividades legislativas;
- 2) não há uma preponderância legislativa por parte do Executivo, isto é, ainda que se possa observar a aprovação quase que total das proposições do governador, a produção legislativa por parte dos deputados é bastante expressiva;
- 3) a criação de mecanismos institucionalizados de interlocução com a sociedade, que permitem a inclusão de novos atores políticos na arena legislativa vocalizando suas preferências, o surgimento de novos *issues* e o surgimento de novos procedimentos no processo legislativo.

Do ponto de vista da nova estrutura da Alemg, é mister ressaltar a importância da democratização da informação e de seu acesso aos deputados. Dentre as medidas adotadas deve-se citar: as iniciativas adotadas pelo Departamento de Comunicação Social no sentido de “assegurar fluxos adequados de informação aos públicos internos e externos” e a divulgação pertinente das atividades parlamentares (conforme Anastasia, p. 34, citando documentos da instituição), através da TV Assembléia, e de outros instrumentos internos de acesso à informação à disposição dos deputados – destacando-se a Informação Prévia<sup>4</sup>.

Ademais, a instituição reestruturou-se criando órgãos e gerências essenciais ao processo legislativo, bem como buscou abrir o caminho para a produção de uma nova cultura institucional, o que se pode perceber pela edição do “Documento básico para gestão administrativa”. Entre as inovações estruturais deve-se citar, ainda:

- a) a criação da Escola do Legislativo – um centro de educação continuada do seu corpo técnico, mas que, também, desenvolve atividades destinadas aos parlamentares e ao público externo;
- b) a estruturação da Gerência de Projetos Institucionais – responsável pela coordenação das atividades de interlocução com a sociedade civil (tais como audiências públicas, seminários legislativos, fóruns técnicos, ciclos de debates, palestras e conferências);

---

<sup>4</sup> Este instrumento é uma instrução técnica prévia das matérias em tramitação na Assembléia expedida a todos os deputados e que tem como objetivo subsidiar o processo legislativo.

- c) a estruturação do Centro de Atendimento ao Cidadão – órgão que coloca à disposição pública inúmeras informações relacionadas ao processo legislativo estadual e nacional.

As inovações institucionais desenvolvidas na Alemg, de acordo com Anastasia, “... afetam a distribuição de recursos entre os atores, na medida em que garantem poder de agenda e de fiscalização aos cidadãos e propiciam ‘ganhos de informação’ ao conjunto dos legisladores”. No entanto, ainda segundo Anastasia, uma palavra de advertência é

“...prudente e imprescindível para que o argumento aqui desenvolvido seja compreendido em sua inteireza: os processos e fenômenos analisados ao longo deste texto sinalizam, muito mais, uma tendência e uma potencialidade a ser explorada do que a realização completa e acabada de um projeto institucional.” E continua a autora: É preciso sublinhar que ainda há muito a fazer na Assembléia Legislativa de Minas Gerais para que sejam atingidos os graus de *responsiveness* e de *accountability* requeridos para o exercício democrático da representação política.” (p. 25)

### **Alguns dados e conclusões do projeto de pesquisa Minas Gerais: Legislativo e Executivo na nova ordem constitucional**

O presente trabalho apresenta alguns dos resultados de um projeto de pesquisa que busca superar uma das lacunas apontadas por Santos (2001) e que teve, dentre outros objetivos:

- Testar a vigência histórica do “ultapresidencialismo estadual” mediante o desempenho da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais nas três legislaturas no contexto pós-constituente nacional (1988) e estadual (1989), considerando apenas uma das dimensões apontadas por Santos (2001) e Abrúcio (1998): a produção legislativa.



## **A produção legislativa das três legislaturas**

A seguir apresentamos e discutimos alguns dados relativos ao conjunto de proposições legislativas que tramitaram na Assembléia Legislativa de Minas Gerais nas três legislaturas no pós-constituente estadual<sup>5</sup>. A legislação considerada relevante, necessariamente, é objeto de deliberação do plenário da Casa e pode tomar a forma de propostas de emenda constitucional, de lei complementar, de lei ordinária, de lei delegada ou de resolução. Tendo em vista o Regimento Interno da Assembléia mineira outras matérias serão objeto de deliberação apenas de suas comissões permanentes.

### **Proposições legislativas como objeto de deliberação de plenário**

Durante a **12<sup>a</sup> legislatura** (1991-1995 foram apresentadas 972 proposições legislativas. Destas, 645 foram efetivamente apreciadas (66,36%) e 327 (33,64%) foram arquivadas ao final da legislatura.

Levando-se em conta apenas as 645 proposições apreciadas, pode-se observar que 126 (19,53%) foram rejeitadas pelo plenário da Casa e 519 (80,47%) foram aprovadas em redação final. Enviadas à sanção do governador, 436 destas (84,00%) foram transformadas em norma jurídica e 83 (15,99%) vetadas.

Tratando, ainda, das proposições 645 apreciadas, percebe-se que a Assembléia (Mesa, Comissões, e deputados) é a responsável pela maior parte (397 ou 61,55%), seguida do governador (207 ou 32,09%). Além disso, juntos os tribunais de Justiça e de Contas e o Ministério Público (“outros”) respondem por apenas 6,36% da autoria (41).

Observando os dados pela eficiência legislativa – capacidade de produzir norma jurídica –, o governador se destaca dos demais autores, uma vez que 99,52% de suas propostas foram transformadas em norma jurídica. Assinale-se que somente uma proposta do

---

<sup>5</sup> Os dados coletados nas duas fases da pesquisa estão sendo elaborados e, em breve, serão objeto de uma publicação mais completa e abrangente sobre o processo legislativo, as atribuições constitucionais dos atores políticos, as questões regimentais envolvidas na apreciação e aprovação de proposições legislativas, bem como abordando o conteúdo das leis aprovadas em plenário e as matérias aprovadas, em caráter terminativo, nas Comissões Permanentes da Assembléia (denominação de próprios públicos, homenagens, comemorações e instituição de medalhas) e leis que declaram entidades como de utilidade pública.

Executivo (0,49%) foi rejeitada. A Assembléia, por sua vez, obteve 48,11% de aprovação de suas proposições, enquanto que os outros autores alcançaram 95,12%.

Observando, ainda, as leis aprovadas, no que diz respeito às proposições de cada autor em relação ao total de leis aprovadas (436), percebe-se o seguinte: o governador obteve êxito em 206 do total de 436 (47,25% do total); a Assembléia conseguiu aprovar 191 leis do total (43,81%) e os “outros” aprovaram 39 leis do total (8,94%).

Durante a **13ª legislatura** (1995-1999) foram apresentadas 954 proposições legislativas. Destas, 670 foram efetivamente apreciadas (70,23%) e 284 (29,77%) foram arquivadas ao final da legislatura.

Levando-se em conta apenas as proposições apreciadas, pode-se observar que 141 (21,04%) foram rejeitadas pelo plenário da Casa e 529 (78,96%) foram aprovadas em redação final. Enviadas à sanção do governador, 487 destas (92,06%) foram transformadas em norma jurídica e 42 (7,94%) vetadas.

Tratando, ainda, das proposições apreciadas, pode-se observar que a Assembléia (Mesa, Comissões, e deputados) continua como a responsável pela iniciativa da maior parte (473 ou 70,60%), seguida, novamente, pelo governador (181 ou 27,01%). Ademais, juntos os tribunais de Justiça e de Contas e o Ministério Público (“outros”) respondem por apenas 2,24% (15) daquelas proposições. Já a iniciativa popular responde por 0,15% das proposições apreciadas.

Observando os dados pela eficiência legislativa, o governador novamente se destaca dos demais autores, uma vez que todas as suas propostas apresentadas foram transformadas em norma jurídica. A Assembléia, por sua vez, obteve 61,31% de aprovação de suas proposições e os “outros” e a autoria popular obtiveram 100% de aprovação.

Observando, ainda, as leis aprovadas, no que diz respeito às proposições de cada autor em relação ao total de leis aprovadas (487), percebe-se o seguinte: o governador obteve êxito em 181 do total de 487 (37,16% do total); a Assembléia conseguiu aprovar 290 leis do total (59,55%), os “outros” aprovaram 15 leis do total (3,08%) e a autoria popular aprovou 1 de 487 (0,21%).

Durante a **14ª legislatura** (1999-2003) foram apresentadas 1403 proposições legislativas. Destas, 574 foram efetivamente apreciadas (40,91%) e 829 (59,09%) foram arquivadas ao final da legislatura.

Levando-se em conta apenas as 574 proposições apreciadas, pode-se observar que somente 35 (6,1%) foram rejeitadas pelo plenário da Casa e 539 (93,9%) foram aprovadas em redação final. Enviadas à sanção do governador, 485 destas (89,98%) foram transformadas em norma jurídica e 54 (10,02) vetadas.

Tratando, ainda, das proposições apreciadas, percebe-se que a Assembléia (Mesa, Comissões, e deputados) mais uma vez é a responsável pela autoria da maior parte (450 ou 78,4%), seguida, novamente pelo governador (111 ou 19,34%). Já os tribunais de Justiça e de Contas e o Ministério Público juntos (“outros”) respondem por somente 2,26% (13) da autoria. Não houve nenhum projeto de autoria popular.

Observando os dados pela eficiência legislativa, o governador novamente se destaca dos demais autores, uma vez que quase todas as suas propostas apresentadas foram transformadas em norma jurídica (95,5%). A Assembléia, por sua vez, obteve 81,33% de aprovação de suas proposições e os “outros” autores obtiveram 100%.

Observando, ainda, as leis aprovadas, no que diz respeito às proposições de cada autor em relação ao total de leis aprovadas (485), percebe-se o seguinte: o governador obteve êxito em 106 do total de 485 (21,86%); a Assembléia conseguiu aprovar 366 leis do total (75,86%) e os “outros” aprovaram 13 leis do total (2,68%).

#### **Diante destes dados pode-se afirmar que:**

- **Em todas as legislaturas o poder de agenda do governador é marcante.**
  - De um lado, observa-se que é significativo o conjunto de proposições enviadas pelo governador e efetivamente apreciado pela Assembléia – em média representa 19,41% do total apresentado e 26,15% do total de proposições apreciadas pela Casa nas três legislaturas. No entanto, de uma legislatura para outra, há uma redução percentual tanto no que diz

respeito à iniciativa do Executivo frente ao total apresentado – 25,69% em 1991-1995, 21,07% em 1995-1999 e 11,48% em 1999-2003 –, quanto no que foi, de fato, apreciado – 32,09% em 1991-1995, 27,01% em 1995-1999 e 19,34% em 1999-2003.

- De outro lado, pode-se constatar que o governador obtém um resultado excelente na transformação de suas proposições em norma jurídica em todas as legislaturas: 99,51% de aprovação em 1991-1995, 100% em 1995-1999 e 95,5% em 1999-2003.
- Do total de leis aprovadas, o governador responde por 47,25% entre 1991-1995, 37,16% entre 1995-1999 e 21,86% entre 1999-2003; observe-se que há uma redução percentual do que o governador obtém aprovação a cada legislatura considerando o conjunto de leis aprovadas.

➤ **A Assembléia (deputados, Mesa diretora e comissões) cada vez mais assume uma de suas atribuições constitucionais: legislar.**

- Em termos de autoria de proposições apresentadas, a Assembléia tem se tornado mais atuante a cada legislatura que se segue: em 1991-1995 foi autora de 69,89% do total de proposições enviadas, em 1995-1999 de 77,15% e em 1999-2003 de 87,53%, o que representa uma média de 78,19% do total apresentado. Se levarmos em conta apenas as iniciativas apreciadas, a Almg, também, se destacou como mais atuante a cada legislatura: em 1991-1995 foi a autora de 61,55% do total apreciado, em 1995-1999 de 70,6% e em 1999-2003 de 78,4%, alcançando uma média de 70,18% do total apreciado nas 3 legislaturas.
- Do ponto de vista da eficiência legislativa é também digna de nota a posição da Assembléia: em 1991-1995 conseguiu transformar em norma jurídica 48,11% de suas propostas, já em 1995-1999 obteve 61,31% de aprovação e em 1999-2003 atingiu 81,33%. Observe-se que há um crescimento significativo nesta eficiência legislativa.
- Do total de leis aprovadas, a Assembléia responde por 43,81% entre 1991-1995, 59,55% entre 1995-1999 e 75,86% entre 1999-2003. Dados dos quais se depreende um visível crescimento na participação da ALMG no conjunto de leis aprovada.

- Se não tomarmos o Legislativo como autor em bloco, mas sim como deputados individualmente ou em grupos de deputados, Mesa Diretora e comissões permanentes, pode-se perceber que há distinções entre eles tanto em termos de quantidade de proposições apresentadas e apreciadas, quanto em quantidade de iniciativas transformadas em norma jurídica. De um modo geral, os deputados – individual ou coletivamente – são os que apresentam mais proposições, seguidos da Mesa e das comissões, contudo é a Mesa e as comissões, nesta ordem os que alcançam maior eficiência legislativa - a Mesa chega a obter a 100% de sucesso nas legislaturas de 1995-1999 e 1999-2003 e 97,5% na de 1991-1995. Observe-se, por outro lado, que os deputados têm obtido, de uma legislatura, para outra uma proporção cada vez maior de transformação de suas iniciativas em norma jurídica – 39,29% em 1991-1995, 57,62% em 1995-1999 e 80,24% em 1999-2003. As comissões, por sua vez, obtém um alto percentual de êxito na aprovação de suas proposições apresentadas 95,24% em 1991-1995, 97,5% em 1995-1999 e 100% em 1999-2003.

Portanto, se de um lado, o governador, exerce de fato o seu poder de agenda, de outro, a Assembléia tem assumido e exercido, ao longo das últimas legislaturas do pós-constituente estadual de 1989, o seu poder constitucional de legislar e não se pode afirmar que o “ultrapresidencialismo estadual” encontra terreno fértil em Minas Gerais – pelo menos não é verdade que o “ultrapresidencialismo estadual” ocorra em Minas no que diz respeito ao indicador produção legislativa.

## Referências bibliográficas

ABRÚCIO, Fernando L. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de governo nos municípios e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1999 a.

\_\_\_\_\_. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Depto de Ciência Política-USP/Hucitec, 1998b.

ANASTASIA, Maria de Fátima Junho. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano Guilherme (Org.) *O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro : FGV, 2001.

ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de governo nos municípios e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1999..

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999

\_\_\_\_\_. As reformas (des) necessárias. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, n. 10, v. 4, 1997.

\_\_\_\_\_. O Congresso Nacional; organização, processo decisório e produção legal. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, n. 5, p. 1-97, 1996.

\_\_\_\_\_. Poderes legislativos e o poder do Congresso. *Monitor Público*. Rio de Janeiro, n. 5, mar./maio, 1995a.

\_\_\_\_\_. Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p. 24-37, out. 1995b.

\_\_\_\_\_. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 38, 1994.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (Org.). *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-1994)*. Rio de Janeiro: FCGV, 1997.

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Regimento Interno*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 4. ed. 2. reimpressão, 2001.

\_\_\_\_\_. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. 12 ed. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 2005.

PESSANHA, Charles. *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1998.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes dos. (Org.) *O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro : FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, v. 40, n. 3, p. 465-491, 1997.

\_\_\_\_\_. Micro-fundamentos do clientelismo político no Brasil; 1959-1963. *Dados*, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995a.

\_\_\_\_\_. *Teoria de decisões legislativas; micro-fundamentos do clientelismo político no Brasil*. 1995. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 1995b.