

# Accountability Horizontal em Minas Gerais: Inovações institucionais versus ultrapresidencialismo estadual\*

**Cassio Barbosa**

Graduando em Ciências Sociais/UFMG.

**Palavras-chave:** ALMG, CPIs, *accountability* horizontal, pacto homologatório.

**Key-words:** MGSP, PICs, horizontal *accountability*, homologating pact.

**RESUMO:** O objetivo desse trabalho é avaliar o impacto das inovações institucionais adotadas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais sobre a interação entre os poderes Executivo e Legislativo, tendo como base as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs – requeridas na 12ª, 13ª e 14ª Legislaturas – período 1991/2002. O suposto é de que as inovações institucionais implementadas no Legislativo mineiro não foram capazes de alterar a relação Executivo/Legislativo, no que se refere à capacidade de fiscalização do segundo sobre o primeiro. A constituição e manutenção de um “pacto homologatório” entre deputados estaduais e governadores, que teria como resultado a inibição de qualquer possibilidade de *accountability* horizontal, seriam as principais razões desse status de não mudança.

**ABSTRACT:** This paper focus on evaluating the institutional innovations impact, adopted by Minas Gerais State Parliament, on the interaction between the Executive and the Legislative branches. For that, we have based on the Parliamentary Inquiry Commissions – PICs – required on 12th, 13th and 14th Legislative terms of office – 1991/2002. The presumption is that the institutional innovations had not been able to change the relationship between the Executive branch and the Legislature, concerning control capability of the latter over the former. The creation and maintenance of a “homologating pact” between parliamentarians and governing, that should inhibit any possibility of horizontal *accountability* as result, would be the main reasons of this no change status.

## Introdução

A combinação de sistema presidencialista de governo com organização federativa do Estado nacional é atributo peculiar a algumas democracias contemporâneas. No Brasil essa combinação tem uma singular e significativa variedade na dinâmica dos sistemas partidários em cada estado e região. Caso particular à democracia brasileira é “a reprodução do presidencialismo no nível estadual” (SANTOS, 2001, p. 13), o que de imediato suscita o problema do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo neste nível de governo; assim como, o problema da diversidade de experiências quanto à evolução dessa reprodução em cada unidade da Federação.

Em volume organizado por Fabiano Santos (2001), analistas de todo o país detalharam o funcionamento dos legislativos estaduais e suas relações com os respectivos executivos na elaboração das leis que definiram as políticas públicas no Brasil na segunda metade da última década. Os autores identificaram em São Paulo, por exemplo, abdicação de poder e subserviência do Legislativo ao Executivo num processo em que maiorias partidárias *ad hoc* são formadas por meio de trocas clientelistas. Minas Gerais tem exemplo de Assembleia Legislativa caracterizada como instituição autônoma dotada de “alta capacidade de transformar suas preferências em política, ainda que não interponham obstáculos à aprovação da agenda do Executivo” (SANTOS, 2001, p. 9). Essa dominância do Executivo na produção legal, entretanto, varia de forma significativa em cada estado, mostrando padrões bem distintos do que vigora no Legislativo nacional.

Marco teórico para a discussão em torno da relação entre os poderes Executivo e Legislativo, no nível sub-nacional, tem sido os trabalhos de Fernando Abrucio (1998) e de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999). Em estudo sobre 15 estados, incluindo Minas Gerais, Abrucio (1998) analisa a facilidade com que governadores constituem maiorias parlamentares extremamente sólidas mesmo sendo minoritário no momento imediatamente posterior à eleição. Defende, ainda, a vigência de um “ultrapresidencialismo” estadual: sistema no qual um Executivo hipertrofiado controla os demais poderes inibindo, deste modo, qualquer possibilidade de um processo de *accountability* horizontal. Existiria uma espécie de “pacto homologatório”<sup>1</sup>, entre governadores e deputados, capaz de garantir a aprovação das iniciativas do Executivo, em troca da distribuição de recursos clientelistas, e de evitar o controle, pelo poder Legislativo, do exercício do governo pelo poder Executivo. Não se trataria, no entanto, de um caso de abuso de poder por parte do Executivo em detrimento das prerrogativas constitucionais do Legislativo. Trata-se de uma efetiva “delegação de poder e de responsabilidades dos deputados estaduais ao governador” (ABRUCIO, COSTA & TEIXEIRA, 2001), numa situação cotidiana que foi denominada *governismo*<sup>2</sup>.

O trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) versa sobre a análise de um governo dotado de inúmeros instrumentos procedimentais de intervenção nos trabalhos legislativos. Descreve as prerrogativas do Presidente da República<sup>3</sup> e dos líderes partidários de lançarem mão desses ins-

\* Este trabalho é parte de um outro maior denominado Fiscalização e Controle do Poder Executivo em Minas Gerais, apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, em Belo Horizonte (2006), e laureado com a menção honrosa do Prêmio Maria do Carmo Campello de Souza. Agradeço, em especial, a leitura cuidadosa da Professora Vera Alice Cardoso Silva, a quem devo o refinamento da escrita, as importantes considerações do parecerista da Revista Três Pontos, que enriqueceram o desenvolvimento das ideias aqui apresentadas, e a inestimável colaboração de Briza Wood Viegas na revisão final. Desnecessário dizer, por fim, ainda que obrigatório, que assumo total responsabilidade pelo conteúdo do texto.

<sup>1</sup> O conceito de pacto homologatório encontra-se em Couto (1991).

<sup>2</sup> Conforme definição de Abrucio, *governismo* é um fenômeno que reúne a grande maioria dos deputados sob um “pacto de lealdade” com o governador. Com esse pacto, os governadores tornavam os deputados dependentes da “proteção” e da distribuição de recursos por parte do Executivo estadual e sem ele os parlamentares não conseguem sobreviver politicamente nas assembleias (ABRUCIO, 1998: 121).

trumentos no intuito de agilizar o processo decisório no interior do Legislativo e de aumentar a capacidade do Executivo em impor sua agenda. Segundo os autores, o poder de agenda presidencial e dos líderes partidários cumpre papel preponderante na dinâmica do presidencialismo brasileiro. Serve para encurtar os prazos de tramitação de matérias mediante o recurso aos pedidos de urgência; para impedir o envio de propostas indesejáveis através das iniciativas exclusivas em matérias orçamentárias e tributárias; e, finalmente, para poupar o Congresso de decidir sobre matérias altamente sensíveis à opinião pública, o que se torna possível com o recurso às medidas provisórias.

Para o caso específico de Minas Gerais, Fátima Anastasia (2001) faz considerações importantes. Segundo a autora, a Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) não apresenta, como ocorre na maioria das outras unidades da federação, uma preponderância legislativa por parte do poder Executivo estadual. Em que pese a elevada incidência de aprovação das matérias de autoria do governador, os dados de Anastasia mostram uma expressiva produção de iniciativa dos próprios deputados, situação que se assemelha à constatada por Santos (2001) no Legislativo fluminense<sup>4</sup>. A ALMG apresenta traços distintivos em relação aos demais legislativos estaduais. Cabe destacar o efeito positivo das inovações institucionais, conseqüência de reforma administrativa promovida pela Casa ao longo das décadas de 1980 e 1990, que disponibiliza para os 77 deputados assessoria técnica altamente qualificada e um conjunto de recursos de informação que subsidia as atividades legislativas, e que dá a Assembléia mineira uma complexa, e eficiente, organização interna. Finalmente, a mais importante peculiaridade apresentada pela ALMG refere-se à criação dos mecanismos institucionalizados de interlocução com a sociedade, que são fundamentais incrementos na prática da accountability vertical.

Entretanto, se as inovações institucionais em curso na ALMG afetam positivamente a relação entre agentes e *principais* (KREHBIEL, 1992), incrementando os graus de *responsiveness* e de *accountability* do Legislativo mineiro perante os cidadãos, cabe perguntar se o mesmo efeito é observado na relação entre os poderes Legislativo, tomado como principal, e Executivo, tomado como agente, em Minas Gerais: as inovações institucionais implementadas no Legislativo mineiro foram capazes de alterar a relação Executivo/Legislativo, no que se refere à capacidade de fiscalização do segundo sobre o primeiro? Anastasia (2001, p. 52) alega que "a inserção, no texto regimental, de novos instrumentos que ampliam a capacidade do Legislativo de fiscalizar os atos do Executivo e de incidir sobre as proposições de iniciativa do governador do estado incrementam a capacidade de controle do primeiro sobre o segundo". Mas esse aprimoramento dos mecanismos de *checks and balances*, perceptível no caso mineiro, é suficiente para modificar, senão erra-

dicar, a prática do governismo em Minas Gerais? Tentar responder essa questão constitui o objetivo deste trabalho. Para tanto, foca-se as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) nos seus processos de constituição e tramitação. Acredita-se que a análise desses dois processos, de constituição e de tramitação das CPIs, é forte indicador da efetiva capacidade de fiscalização e controle dos atos e omissões do poder Executivo por parte do Legislativo, sendo esse o aspecto aqui privilegiado da relação entre esses dois poderes. Ademais, diz sobre o papel exercido pelas Comissões Parlamentares de Inquérito em Minas Gerais: estamos diante de um efetivo instrumento de controle? Ou apenas assistimos à operação de uma peculiar moeda de troca entre legisladores e governantes?

A tentativa de resposta às perguntas propostas será feita no desenvolvimento deste trabalho que se dará em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção descrevo o processo de inovação institucional ocorrido na ALMG e sua implicação sobre a relação Executivo/Legislativo em Minas Gerais. Num segundo momento, detalho o funcionamento do ultrapresidencialismo estadual. Na terceira seção, trato diretamente das CPIs e da análise dos processos de constituição e tramitação desse instrumento para o caso mineiro. Na última seção, baseado na análise dos dados, concluo sobre o papel das CPIs em Minas Gerais, sobre o impacto das inovações institucionais sobre os mecanismos de *checks and balances* e ainda sobre a prática do governismo na ALMG. Por fim, este trabalho pretende contribuir para o incremento da literatura brasileira sobre legislativos sub-nacionais.

### O contexto das inovações institucionais

Fisiologismo e clientelismo, elementos historicamente determinantes da dinâmica da política brasileira, não foram completamente erradicados do poder Legislativo, mesmo após o retorno ao regime democrático no final dos anos 80. E a histórica submissão deste poder ao Executivo ainda não foi superada. No passado recente da ALMG vigorava, reconhecidamente pelos próprios membros do Legislativo, a mera homologação dos projetos do Executivo: "(...) é um poder fiscalizador que fiscaliza o outro de acordo com a informação que o outro dá. Então, não há fiscalização"<sup>5</sup>. Diante desta realidade, o Legislativo mineiro distinguiu como prioritária a reversão da situação na qual a Casa se encontrava, qual seja, a de pequeno espaço ocupado em relação aos demais poderes e em relação à definição dos rumos do desenvolvimento<sup>6</sup>.

Para concretizar essa reversão, a ALMG criou o Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional. Esse comitê, institucionalizado no sentido preciso atribuído ao conceito cunhado por Giovanni Sartori (1994, p. 304-6), adveio da concepção de que a credibilidade da Assembléia mineira aumentaria na medida em que fossem ampliados seus graus de *accountability* e de *responsiveness*

<sup>3</sup> Não obstante a análise dos autores tratar do nível Federal de governo, grande parte das prerrogativas por eles analisadas estão também disponíveis para o Executivo estadual; exceção feita a prerrogativa do uso da Medida Provisória, disponível apenas para os governadores de Santa Catarina, Pará, Tocantins e Piauí.

<sup>4</sup> A análise detalhada da assertiva pode ser encontrada nos capítulos 1 e 4 do volume organizado por Santos supra-citado.

<sup>5</sup> Geraldo Fábio Mardureira, primeiro diretor executivo do Conselho de Informação e Pesquisa (Cinpe) da ALMG e, na ocasião, membro do Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional, da mesma instituição, em entrevista realizada em 12/06/1996 (ANASTASIA, 2001, p. 28-29).

<sup>6</sup> ALMG. O desenvolvimento institucional da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Programas e projetos. Out. 1994.

junto à sociedade e ao Executivo. No que se refere à *accountability* horizontal, tema deste estudo, o principal problema a ser enfrentado era a excessiva dependência do poder Legislativo ante o Executivo. Essa dependência advinha de duas condições: 1) da assimetria informacional que se verificava entre os poderes antes do início do processo de inovações institucionais; e 2) da perceptível ausência do Legislativo como referencial político para a sociedade mineira em processo de redemocratização. Por estas razões, fazia-se crucial para a ALMG criar uma infra-estrutura informacional que lhe permitisse relacionar-se com o Executivo sem depender da informação que vinha deste poder; e ainda, era necessário tornar esse processo o mais transparente e acessível possível para a sociedade, a fim de que se pudesse concretizar as intenções do Legislativo mineiro, dentro do processo de inovações institucionais, de servir como referencial político à população. Efetivamente, nesse aspecto, as ações reformadoras do Legislativo mineiro agiram diretamente sobre a alocação de recursos e sobre o acesso à informação.

No que concerne à alocação de recursos, a ALMG introduziu o Colégio de Líderes e os Blocos Parlamentares e efetuou mudanças na composição da Mesa da Assembléia. O Colégio de Líderes, composto pelos líderes da maioria, da minoria, das bancadas e dos blocos parlamentares, foi instituído pelo regimento de 1990 e suas deliberações são tomadas por maioria absoluta. A institucionalização da atribuição de posições institucionais às bancadas majoritária e minoritária foi, também, promovida pelo referido regimento, que estabelece ainda, que os líderes de bancada que participem de bloco parlamentar tenham direito a voz, mas não a voto no Colégio de Líderes. O bloco parlamentar, outra inovação do regimento de 1990, é constituído por bancadas partidárias agrupadas sob uma liderança comum. Está vedada às bancadas a participação em mais de um bloco. A Mesa, alterada pelo texto regimental de 1990, atende, desde então, tanto quanto possível, à representação proporcional dos partidos com assento na Casa. Essa medida aponta para uma Mesa mais representativa e estende este critério, da representatividade, para a constituição de comissões, permanentes ou temporárias. O regimento de 1990, por fim, determina as disposições relativas às bancadas partidárias – ao estabelecer que os líderes e vice-líderes (de bancadas) não poderão ser membros da Mesa da Assembléia – e delimita as atribuições desses líderes. Os membros da Mesa não poderão ser indicados líderes de bancada ou de blocos parlamentares, nem fazer parte de comissões permanente, especial ou de inquérito, ressalvado o dispositivo no inciso II do artigo 15 do regimento interno da ALMG. Esse, de sua parte, autoriza essa indicação desde que feita pelo Colégio de Líderes. A introdução deste conjunto de mecanismos denota a preocupação em institucionalizar e em regulamentar as lideranças da Casa, atribuindo-lhes papéis institucionais bem

delimitados. Reflete, ainda, o desenvolvimento de um processo de redistribuição do poder, que se constata através dos novos recursos e direitos parlamentares, que incrementam a capacidade de atuação dos partidos e das comissões permanentes ou temporárias da Casa, em controlar os atos e omissões do Executivo.

Sobre o acesso à informação, cabe dizer que o significativo aumento da circulação de informações entre agentes e *principals* teve consequências diretas na dinâmica dos trabalhos no Legislativo. Esse aumento direciona a Assembléia mineira para operar num contexto menos distributivista e mais informacional, na medida em que houve incremento da capacidade dos parlamentares em indicar para seus líderes, para a Mesa e para o Executivo, sua pauta, hierarquia e intensidade de preferências; e ainda destes atores conhecerem as condições nas quais são formuladas as políticas.

Essas inovações e alterações introduzidas nas competências do Legislativo subsidiam a Casa a prestar contas aos cidadãos, tanto quanto responder aos atos dos outros poderes. Houve um resgate do princípio republicano da tripartição dos poderes e há um incentivo ao exercício, cada vez mais aperfeiçoado, dos *checks and balances*<sup>7</sup>. O aumento dos graus de *accountability* horizontal permite o desenvolvimento de instrumentos cada vez mais sofisticados de fiscalização e controle dos atos da administração pública, os quais incluem a apreciação e o acompanhamento de planos de desenvolvimento, programas de obras públicas e o uso dos recursos públicos. Vale dizer, por fim, que o processo de implantação das inovações institucionais veio contribuir para alterar a dinâmica do mercado político, no intuito de erradicar algumas práticas historicamente herdadas, e estabelecer um novo padrão de interação dos atores nesse mercado. E é dessas práticas que trata a próxima seção.

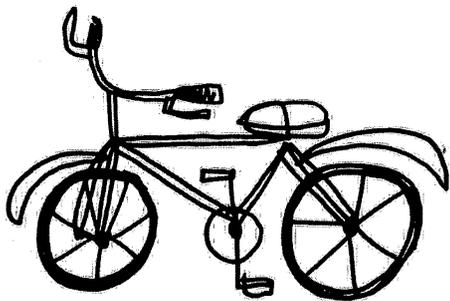
### O ultrapresidencialismo estadual

O cargo de Governador do estado tornou-se, novamente, diretamente eletivo em 1982, antes até que o mesmo ocorresse com o cargo de Presidente da República. Todavia, o retorno das eleições livres e competitivas não trouxe a democratização no processo de governo em nível estadual.

A força que possui o governador de dominar o processo decisório em seu mandato e de controlar os órgãos que deveriam fiscalizá-lo advém de duas situações: (1) da eliminação dos mecanismos de *checks and balances*, pedra angular do sistema presidencialista de governo; e (2) da constituição de ampla maioria governativa na Assembléia Legislativa que seja capaz de dar sustentação e legitimidade a esse domínio.

No que se refere à eliminação dos freios e contrapesos, a obtenção deste objetivo do governador se dá por via da neutralização da prática fiscalizadora da Assembléia Legislativa, através da constituição de ampla maioria como veremos em seguida, e, sobretudo, das funções dos ór-

<sup>7</sup> Para essa questão do exercício dos *checks and balances* e dos mecanismos de *accountability* horizontal, o estudo de Manin, Pzeworski e Stokes (1999) é referência indispensável.



gãos que, institucionalmente, têm função fiscalizadora sobre os atos e omissões do Executivo. São estes o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Assembléia Legislativa do Estado. Essa neutralização é possível porque a Constituição de 1988 deu aos executivos, estaduais e federal, prerrogativas na seleção tanto dos conselheiros dos TCEs e TCU, como também dos procuradores-gerais dos ministérios públicos estaduais e federal. A escolha, por parte dos governadores, dos homens "sob sua tutela" para o preenchimento desses cargos, além da constituição de ampla maioria no parlamento, tornam seus atos imunes a qualquer tipo de fiscalização institucional e desvirtua, desse modo, o princípio da interdependência entre os poderes e a função destes órgãos que deveriam constituir-se como *checks and balances* do poder Executivo. Por estas vias, conforme Abrucio (1998), o governador do estado tornava tanto os parlamentares, quanto os funcionários responsáveis pelos órgãos citados, aliados do governo e não fiscalizadores de seus atos, fatores que davam ao governador, conseqüentemente, amplo controle sobre o processo decisório, o que, sugere-se, é forte indício de sustentação dessa "imunidade".

No tocante à constituição de ampla maioria, esta dá ao governador predomínio quase total do processo decisório. Neste cenário, o papel da Assembléia Legislativa na tomada de decisão acerca das políticas públicas estaduais passa a ser, em grande medida, meramente homologatório. Segundo Abrucio (1998), as emendas aprovadas pelos parlamentares estaduais, em relação às matérias orçamentárias<sup>8</sup>, não alteram a lógica dos gastos do Executivo. A negociação entre Executivo e Legislativo passa a ter lugar nas secretarias estaduais, nas salas e gabinetes da base governativa, estabelecendo um intransparente processo para a opinião pública. As comissões das assembleias, sejam elas permanentes ou temporárias, e o plenário do Legislativo estadual só referendam as decisões tomadas no Executivo, restando às pequenas oposições estaduais denunciar a legitimidade do processo, usando, ao máximo, as horas regimentais reservadas aos partidos oposicionistas, quando muito.

Obviamente, no entanto, é a natureza hete-

rogênea dessa maioria que determina o caráter hipertrofiado do Executivo estadual e, por conseqüente, o tipo de poder exercido pelo governador sobre os deputados. Característica marcante desse Executivo hipertrofiado é a constante distribuição de recursos ou cargos no governo aos parlamentares; distribuição essa que vai influenciar diretamente os incentivos dos parlamentares em fiscalizar as ações de responsabilidade governativa. As "moedas" utilizadas para obter apoio parlamentar e o grau de participação efetiva dos deputados são, portanto, elementos constitutivos do pacto homologatório. O pacto é responsável por tornar possível a prática legislativa cotidiana dessa maioria heterogênea, visto que esta é constituída na ausência de uma base programática que sele a execução da agenda governativa. A partir desse pacto, o Legislativo estadual, como dissemos, apenas homologa as decisões dos governadores.

Pelo exposto até aqui, depreende-se que a hipertrofia do Executivo estadual ancora-se numa maioria parlamentar inorgânica que não é capaz de se articular coletivamente para realmente influir nos rumos da política estadual. E mais grave, a maioria situacionista dispõe-se, ainda, a permanecer em "silêncio homologatório" diante das ações do governo estadual. No que diz respeito às CPIs, expressão deste "silêncio" e objeto deste trabalho, a pesquisa de Abrucio (1998) nos permite dizer que, em sua grande maioria, as CPIs apuradoras dos atos irregulares do Executivo tiveram resultados amplamente favoráveis aos governos estaduais, mesmo quando as evidências mostravam o contrário, como exemplificam bem os casos da CPI da compra de deputados distritais no Distrito Federal e a CPI do Carandiru em São Paulo. Sem esquecer do caso da Assembléia Legislativa do estado da Paraíba, que não retirou a imunidade do governador Ronaldo Cunha Lima para que ele fosse processado pela tentativa de homicídio contra o antigo governador, Tarcísio Burity, cometida em público, diante de dezenas de pessoas. Sobre o caso mineiro, vejamos, na próxima seção, o que a análise dos dados levantados sobre as CPIs nos diz da relação entre os poderes no estado.

<sup>8</sup> O Orçamento é considerado pelos analistas como peça fundamental na dinâmica da relação Executivo/Legislativo no presidencialismo.

## As Comissões Parlamentares de Inquérito

As CPIs são criadas para apuração de fato determinado, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. A ALMG prevê CPIs constituídas por sete deputados efetivos e sete suplentes e o prazo máximo de funcionamento é de 120 dias. O requerimento para instalação de uma CPI deve ser assinado por, no mínimo, 1/3 (um terço) dos deputados – 26 no caso mineiro. Os relatórios construídos pelos deputados, a partir de investigações, são enviados ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (art. 58, parágrafo 3º da Constituição Federal).

Analisando a Câmara dos Deputados, Figueiredo (2001) mostra que a constituição, e posterior aprovação, de uma CPI não significa que a investigação será concluída. Na verdade, mostra a autora, grande parte das CPIs instaladas na Câmara jamais concluiu seu trabalho. Muitas não chegaram sequer a serem instaladas, isto é, os membros da comissão nunca foram nomeados. Por outro lado, é possível que os propositores de uma CPI não pretendam efetivamente realizar um inquérito: como a Comissão pode servir de moeda de troca, basta sua aprovação para que sejam produzidas as conseqüências políticas desejadas. Uma CPI também pode ser proposta como parte da estratégia de um político particular, o qual busca estabelecer um registro em determinada questão para uma próxima eleição. Como existe um teto para o número de CPIs em funcionamento simultâneo, é possível, ainda, propor uma CPI apenas para evitar a formação de alguma outra investigação.

Finalmente, uma CPI proposta por um parlamentar da oposição pode ser aprovada, mas impedida de funcionar. Basta, para tanto, que os partidos governistas deixem de nomear os seus membros: constitucionalmente, a composição de uma CPI deve ser proporcional ao número de cadeiras que cada partido tem na Casa. Pelo regimento interno, os líderes dos partidos são responsáveis pela nomeação de seus membros; isto significa que, para constituir-se, uma CPI depende dos líderes – especialmente líderes dos maiores partidos – e que a maioria governista pode evitar inquéritos indesejáveis simplesmente deixando de agir.

A conclusão de uma CPI implica a aprovação, pela comissão, de um relatório com recomendações das ações a serem seguidas. A constituição de 1988 determina que os relatórios finais das comissões sejam encaminhados ao Ministério Público para investigações adicionais e para aplicação das sanções cíveis ou criminais cabíveis. A imposição de sanções, no entanto, depende de decisão do Legislativo e/ou de outras agências governamentais. Em resumo, a conclusão de uma investigação sobre questões que sejam capazes de incomodar o poder Executivo, e que, portanto,

possam acarretar sanções ou correções em políticas públicas, é um poderoso indicador do interesse e/ou capacidade do Legislativo em controlar as ações e políticas elaboradas pelo Executivo.

No que concerne aos objetivos propostos para este trabalho, verificou-se quantas e quais foram as CPIs propostas, na ALMG, no período entre 1991 e 2002 – 12ª, 13ª e 14ª Legislaturas. A escolha desse período deveu-se à duas razões: primeiro, pelo fato de a 12ª Legislatura (1991-1994) ter sido a primeira vivida integralmente depois do retorno ao regime democrático; a segunda, pelo fato de o ano de 1990 ter sido reconhecido como marco para o início do processo de inovações institucionais na ALMG; uma análise longitudinal desse processo seria conveniente para medir seus efeitos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no estado. Em cada legislatura, as propostas de investigação foram classificadas de acordo com o fato determinado. Importou destacar aquelas questões capazes de afetar de forma significativa alguma área da administração estadual. No que tange à origem, interessou distinguir os proponentes de acordo com sua posição face ao governo. Os proponentes foram classificados em três categorias: (1) partido do governador; (2) partidos da base aliada – partidos que ocupam postos na máquina estatal; (3) partido de fora do governo – independentemente de tais partidos se declararem abertamente de oposição. No que se refere ao desenvolvimento, coube saber quantas das CPIs propostas foram aprovadas; dessas, quantas foram instaladas e, dessas últimas, quantas foram concluídas. O resultado das análises, apresentado a seguir, servirá de embasamento para as respostas conclusivas destacadas na próxima seção.

A Tabela 1 elenca as CPIs e diz sobre seus processos de tramitação e de conclusão. No período analisado, 1991-2002, 37 requerimentos de instalação de CPIs foram encaminhados à mesa. Desse total, 100% foram deferidos. Todas as 37 comissões foram instaladas, tiveram seus membros designados de acordo com as novas regras de proporcionalidade incluídas no texto regimental e todas tiveram deputados nomeados presidentes e relatores como determina a lei. E, principalmente, as 37 investigações iniciadas foram concluídas e encaminhadas ao Ministério Público Estadual para providências. Não houve sequer um engavetamento (Tabela 1). Esse dado é relevante quando comparado ao estudo de Figueiredo (2001) para o nível federal. A autora destaca a não-instalação de 23% dos requerimentos de investigação dirigidos à mesa da Câmara dos Deputados, no período por ela analisado (1946-1999). A maioria destes casos ocorreu no período pós-88. Outro ponto destacado por Figueiredo refere-se à que 23% das investigações não foram concluídas pela Câmara, também em sua maior parte no período pós-88 (Tabela 1a).

Tabela 1 – Comissões Parlamentares de Inquérito por resultado – 1991-2002 – ALMG

CPIs		
Propostas (37)	Instaladas (37) – 100%	Concluídas (37) – 100%
	Não Instaladas (0) – 0%	Não Concluídas (0) – 0%
Total (37) – 100%		

Fonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais

Tabela 1a – Comissões Parlamentares de Inquérito por resultado – 1946-1999 – Câmara dos Deputados

CPIs		
Propostas (392)	Instaladas (303) – 77%	Concluídas (207) – 53%
	Não Instaladas (89) – 23%	Em Andamento (5) – 1,3%
Total (392) – 100%		

Fonte: Figueiredo (2001, p. 696)

A Tabela 2 mostra a distribuição, por legislatura, das investigações requeridas no período analisado. Nota-se que o número de requerimentos cresce com o passar do tempo. O maior número de requerimentos refere-se à 14ª Legislatura, período que corresponde ao governo Itamar Franco, então eleito pelo PMDB. O governo Franco merece maior atenção. O fato de o Legislativo ter sido mais ativo em suas atribuições de fiscalizar e controlar no período da 14ª Legislatura pode ser explicado, sugere-se, pelas dificuldades encontradas por Itamar Franco para manter uma base estável na ALMG. A ruptura com o Governo Federal, logo no início da gestão com o episódio da dívida do estado, abalou suas relações com o PSDB e com o PFL. Ao mesmo tempo, o governador convidou o PT para compor a base do governo, situação que se manteve por menos de seis meses. O PT, ao longo de todo o governo, manteve-se na situação de partido aliado, mas preservando sua independência. Ao longo do mandato de Franco, vários momentos de tensão entre Executivo e Legislativo puderam ser observados, como na ocasião em que o governador optou por alterar a liberação de recursos do orçamento – a

então chamada subvenção social – para uso direto pelos deputados. Sugere-se, a partir desses fatos, que a alta média mensal de proposições no governo Itamar Franco, em relação aos outros governos aqui analisados, 0,37 entre 1999 e 2002, deveu-se ao intenso conflito político ocorrido nos primeiros meses deste período.

Tabela 2 – CPIs por Legislatura – 1991 – 2002 – ALMG

Governo	Legislatura	Número de Requerimentos (nº)	Porcentagem de Requerimentos (%)	Porcentagem de Requerimentos (média mensal)
Hélio Garcia (PRS)	12ª	8	21,6	0,17
Eduardo Azeredo (PSDB)	13ª	11	29,7	0,23
Itamar Franco (PMDB)	14ª	18	48,7	0,37
TOTAL		37	100	0,25

Fonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais

A análise dos dados expostos nas tabelas seguintes fornece algumas evidências que permitem uma visão mais qualificada do assunto.

A Tabela 3 compila os dados sobre a distribuição das CPIs instaladas, discriminados pela posição do deputado proponente face ao governo. Contém, ainda, as taxas de proposição de cada um desses seguimentos. Por fim, os dados foram dispostos por Legislatura para que se verifique a variação das taxas de proposição dentro de cada período e ao longo do tempo. Observando as taxas de proposição de instalação de CPIs em relação à situação do deputado proponente frente ao governo, por Legislatura (Tabela 3), percebemos que 20 requerimentos, 54% do total, advieram da base aliada do governo (partidos governistas: base 19 + governador 1). Uma primeira observação a ser feita refere-se à insignificante incidência de solicitação de CPIs por parte de deputados eleitos pelo partido do governador – quase todos os pedidos tiveram origem nos partidos aliados, o que pode indicar, sugere-se, a existência de negociações no interior da base governista. O segundo aspecto a ser notado é o de que os partidos de fora do governo, que pelo menos em tese deveriam possuir maior motivação para as atividades de controle, tiveram participação minoritária nas iniciativas de fiscalizar as ações do Executivo por via das investigações parlamentares. A participação dos partidos fora do governo nas proposições de investigação, durante o governo Eduardo Azeredo – 13ª Legislatura, poderia contradizer a assertiva acima. Porém, a Tabela 4 nos ajuda a entendê-la melhor.

Tabela 3 – Distribuição das CPIs segundo a situação do proponente em relação ao partido do governador – 1991-2002 – ALMG

Governador	Legislatura	Partido do Governador	Taxa de proposição por situação do partido (%)		
			Partido do Governador	Partido da Base Aliada	Partido de Fora do Governo
Hélio Garcia	12ª	PRS	0 (0)	62,5 (5)	37,5 (3)
Eduardo Azeredo	13ª	PSDB	9,1 (1)	18,2 (2)	72,7 (8)
Itamar Franco*	14ª	PMDB	0 (0)	66,7 (12)	16,7 (3)
TOTAL**		100	2,7 (1)	51,3 (19)	37,8 (14)

\* Três CPIs durante a 14ª Legislatura, 16,7% do total para esse período, foram requeridas por Comissões Permanentes da Assembléia.

\*\* 8,1 % é a taxa correspondente as três CPIs propostas por Comissões Permanentes da Assembléia em relação ao total geral das CPIs instaladas.

Fonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

A Tabela 4 associa a relação das CPIs com os interesses do Executivo<sup>9</sup> com a posição do deputado proponente ante o governo, numa distribuição ao longo das Legislaturas. A partir da análise de seus dados, constata-se o baixo número de investigações que afetaram diretamente os interesses do poder Executivo. Somadas, elas somam 44% do total. Constata-se ainda, o grande número de CPIs instaladas que não afetaram, ou afetaram de maneira indireta, os interesses do governador – 56%, fato que aponta, sugere-se, para a manutenção do pacto homologatório entre deputados e o governador, assim como de um canal privilegiado de captação de recursos. Ainda que se possa fazer uma outra leitura da Tabela 4, somando-se as CPIs que “afetam diretamente” com as que “afetam indiretamente”

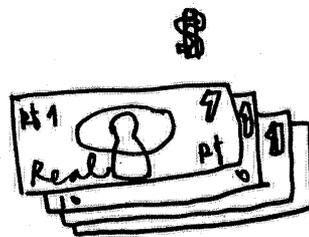
os interesses do Executivo, ao final da análise, esse dado não eliminaria a manutenção do pacto homologatório. O que, a princípio, inverteria a ordem das proporções acima apresentadas, não surtiria efeito sobre a interpretação global dos resultados, tendo em vista que, como veremos adiante, o controle dessas investigações esteve, na maioria dos casos, nas mãos da base aliada do governo, fato que, sugere-se, é outro indicador do controle efetivo por parte do governo sobre o processo decisório.

Quanto à participação mais ativa da oposição na 13ª Legislatura, anteriormente mencionada, dos 8 requerimentos dos partidos de fora do governo aprovados durante a gestão Eduardo Azeredo, metade deles não afetava diretamente os interesses do poder Executivo. Durante todo o período da 13ª Legislatura (1995-1998) 6 CPIs instaladas, 54,5% do total para esse período (11), não afetaram os interesses do governador, número este que representa o dobro das investigações que afetaram diretamente o Executivo estadual, durante o período em questão.

No que concerne à 12ª Legislatura, os dados nos mostram um equilíbrio entre os requerimentos de comissões cujos textos contidos em suas ementas não se referiam aos interesses do Executivo e os requerimentos que o faziam diretamente naquele período, 3 (37,5%) e 4 (50%) respectivamente.

Para o período do governo Itamar Franco, 14ª Legislatura, devido às questões conjunturais já mencionadas, os dados mostram um número maior de CPIs que afetaram diretamente os interesses do Executivo. Foram 8, o que equivale a 53% do total para esse período. Se acrescentarmos, todavia, as CPIs requeridas por Comissões Permanentes da ALMG, caso exclusivo da 14ª Legislatura, observamos que o número de investigações que afetam, direta ou indiretamente, os interesses do Executivo é igual o número de investigações que não afetam: nove.

<sup>9</sup> A variável “relação da CPI com os interesses do Executivo” foi construída de maneira a associar, direta ou indiretamente, as investigações propostas à administração pública estadual. Foi categorizada em “afeta diretamente”, investigações que contemplam possíveis irregularidades cometidas pelo próprio poder Executivo estadual em suas funções, “afeta indiretamente”, investigações que contemplam possíveis irregularidades cometidas por fundações, autarquias e demais órgãos subordinados ao governo do estado, e “não afetam” investigações que não dizem respeito direta ou indiretamente a possíveis irregularidades do Poder Executivo estadual.



\$\$\$\$

Tabela 4 – Distribuição das CPIs segundo a situação do proponente e sua relação com os interesses do Executivo – 1991-2002 – ALMG

Governo	Propositor da CPI	Relação da CPI com os interesses do Poder Executivo			TOTAL
		Não Afeta	Afeta Indiretamente	Afeta Diretamente	
Hélio Garcia (PRS)	Partido do Governador	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	Partido da Base Aliada	1 (12,5%)	0 (0%)	4 (50%)	5 (14,7%)
	Partido de Fora do Governo	2 (25%)	1 (12,5%)	0 (0%)	3 (8,8%)
Subtotal		3 (20%)	1 (25%)	4 (26,7%)	8 (23,5%)
Eduardo Azeredo (PSDB)	Partido do Governador	0 (0%)	0 (0%)	1 (9,1%)	1 (2,9%)
	Partido da Base Aliada	1 (9,1%)	1 (9,1%)	0 (0%)	3 (8,8%)
	Partido de Fora do Governo	5 (45,5%)	1 (9,1%)	2 (18,2%)	8 (23,5%)
Subtotal		6 (40%)	2 (50%)	3 (20%)	11 (32,3%)
Itamar Franco (PMDB)*	Partido do Governador	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	Partido da Base Aliada	3 (20%)	1 (6,7%)	7 (46,6%)	11 (32,3%)
	Partido de Fora do Governo	3 (20%)	0 (0%)	1 (6,7%)	4 (11,8%)
Subtotal		6 (40%)	1 (25%)	8 (53,3%)	15 (44,1%)
TOTAL		15 (44,1%)	4 (11,8%)	15 (44,1%)	34 (100%)*

\*Três CPIs durante a 14ª Legislatura, 16,7% do total para esse período, foram requeridas por Comissões Permanentes da Assembléia  
 Fonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais

A Tabela 5 nos diz sobre a relação entre a posição do deputado proponente da investigação ante o governo e a posição do deputado nomeado presidente da CPI frente o poder Executivo. Os dados também estão distribuídos ao longo do tempo. Sua análise confirma o predomínio dos aliados do governo nas atividades de controle. Das 8 CPIs instaladas no governo Hélio Garcia, desconsiderando aqui a relação da investigação com os interesses do poder Executivo, 7 delas, 87,5% do total para aquele período, tiveram nomeados como presidente deputados que compunham a base aliada do governo. Somente em um único caso a comissão ficou a cargo de partidos de feições oposicionistas. Vale ressaltar, embora já citado, que a maioria dos requerimentos foi proposta por partidos da base aliada de Hélio Garcia. Além disso, das 11 CPIs instaladas no governo Azeredo, 7 delas (63,6%) foram presididas por partidos da base aliada, sendo que em duas delas o presidente designado pertencia ao PSDB, o partido do governador. Nota-se, ainda, que todas as CPIs propostas por partidos de fora do governo foram presididas por membros aliados do governador. O governo Itamar Franco, mais uma vez, tende a contradizer a linha de raciocínio que aqui se tenta estabelecer. Nesse período, observa-se um número maior de deputados advindos de partidos de fora do governo designados como presidente das investigações: 7, ou 46,6% do total para esse período. Como se não bastasse, 7 CPIs foram propostas por partidos integrantes da base do governo, o que pode ser considerado um claro indicador de problemas de ordem interna.

A Tabela 6, por fim, evidencia o controle do governo sobre as atividades de fiscalização do Leg-

islativo. Os dados ressaltam a relação das CPIs com os interesses do Executivo, ponderados pela posição do deputado nomeado presidente das investigações face ao governo. Da mesma forma que os demais, estão distribuídos ao longo do tempo a fim de que se verifique a variação dos dados em cada período. Percebe-se que, em relação à 12ª Legislatura, das 4 CPIs instaladas, 50% do total para aquele período, cujas ementas afetavam diretamente os interesses do Executivo, 3 delas tiveram designados como presidente deputados da base aliada do governo. Essa é uma tendência que também se verifica no governo Eduardo Azeredo: todas as investigações que afetavam diretamente os interesses do Executivo foram conduzidas pela base aliada governista. Porém, o mesmo não ocorre no governo Itamar Franco, muito devido, como já foi sugerido, aos problemas de ordem política vividos pela Assembléia nesse período.

### Conclusão

A análise dos dados e a discussão com a literatura, até aqui realizados, permite-nos tirar algumas conclusões em relação aos problemas propostos na introdução deste trabalho.

Se se considera o contexto de ampla maioria governativa, capaz de dar sustentação e legitimidade ao domínio do governador do estado sobre o processo decisório, sob o qual analisa-se aqui a ALMG, sugere-se que a nomeação de deputados da base aliada governativa para as funções de presidente e/ou relator das CPIs instaladas direcionará os processos de tramitação e conclusão das investigações para resultados sempre favoráveis aos governos estaduais. E ainda, sob esse

Tabela 5 – Distribuição das CPIs segundo a situação do proponente e a situação do presidente designado – 1991-2002 – ALMG

Governo	Propositor da CPI	Presidente da CPI			TOTAL
		Partido do Governador	Partido da Base Aliada	Partido de Fora do Governo	
Hélio Garcia (PRS)	Partido do Governador	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	Partido da Base Aliada	0 (0%)	4 (50%)	1 (12,5%)	5 (14,7%)
	Partido de Fora do Governo	0 (0%)	3 (37,5%)	0 (0%)	3 (8,8%)
Subtotal		0 (0%)	7 (36,9%)	1 (9,1%)	8 (23,5%)
Eduardo Azeredo (PSDB)	Partido do Governador	1 (9,1%)	0 (0%)	1 (9,1%)	2 (5,9%)
	Partido da Base Aliada	0 (0%)	0 (0%)	2 (18,2%)	2 (5,9%)
	Partido de Fora do Governo	1 (9,1%)	6 (54,5%)	0 (0%)	7 (20,6%)
Subtotal		2 (50%)	6 (31,5%)	3 (27,3%)	11 (32,3%)
Itamar Franco (PMDB)*	Partido do Governador	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	Partido da Base Aliada	2 (13,3%)	4 (26,7%)	5 (33,3%)	11 (32,3%)
	Partido de Fora do Governo	0 (0%)	2 (13,3%)	2 (13,3%)	4 (11,8%)
Subtotal		2 (50%)	6 (31,5%)	7 (63,6%)	15 (44,1%)
TOTAL		4 (11,8%)	19 (55,9%)	11 (32,3%)	34 (100%)*

\* Três CPIs durante a 14ª Legislatura foram requeridas por comissões permanentes da Assembléia. Essas foram desconsiderada nessa análise.  
Fonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais

mesmo prisma, que as investigações propostas pela base aliada quase nunca tratam de assuntos que afetam, em alguma medida, os interesses do Executivo estadual e que, quando o fazem, direcionam as sanções de seus relatórios finais a outras áreas da administração pública que não o governador do estado. Isso ocorre, sugere-se, porque a permanência de um parlamentar na vida política, dentro deste contexto, depende de sua capacidade em captar recursos a fim de potencializar o avanço de sua carreira política. A manutenção do pacto homologatório, supõe-se, mantém aberto um canal privilegiado de comunicação com o Executivo e, por conseguinte, de obtenção de recursos para o prosseguimento da carreira política do parlamentar. Fazer parte do pacto, no entanto, como foi dito, é abdicar do poder de fiscalizar e responsabilizar o governo estadual.

Além disso, como se viu, apenas 44% das CPIs afetaram diretamente os interesses do poder Executivo. Quando o fizeram, em apenas 7 casos (20% do total de CPIs) as investigações foram conduzidas por partidos de fora do governo que, como supôs-se no decorrer deste trabalho, teriam maior estímulo às atividades de controle. Note-se, ademais, que a oposição não foi o prin-

cipal proponente das CPIs – tendo encaminhado apenas 37,8% dos pedidos. Ademais, os dados nos mostram que das 14 CPIs propostas por partidos de fora do governo, 12 foram presididas por partidos da base governista. No mesmo sentido, pode-se destacar que apenas 32% das investigações, desconsiderada aqui a natureza delas em relação aos interesses do estado, estiveram sobre controle dos partidos de fora do governo. As análises feitas até aqui apontam para uma certa “timidez” da oposição em relação ao governo no que concerne às suas atividades de fiscalização e controle. O que se sugere como possível resposta a essa “timidez” é a condição pouco favorável das oposições dentro do contexto no qual vigora o pacto homologatório. Devido à correlação de forças entre a base governista e a oposição dentro de uma Assembléia amplamente cooptada, os partidos de fora do governo, prevendo poucas chances de sucesso em suas funções de controle, não queimam suas oportunidades e optam, sugere-se, por não tornar a solicitação de CPI sua principal estratégia de fiscalização dos atos e omissões do poder Executivo estadual. A alternativa encontrada por essas oposições é fazer bom uso, e máximo uso, das poucas horas regimentais

Tabela 6 – Distribuição das CPIs segundo situação do presidente designado e sua relação com os interesses do Executivo – ALMG

Governo	Presidente da CPI	Relação da CPI com os interesses do Poder Executivo			TOTAL
		Não Afeta	Afeta Indiretamente	Afeta Diretamente	
Helio Garcia (PRS)	Partido do Governador	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	Partido da Base Aliada	3 (37,5%)	1 (12,5%)	3 (37,5%)	7 (87,5%)
	Partido de Fora do Governo	0 (0%)	0 (0%)	1 (12,5%)	1 (12,5%)
Subtotal		3 (37,5%)	1 (12,5%)	4 (50%)	8 (100%)
Eduardo Azeredo (PSDB)	Partido do Governador	0 (0%)	0 (0%)	2 (18,2%)	2 (18,2%)
	Partido da Base Aliada	5 (45,5%)	1 (9,1%)	1 (9,1%)	7 (63,6%)
	Partido de Fora do Governo	1 (9,1%)	1 (9,1%)	0 (0%)	2 (18,2%)
Subtotal		6 (54,6%)	2 (18,2%)	3 (27,3%)	11 (100%)
Itamar Franco (PMDB)*	Partido do Governador	0 (0%)	1 (5,5%)	1 (5,5%)	2 (11,1%)
	Partido da Base Aliada	5 (27,8%)	1 (5,5%)	2 (11,1%)	8 (44,4%)
	Partido de Fora do Governo	1 (5,5%)	1 (5,5%)	6 (33,3%)	8 (44,4%)
Subtotal		6 (33,3%)	3 (16,7%)	9 (50%)	18 (100%)
TOTAL		15 (40,5%)	6 (16,2%)	16 (43,2%)	37 (100%)

\* Três CPIs durante a 14ª Legislatura foram requeridas por comissões permanentes da Assembléia. Essas foram desconsideradas nessa análise.  
Fonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais

reservadas a seus partidos, denunciando a legitimidade das decisões do governador, aludindo à formação da base que o apóia, constituída sobre fundamentos partidários e programáticos muito frágeis.

Em relação ao período do governo Itamar Franco, 14ª Legislatura, a análise dos dados, em certa medida, tenderam a refutar as idéias e sugestões aqui apresentadas. Porém, a tentativa de explicação ao comportamento verificado para o Legislativo nesse período versa, prioritariamente, sobre variáveis de ordem política – diz a respeito da precariedade da base governista de Itamar Franco. Pode-se, todavia, analisar esse contexto sob a perspectiva do aumento do impacto das inovações institucionais adotadas na ALMG incidindo sobre a capacidade de atuação do Legislativo sobre o Executivo. Porém, os dados aqui levantados são insuficientes para arriscar uma análise mais profunda em qualquer uma das perspectivas. O que se sustenta, com o exercício aqui realizado, é que, vistos no seu conjunto, os dados apontam para um significativo controle do governo sobre o processo de fiscalização e controle de suas ações, afirmando as condições para a existência do pacto homologatório em Minas Gerais.

Sobre as inovações institucionais implementadas a partir de 1990 cabe concluir que apesar do estabelecimento de novos parâmetros para a dinâmica do "jogo da representação", que inclui novos atores, novos *issues* e novos procedimentos, os interesses particularistas e o cálculo racional de cada deputado ainda são privilegiados na tomada de decisão. Os avanços nas instituições políticas e o incremento dos graus de *accountability* e

de *reponsiveness* da ordem política, perceptíveis na análise do impacto das inovações institucionais sobre a relação Estado/Sociedade Civil, não se verificam, ao que parece, com a mesma veemência na relação Executivo/Legislativo em Minas Gerais. A constituição do pacto homologatório, supõe-se, permite que se utilize as prerrogativas inovadoras da Casa, como os critérios de proporcionalidade para a constituição de comissões de inquérito e demais atribuições, para manter em escala reduzida as ações das oposições e, no limite, reduzir a capacidade do Legislativo de colocar em prática suas funções de fiscalizar e controlar o Executivo.

Sobre a vigência do ultrapresidencialismo estadual e sobre a prática do governismo em Minas Gerais, por fim, a análise dos dados nos permite fazer uma reflexão. Santos (2001, p.16) disse ser o ultrapresidencialismo "um fenômeno histórico e, como tal, limitado a certo período e espaço da experiência legislativa estadual brasileira", qual seja, o processo de transição democrática, no qual a ação dos governadores foi decisiva. Segundo o autor, "tal cenário é radicalmente modificado com o início do governo Fernando Henrique Cardoso e o aprofundamento do plano de estabilização econômica. Nesse contexto, os governadores se enfraqueceram de forma significativa trazendo implicações sobre seus relacionamentos com as Assembléias" (SANTOS 2001, p. 292). Porém, a constatação, por via da análise dos dados aqui apresentada, da vigência da prática do governismo em Minas Gerais ainda após o período da transição democrática, delimitado por Santos, nos permite identificá-lo como característica es-

truturadora das instituições que organizam o "jogo da representação" em Minas, constituindo-se na característica mais importante da política neste nível de governo.

Submetido para publicação em 24 de agosto de 2006.  
Aprovado para publicação em 25 de outubro de 2006.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998), *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: USP/Hucitec.
- ANASTASIA, Fátima. (2000), "A Responsabilização da Administração Pública por Controle Parlamentar" in: *A Responsabilização da Administração Pública na América Latina*, CLAD, Venezuela (no prelo).
- ANASTASIA, Fátima. (2001), "Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais". In: Santos, Fabiano (org), *O Poder Legislativo nos estados; diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV.
- ANASTASIA, Fátima. (2002), "Teoria democrática e o novo institucionalismo". In: *Cadernos de Ciências Sociais*, vol 8, nº11. Belo Horizonte, PUC - Minas.
- ANASTASIA, Fátima & MELO, Carlos Ranulfo. (2002), "Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil." In *Fernando Abrucio (org), O Estado numa era de reformas: lições dos anos FHC*, Brasília, Ministério do Planejamento.
- ANDRADE, Régis de Castro. (org.) (1998), *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp.
- ARNOLD, R. Douglas. (1992), *Logic of congressional action*. Yale University Press.
- ARNOLD, R. Douglas (2004), *Congress, the press, and the political accountability*. Princeton University.
- DULCI, O. S.; FARIA, M. A. (2005), *Diálogo com o Tempo: 170 anos do Legislativo Mineiro*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 1. 390 p.
- FIGUEIREDO, Argelina C. (2001), "Instituições e Política no Controle do Executivo". In *Dados*, 44, 4: 689-727.
- FIGUEIREDO, Argelina C. (2005), "As CPIs e a falta do que fazer". In *Inteligência*, VII, 30: 54-62.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV
- KREHBIEL, Keith. (1992), *Information and legislative organization*. Ann Arbor, Michigan University Press.
- LIMA, Eduardo Martins de. (2005), "Produção legislativa" In: *Revista do Legislativo*, 39: 46-57. Belo Horizonte.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. & MANIN, Bernard. (eds.) (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*. New York, Cambridge University Press.
- SANTOS, Fabiano.(org.) (2001), *O Poder Legislativo nos estados; diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- SANTOS, Fabiano. (2003), *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- SARTORI, Giovanni. (1994), *A Teoria da Democracia Revisitada*. Volume 1. O Debate Contemporâneo. São Paulo, Editora Ática.