



## ISOMORFISMO INSTITUCIONAL E ADEQUAÇÕES CONTEXTUAIS: A INADEQUAÇÃO DA IMPORTAÇÃO DO MODELO DE COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA A ASSEMBLEIA DO MARANHÃO

Nivaldo Adão Ferreira Júnior<sup>1</sup>

José Anderson Abreu Rocha<sup>2</sup>

**Palavras-chave:** Institucionalismo. Isomorfismo. Legislativo estadual. Legislativo federal. Sistema de comissões.

### RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é verificar se a exportação do modelo de comissões adotado na Câmara dos Deputados para a Assembleia do Estado do Maranhão fez com que esses órgãos fracionários funcionassem a contento também no Maranhão. A justificativa para o estudo reside na inexpressiva literatura acerca dos legislativos estaduais, e, em especial, acerca do legislativo maranhense. Além do mais, o próprio campo de estudos do Legislativo encontra-se ainda em consolidação no País, sendo essencial realizar estudos como este apresentado.

No que tange ao enquadramento teórico, a pesquisa parte da percepção de que os dispositivos regimentais que regulam a criação, a composição, a direção e o funcionamento das comissões na assembleia maranhense foram transcritos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017). Contudo, as características da Câmara dos Deputados que justificam a sua divisão em órgãos técnicos especializados podem não se fazer presentes na Assembleia do Maranhão. Para a literatura mais atual (CASSEB, 2008; DEERING; SMITH, 1997; PACHECO, 2002; ZANCANER, 2009), entre as justificativas para se subdividir o parlamento em comissões estão a dificuldade de se tomar decisões em um colégio numeroso, a necessidade de agilidade e especialização dos parlamentos frente a complexidade social, a quantidade excessiva de proposições em tramitação nos modelos legislativos Contemporâneos. De fato, vários desses fatores são encontrados na Câmara dos Deputados. Nesse poder, que é composto hoje de 513 deputados, há a apresentação média de mais de quatro mil proposições por ano (FERREIRA JÚNIOR; NUNES, 2015). O número elevado de proposições não permite que os membros tenham condições cognitivas de conhecer, a ponto produzir deliberações eficientes, todas as matérias em debate, sendo necessária a constituição de sistema de comissões, composto de órgãos descentralizados e especializados por de

---

1Câmara dos Deputados. (nivaldo.ferreira@camara.leg.br).

2 Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Maranhão. (jose.anderson.adv@hotmail.com).

# VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

*Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública*  
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



núcleos temáticos. Ademais, segundo a teoria informacional, a expertise dos parlamentares é algo racionalmente desejado no parlamento, como forma de redução de incertezas no processo decisório (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Na Câmara dos Deputados, com comissões que podem atingir mais de sessenta membros, justifica-se ainda a subdivisão desses órgãos em núcleos ainda menores, denominados de subcomissões ou turmas. As divisões e subdivisões em uma câmara numerosa, portanto, tendem a diminuir a paralisia decisória ou a morosidade inata a grandes colegiados com pauta extensa. O poder conclusivo das comissões, deferidos pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) permite que a busca de especialização e de celeridade sejam ainda mais contempladas, quer pelos procedimentos abreviados da apreciação conclusiva, quer pelo custo menor para a deliberação das proposições por membros com especialização e/ou *expertise* temática. O sistema de comissão serve ao propósito de fiscalizar o Governo; realiza a função de produzir informações para alimentar o Plenário, reservando para essa arena as matérias mais relevantes politicamente. Por meio de seu poder conclusivo, legisla plenamente e serve de filtro, eliminando de forma precoce as matérias sem lastro orçamentário, inconstitucionais ou inoportunas politicamente (PACHECO, 2002; CASSEB, 2008; SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Nessa engenharia organizacional, a possível falta de preparo dos parlamentares – uma vez que o critério para se tornar um parlamentar é ser alfabetizado e receber votos suficientes para ser eleito – é suprida pelo assessoramento técnico específico e direcionado de que se revestem todos os parlamentos contemporâneos e pelo ganho de expertise propiciado pela possibilidade de dedicação de um parlamentar a uma comissão específica durante uma legislatura ou por legislaturas a fio – fenômeno denominado nos Estados Unidos da América de *senority*. Essa tendência é tão forte que Pacheco, a partir de Montserrat, afirma que “se o ‘Parlamento em Assembleia’ foi o tipo de órgão característico do constitucionalismo do século XIX, o ‘Parlamento em comissões’ tornar-se-ia a figura destacada e prevalecente do constitucionalismo contemporâneo” (PACHECO, 2008).

Por fim, Zancaner (2009) afirma que as comissões são essenciais ao Estado Democrático de Direito, por esses órgãos, “mais que meros instrumentos facilitadores da atividade legislativa, não é exagero alocar as Comissões dentre os pilares, as vigas-mestras, que sustentam a democracia, visto que são fundamentais ao bom funcionamento do Poder Legislativo” (ZANCANER, 2009, p. 80).

Esses são os fundamentos apontados para a criação de sistema de comissões nos parlamentos contemporâneos. Como bem afirmam Di Maggio e Powell (1983), por uma questão racional, estruturas institucionais costumam se repetir em contextos assemelhados. Dessa sorte, justifica-se a adoção do modelo de comissões permanentes no Brasil, que guarda semelhança com os demais modelos encontrados em sistemas presidencialistas ocidentais. Contudo, os próprios autores alertam que o contexto organizacional é elemento suficiente para moldar instituições importadas de outros

# VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

*Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública*  
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



ambientes e modificá-las ou extingui-las e desafiar, assim, a homogeneidade institucional. Para Guillermo O'Donnell (1996), a importação de instituições do “*quadrante nor-ocidental*” para nações de democratização tardia (América Latina, Ásia e África) pode causar choques entre a cultura local, as características histórico-contextuais e os pressupostos e ditames das instituições importadas de outros contextos.

A partir desses parâmetros teóricos a presente pesquisa buscou, como objetivo inicial, descrever e comparar os sistemas de comissões da Câmara dos Deputados e da Assembleia do Maranhão, com o intuito de verificar se as características de ambos os legislativos justificam (ou autorizam) a transcrição dos dispositivos que regulam o legislativo federal para o legislativo estadual. Em seguida, mensurou qualitativamente a assessoria prestada pela consultoria da assembleia maranhense, com o objetivo de verificar a produção de informações naquele legislativo e, quantitativamente, a produção legislativa dos dois sistemas, para se verificar comparativamente em relação ao legislativo federal, as comissões do legislativo estadual quanto ao uso do poder conclusivo. O intuito dessa última análise foi o de verificar as funções de filtro do poder conclusivo apresentadas por Pacheco (2008).

O método principal de análise é, portanto, o comparativo, que confronta dados das duas câmaras. Como ferramentas, se utilizou de *survey* para a análise da produção informacional da consultoria maranhense; de coletas de dados em fonte primária nos sítios eletrônicos das duas casas e de análises estatísticas descritivas para comparativo quantitativo da produção legislativa dos dois sistemas.

Os resultados demonstram certa incoerência em dividir a assembleia legislativa, que só conta com 42 membros, em vários órgãos fracionários; a baixa produção e efetividade do sistema de comissões e a ausência do poder de filtro que o sistema, conforme previsão regimental transcrita da Câmara Federal para o regimento estadual, deveria apresentar. Igualmente ao que ocorre na Câmara Federal, nota-se uma forte prevalência do poder de agenda do Executivo nas deliberações e ausência da função fiscalizatória das comissões.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal; Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**: regimento interno da Câmara dos Deputados. 15. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. 425 p.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo**: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

DEERING, Christofer J.; SMITH, Steven S. **Committees in Congress**. 3. ed. Washington: Congressional Quarterly, 1997. p. 26-40.

# VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

*Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública*  
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



DI MAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, New York, v. 48, n. 2, p. 147-160, Apr., 1983.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo A.; NUNES, Nilvia Caldeira. Produção legal e interpretação das leis: o alfabetismo funcional como fator gerador de cidadania. In: BERNARDES, Cristiane Brum; SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo (Orgs.). **Comunicação, educação e democracia no legislativo brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. (Série Relatos de Pesquisa, 6).

O'DONNELL, Guillermo. Otra institucionalización. **La Política**: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad, Madrid, n. 2, p. 5-28, 1996.

PACHECO, Luciana Botelho. A competência conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados: da previsão constitucional à prática. In: ENSAIOS sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. 2v. (Série Coleções Especiais. Obras comemorativas, 2).

\_\_\_\_\_. **A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados**: do início à fase das Comissões. Brasília: Associação dos consultores legislativos e de orçamento e fiscalização financeira, 2002.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, Dec. 2005.

ZANCANER, Gabriela. **As competências do poder legislativo e as comissões parlamentares**. São Paulo: Malheiros, 2009.