



BRUNO GONÇALVES BERNARDES

**A democratização silenciosa:  
a cooperação parlamentar portuguesa  
nos países lusófonos**

---

*Análise Social*, 216, L (3.º), 2015

ISSN ONLINE 2182-2999

---

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa Portugal — [analise.social@ics.ul.pt](mailto:analise.social@ics.ul.pt)



---

*Análise Social*, 216, L (3.º), 2015, 518-545

---

**A democratização silenciosa: a cooperação parlamentar portuguesa nos países lusófonos.** Este artigo analisa a cooperação parlamentar portuguesa nos países lusófonos, partindo de um estudo realizado na Assembleia da República. A cooperação parlamentar teve início na década de 1990 e tem evoluído no sentido de apoiar os parlamentos lusófonos através de processos de isomorfismo e transferência institucional de normas de gestão parlamentar. Estas ferramentas têm o objetivo de dotar os parlamentos de autonomia institucional. O presente trabalho descreve a evolução da cooperação parlamentar nos países lusófonos, tendo em conta os processos de democratização nestes Estados, os tipos de cooperação e as respostas dadas no reforço do sistema parlamentar.

**PALAVRAS-CHAVE:** cooperação parlamentar; parlamentos lusófonos; isomorfismo institucional; transferência institucional; democratização.

**The silent democratization: Portuguese parliamentary cooperation in the Lusophone countries.** This article analyzes the Portuguese parliamentary cooperation in the Lusophone countries through a study made in the Portuguese Parliament. The Portuguese parliamentary cooperation begun in the 1990s and has supported the Lusophone parliaments through a process of institutional isomorphism and institutional transfer. These tools aim to support the institutional autonomy of parliaments. This article describes the evolution of parliamentary cooperation in the Lusophone countries by taking into account the processes of democratization, as well as types of cooperation and the reactions to the reinforcement of parliamentary systems.

**KEYWORDS:** parliamentary cooperation; Lusophone parliaments; institutional isomorphism; institutional transfer; democratization.

---

## **A democratização silenciosa: a cooperação parlamentar portuguesa nos países lusófonos**

A democratização nos países de língua oficial portuguesa não se iniciou com a revolução democrática portuguesa. As dinâmicas internacionais (Whitehead, 2001) e as motivações políticas internas, tiveram um grande impacto na formação de regimes de partido único e no fechamento destes sistemas políticos (Guedes, 2007; Lobo e Neto, 2009). Com a queda do muro de Berlim, as transições democráticas nestes países foram de tipo pactadas, com a elite política a ter um papel negocial nos novos termos democráticos (Costa, 2013; Guedes, 2007; Lobo e Neto, 2009). É no Brasil que se inicia esta dinâmica após concessões do regime militar e participação livre de partidos nas eleições para a constituinte (Linz e Stepan, 1996). Também na África lusófona, os regimes de partido único iniciam transições democráticas (Azevedo, 2011; Bratton e Walle, 1997; Costa, 2013; Guedes, 2007; Lobo e Neto, 2009). Com exceção da Guiné-Bissau e ainda com reservas em relação a Angola (Pereira, 2013), as transições democráticas nestes países parecem ter terminado com a consolidação do sistema partidário e o estabelecimento do sistema semipresidencial (Azevedo e Nijzink, 2007; Moestrup, 2007; Guedes, 2007; Lobo e Neto, 2009). O caso de Timor Leste, após o processo de independência, e apesar da alternância de partidos no governo, demonstra ainda sinais de instabilidade institucional (Mendes e Leach, 2010).

Estas democracias passaram por um período de aprendizagem institucional, no qual os parlamentos não são exceção. Também na relação com o executivo, os parlamentos tiveram de se dotar de capacidade de fiscalização e feitura de leis. No entanto, estes parlamentos apresentam carências organizacionais, o que lhes impede de preencher as exigências colocadas pelo sistema político e pela constituição (Azevedo, 2009; Guedes, 2007). Neste sentido, a cooperação parlamentar da Assembleia da República tem o objetivo de dotar estes parlamentos de capacidades técnicas e políticas por forma a reforçar o seu papel constitucional de fiscalização e feitura de leis (Paixão, 2008).

## MÉTODO

O presente artigo parte de um estudo realizado entre janeiro e julho de 2008 no Gabinete de Relações Internacionais e Protocolo da Assembleia da República. Analisa apenas dados até 2008-2009, por forma a contextualizar as entrevistas realizadas nesse mesmo período e por questões de delimitação. O autor desenvolve uma abordagem indutiva (Blaikie, 2010; George e Bennett, 2005), tendo em atenção os atores envolvidos na cooperação parlamentar.

Realizaram-se 16 entrevistas semiestruturadas (Anexo 1), a seis deputados e dez funcionários parlamentares, mantendo-se o anonimato dos mesmos. Paralelamente, utilizou-se observação não participante, feita intensamente durante o período de recolha e envolvendo reuniões de trabalho, grupos de encontro e observação de atividades quotidianas (Anexo 2). Enquanto fontes secundárias utilizaram-se documentos oficiais e dados estatísticos dos serviços do Parlamento.

## DEMOCRATIZAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Com o número crescente de processos de transição, as democracias consolidadas e as organizações internacionais aliaram-se num esforço de “globalização democrática” (Magalhães, 2008). Neste contexto, a cooperação internacional tem assumido um peso crescente com a socialização institucional, o apoio financeiro e outras medidas de carácter técnico e político (Burnell, 2000; Bjornskov, 2013).

Tal como argumenta Whitehead (2001), os fatores internacionais têm uma importância acrescida nas transições democráticas. Ao mesmo tempo, e atendendo a diferenças nos processos de transição democrática, outros fatores como a pluralidade étnica, a dependência económica, os partidos e o concerto das elites, têm sido referidos como fatores na capacitação institucional de democracias recentes (Best e Higley, 2010; Ferro, 2008).

Nesta linha, o estudo da democratização em África e na Ásia (Bratton e Walle, 1997; Diamond e Plattner, 1996; Macuane, 2000; O’Donnell, 2001) tem perscrutado a pluralidade de fenómenos da democracia. Paralelamente, tem-se reacendido o debate acerca da construção do Estado (Mazzuca, 2010), suscitado pelas exigências dos processos de transição democrática em países onde até agora o Estado era quase inexistente, com uma população extremamente pobre (O’Donnell, 2001) e centrado numa elite autoritária (Best e Higley, 2010).

O apoio internacional ao estabelecimento de instituições democráticas acontece no plano da socialização institucional e da aprendizagem

democrática, através de pressões políticas dos Estados e dos organismos internacionais e transnacionais. A literatura tem-se dividido entre o *regime-building* (Transey, 2009), o *peace-building* (Peou, 2007) e a cooperação para a democracia (Burnell, 2000). Estudos de caso como o de Timor Leste (Ferro, 2008; Mendes, 2006; Mendes e Leach, 2010) têm sido citados como paradigmáticos de diferentes tipos de resultados no que concerne a transições democráticas (Mainwaring e Share, 1986). Demonstram também o poder de socialização das organizações internacionais na feita de leis, criação e estabelecimento de instituições, formas de trabalho e apoio financeiro.

Durante a democratização, os processos de socialização concorrem para a consolidação de discursos entre os diferentes atores, reproduzindo modelos de apropriação e normas democráticas. Como propõe Lijphart (1991, 1999) a escolha de um modelo constitucional não é um mero acaso pois tem influência na forma como o sistema se comporta, evolui e se consolida. Os modelos constitucionais têm sido referidos como modelos culturais, caso aplicável no modelo semipresidencialista português que tem sido utilizado como forma de sistema de governo no espaço lusófono (Lobo e Neto, 2009). Esta lógica seguiu o que representou o modelo de Westminster para os sistemas parlamentares ou o modelo norte-americano para os sistemas presidencialistas (Moestrup, 2007; Lijphart, 1999; Sundquist, 1992).

Neste sentido, os processos de democratização e os projetos de cooperação internacional devem tomar em conta as especificidades da construção do Estado e das instituições. Um dos exemplos citados tem sido a concentração de poderes nos executivos, reforçados pelo financiamento da cooperação internacional (Boone, 1996; Burnell, 2000; Bjornskov e Schröder, 2013), o que impede a autonomização de outras instituições democráticas. É neste âmbito que a cooperação parlamentar tem intervindo na criação e autonomização institucional dos parlamentos lusófonos.

## COOPERAÇÃO PARLAMENTAR E TRANSFERÊNCIA INSTITUCIONAL

As regras institucionais recriam uma determinada realidade, definindo oportunidades e constrangimentos (North, 1990; Peters, 2005). Deste processo socializante por aprendizagem resultam alterações nas instituições e nos indivíduos. Esta perspetiva permite compreender a interdependência entre instituições e a forma como estas alteram e constroem o discurso de grupos e indivíduos (March e Olsen, 2005). A lógica de apropriação proposta pelo neo-institucionalismo define que as regras apropriadas encontram-se institucionalizadas em práticas sociais e consolidam-se através de processos de aprendizagem que garantem a estabilidade organizacional, mas que se podem

insurgir contra princípios democráticos através de dinâmicas rígidas e ineficientes (March e Olsen, 2005; Peters, 2005).

Neste contexto, os processos de mudança operam-se através da importação institucional, da transferência de práticas, normas e valores institucionais (Seidler, 2014). A literatura sobre transferência ou importação institucional tem-se focado na transplantação de normas legais ou ainda nos processos de transição democrática e de escolhas institucionais (Mamadouh, De Jong e Lalenis, 2003). Uma das formas de que se reveste este processo é o que Di Maggio e Powell (1983) definem como isomorfismo, ou seja, o processo pelo qual as organizações tendem a tornar-se similares num determinado setor por forma a repetir exemplos de sucesso que lhes permitam melhorar a sua *performance*. Para os autores, este processo decorre de forma coerciva, mimética e normativa. O isomorfismo coercivo acontece ora porque certas organizações exercem pressão formal ou informal sobre a organização em causa, ora através de expectativas culturais. O isomorfismo mimético acontece por força da incerteza, o que leva as organizações a adotar soluções de modelagem através de inovações por forma a melhorar a sua legitimidade e as condições de trabalho. Finalmente, o isomorfismo normativo reveste-se por um processo de profissionalização de uma determinada classe que define as condições e os métodos de trabalho, estabelecendo uma “base cognitiva de legitimação” na busca da sua autonomia (Di Maggio e Powell, 1983, p. 152). O isomorfismo normativo apresenta também uma rede de profissionais que trocam informações e que são premiados ao exibir similitudes na sua atuação.

No campo da transferência institucional tem-se elaborado acerca do transplante legal ou da transferência de instituições democrato-liberais em períodos pós-coloniais ou pós-autoritarismo (Seidler, 2014). Os efeitos desta transferência têm sido maioritariamente ineficientes a menos que as normas sejam adaptadas ao contexto local ou que exista algum tipo de familiaridade. Um dos grandes problemas com este processo é o facto de ser comumente aceite que a importação de normas formais não suplanta as normas informais culturalmente enraizadas, exigindo-se por isso uma adaptação do *framework* institucional que é importado face às condições domésticas (Mamadouh *et al.*, 2003; Seidler, 2014). Segundo Seidler (2014), o processo de transferência institucional é determinado (1) pela quebra nas práticas estabelecidas através de uma adaptação cultural pós-independência ou no processo de democratização; (2) pelo nível de adaptação contextual das instituições importadas; (3) pelo nível de familiaridade das normas; e (4) pela constituição endógena de uma nova cultura e ética de trabalho. No entanto, é também no imprevisto do trabalho quotidiano das instituições que podem ocorrer mudanças institucionais motivadas por uma reorientação dos atores e pelo uso adaptativo de

novas práticas, na partilha de compromissos e no contacto entre indivíduos e organizações (Smets, Morris e Greenwood, 2012).

No caso da cooperação parlamentar, esta encontra-se seriamente constrangida pelas dificuldades do processo de transferência institucional (Costa e Latek, 2001). A cooperação parlamentar tem como objetivo o reforço da fiscalização parlamentar com a capacidade de detetar e prevenir abusos do executivo, proteger os direitos dos cidadãos, verificar o uso de dinheiros públicos, monitorizar os objetivos das políticas públicas e aumentar a transparência dos governos (Yamamoto, 2007). Desde a década de 1990 que a ideia de reforçar os poderes dos parlamentos nacionais tem passado pela cooperação interparlamentar iniciada por instituições parlamentares internacionais como a União Interparlamentar e as Assembleias Regionais, que se multiplicaram com o fim da guerra fria (Cofelice e Stavridis, 2014) ou com o exemplo da estratégia de “increase mutual powers” do parlamento europeu na sua relação com os parlamentos nacionais (Fraga, 2008; Miklin, 2013). No entanto, os diferentes *settings* institucionais e culturas políticas, as rivalidades institucionais ou a heterogeneidade de interesses dificultam o processo de transferência de normas parlamentares (Costa e Latek, 2001).

No quadro da ajuda internacional a parlamentos de Estados em processos de democratização, tem-se enfatizado o papel preponderante do sistema de *checks and balances* para o controlo dos recursos. Tal como consideraram Boone (1996) e Svensson (1999), os fatores que impedem a boa aplicação dos recursos da cooperação nesses países são a partilha de poder e o grau de liberdade política e cívica. Desta forma, a cooperação parlamentar procura aproveitar oportunidades institucionais que se baseiem no sistema político recetor da ajuda, bem como na evolução contextual das relações institucionais. Vejamos como isso se processa no caso da Assembleia da República.

### O CASO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A cooperação parlamentar portuguesa tem tido um papel na autonomização dos parlamentos dos PLOP desde meados da década de 1990. Os problemas inicialmente colocados pelo multipartidarismo, depois do autoritarismo de partido único (Salih, 2003), assentam no parlamento. Não só é importante a aprendizagem que resulta da participação dos partidos no governo como também se torna essencial que os partidos na oposição sejam capazes de utilizar ferramentas legais. Neste sentido, os maiores problemas que os parlamentos de democracias recentes enfrentam prendem-se com o fenómeno da partilha de poder (Leston-Bandeira, 1998; Moestrup, 2007), o que indica uma necessidade emergente de autonomização do sistema parlamentar.

Neste sentido, a Assembleia tem servido como veículo de ajuda à consolidação dos parlamentos lusófonos através de um processo isomórfico favorecido pela familiaridade cultural linguística e político-institucional. A cooperação parlamentar tem-se dividido em cooperação técnica – entre técnicos parlamentares – e cooperação política – entre deputados e grupos parlamentares (Assembleia da República, 2002; Paixão, 2008). Para ambos tem-se recorrido a processos de isomorfismo mimético e normativo que institucionalizam métodos de trabalho e estabelecem redes entre profissionais de diferentes áreas parlamentares. A cooperação acontece nos planos bilateral e multilateral, permitindo a deslocalização dos meios e o uso de técnicas legais e administrativas. Paralelamente, os técnicos envolvidos na cooperação utilizam práticas adaptativas de improviso que permitem a introdução de novas normas.

Como a cooperação internacional teve ao longo dos últimos anos um papel fundamental na democratização dos países em vias de desenvolvimento, a cooperação parlamentar veio colmatar a falta de apoio na consolidação dos sistemas parlamentares (Assembleia da República, 2002; Paixão, 2009). Este processo de transferência desenvolve-se nas áreas especializadas dos serviços parlamentares, por funcionários parlamentares experientes (Assembleia da República, 2002, 2006). Ao longo das últimas décadas, a cooperação internacional tem abarcado uma série de ferramentas e meios que, a par do multilateralismo, têm reforçado os processos de democratização (Boone, 1996; Svensson, 1999; Burnell, 2000; Ferro e Ribeiro, 2004). Neste sentido, a cooperação tem envolvido a socialização democrática das instituições através do ensino de ferramentas técnicas e políticas (Hopmann, 2010). Grande parte da cooperação tem sido desenvolvida por agências e organizações internacionais que compreendem seis tipos de ação: diplomática, controlo e inquérito, coercitiva, pacificação interna, assistência e administração (Ferro e Ribeiro, 2004, pp. 180-181). Pela sua natureza, a cooperação parlamentar não pode ser incluída em nenhuma destas tipologias pois envolve transversalmente três delas: diplomática, assistência e administração. Enquanto a ação diplomática tem um carácter político (Sorour, 1997), as ações de assistência e administração possuem um carácter técnico (Perelli, 2007; Paixão, 2009).

#### DIPLOMACIA PARLAMENTAR

A ação diplomática tem sido desenvolvida pelos presidentes dos parlamentos e por deputados. No caso da Assembleia da República Portuguesa (ARP), o presidente da Assembleia (PAR) é a alta figura representante do parlamento, cabendo-lhe funções administrativas e políticas.<sup>1</sup> Segundo o artigo 16.º do

1 Artigos 16.º, 17.º, 18.º e 19.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).



Regimento da Assembleia, o presidente chefia e monitoriza as relações externas, desenvolve encontros bilaterais e multilaterais, desloca-se ao estrangeiro a convite de outros presidentes, promove, aprova a constituição de delegações parlamentares, aprova os protocolos firmados com outros parlamentos nacionais e ainda detém iniciativa política quanto ao conteúdo dos documentos a aprovar em variados setores das relações externas da Assembleia.

No período observado, a maior parte das atividades desenvolvidas por Jaime Gama foram de caráter diplomático e protocolar (Anexo 3). Entre as atividades de relações externas listadas na agenda, cerca de 77%, são do âmbito da diplomacia parlamentar (recepção de homólogos, líderes políticos, representantes de Estados e visitas bilaterais). Já as iniciativas políticas no âmbito da cooperação parlamentar (visitas de estudo, assinatura de protocolos e programas de cooperação) ocupam cerca de 14% da agenda. O seu trabalho, mesmo quando desenvolvido no campo da cooperação, é quase sempre de natureza política e negocial; isto é visível nos encontros com os presidentes dos Parlamentos da Guiné-Bissau<sup>2</sup> e de Timor Leste<sup>3</sup> que antecederam a assinatura de novos protocolos de cooperação, ou na recepção formal a delegações de deputados estrangeiros em visita de estudo, como foi o caso do encontro com deputados cabo-verdianos<sup>4</sup> ou angolanos.<sup>5</sup>

No caso dos deputados, as atividades diplomáticas compreendem a participação em *fora* internacionais – delegações internacionais<sup>6</sup> – e os encontros bilaterais – Grupos Parlamentares de Amizade. As delegações têm como intuito a participação de deputados portugueses em assembleias parlamentares de organizações internacionais (Soares, 2007). Estas são constituídas por deputados “eleitos pelo conjunto dos parlamentares, em sistema de lista fechada (...) segundo o método proporcional” (Paixão, 2008, p. 310).

Já os grupos de amizade<sup>7</sup> são “associações de parlamentares de dois países (...) com o objetivo de estreitar as relações bilaterais, de incrementar o diálogo parlamentar e troca de informações, de acompanhar iniciativas concretas no campo da cooperação ou de relacionar-se com outras entidades do país em causa” (Paixão, 2008, p. 316). A observação de três reuniões<sup>8</sup> durante

2 15-01-2008.

3 11-02-2008.

4 18-02-2008.

5 08-07-2008.

6 Resolução da ARP n.º 5/2003 publicada no *Diário da República* (DR), n.º 18, de 22 de janeiro.

7 Resolução da ARP n.º 6/2003 publicada em DR, n.º 20, de 24 de janeiro.

8 Reuniões: GPA Portugal/Timor-Leste de 11-02-2008; GPA Portugal-China de 01-04-2008; GPA Portugal-Israel de 10-04-2008.

o período de investigação e as entrevistas feitas a deputados<sup>9</sup> permitem concluir que estes encontros funcionam como grupos de influência e informação com participação de entidades e pessoal diplomático. No entanto, a mudança de legislatura demonstra o caráter *ad-hoc* de muitos destes grupos que não voltam a reunir-se ou perdem dinâmicas desenvolvidas na legislatura anterior.<sup>10</sup> Como referiram os entrevistados<sup>11</sup>, a diplomacia parlamentar sofreu alterações de caráter administrativo, político e técnico durante os mandatos de Almeida Santos (1995-2002), Mota Amaral (2002-2005) e Jaime Gama (2005-2011), dependentes de condicionantes orçamentais, da legislatura e da personificação do cargo.

#### ASSISTÊNCIA TÉCNICA

A assistência técnica aos parlamentos tem sido administrada pelo GARIP. Este serviço é composto por duas divisões: a de relações internacionais e a de protocolo. Cada divisão é orientada por um chefe de divisão e estes respondem diretamente ao diretor de serviço, a quem compete supervisionar e coordenar. Por sua vez, o diretor de serviço reporta as informações necessárias ao secretário-geral para uma melhor cooperação entre os serviços do parlamento.

O dever de sigilo e transparência dos funcionários e o caráter técnico dos serviços obriga a que todo o trabalho de acompanhamento especializado não contenha teor político.<sup>12</sup> Para Nuno Paixão (2008), compete aos serviços dinamizar e apoiar tecnicamente as atividades internacionais da Assembleia, preferencialmente “assessoria especializada às deslocações do Presidente, das delegações permanentes e aos grupos de amizade”, bem como no âmbito da “cooperação técnica parlamentar”.

A assistência parlamentar tem sido gerida pelo gabinete através de duas figuras legais: o protocolo e o programa de cooperação. A Assembleia serve-se destes para implementar um sistema de assistência continuada e desenhado especificamente para cada um dos parlamentos recetores. Os protocolos comprometem por tempo indeterminado os dois parlamentos a estabelecer parcerias e a fomentar atividades de cooperação. São assinados pelo presidente da Assembleia e preveem o reforço das capacidades legislativas e da administração técnica parlamentar. Já os programas são subsidiários dos protocolos, uma vez que descrevem o planeamento de atividades. Estas atividades levam ao

9 Entrevistas realizadas em 20 e 21 de março, 4 e 18 de abril de 2008.

10 Entrevistas a deputados realizadas em 11 e 28 de março.

11 Entrevistas a funcionários feitas a 13, 21 e 28 de fevereiro, 5 de março e 12 de junho de 2008.

12 Artigo 35.º da Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República (LOFAR).

entrosamento e à multiplicação de aprendizagens entre os serviços parlamentares, cabendo a cada um comunicar e ensinar técnicas de trabalho ao serviço do parlamento recetor. Os programas são avaliados *in loco* pelos técnicos em missões de avaliação. Estas fornecem informação sobre a aplicação dos programas e a configuração de novos. Para o período observável, os protocolos e programas de cooperação em vigor demonstram a fraca consolidação e o caráter *ad-hoc* dos programas de cooperação, mantendo-se em vigor apenas os protocolos.

## QUADRO 1

Protocolos e programas de cooperação por parlamento (2008)

Parlamento	Protocolo	Programa
Angola	2003	2003-2004
Cabo Verde	1995 + aditamentos 1997 e 2002	2001-2003
Guiné-Bissau	2008	n/d
São Tomé e Príncipe	2004	2007-2009
Moçambique	2007	2003-2005
Timor-Leste	2008	2003-2005

Fonte: GARIP, Assembleia da República.

A assistência tem desenvolvido ações em diferentes áreas especializadas dos serviços parlamentares. Como ilustram duas entrevistas realizadas a técnicos parlamentares, dinâmicas como a informatização ou o ensino de técnicas de arquivo nos parlamentos lusófonos demonstram um processo de isomorfismo mimético-normativo com o “caráter alargado do tipo de ajuda parlamentar”, a “troca de experiências e *know-how*” ou a “gestão de diferenciados *core businesses*” que ajudam a democratizar o acesso à informação legislativa.<sup>13</sup>

Também a assistência política tem-se desenvolvido através dos grupos parlamentares de amizade no reforço da cooperação através do desenvolvimento de “ações concretas (...) que envolveram a doação dos mais diversos materiais (...) visitas (...) ou a realização de seminários e conferências” (Paixão, 2008, p. 316).

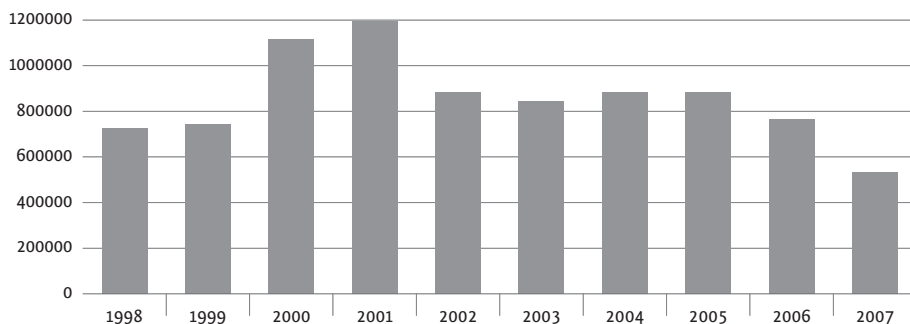
A cooperação parlamentar bilateral tem evoluído, por questões de opção estratégica e orçamental, no sentido da formação e visitas de estudo entre serviços parlamentares.<sup>14</sup> Se analisarmos o orçamento da cooperação

13 Entrevistas a funcionários em 8 de abril e 21 de maio de 2008.

14 Entrevista realizada em 19-03-2008 a funcionário.

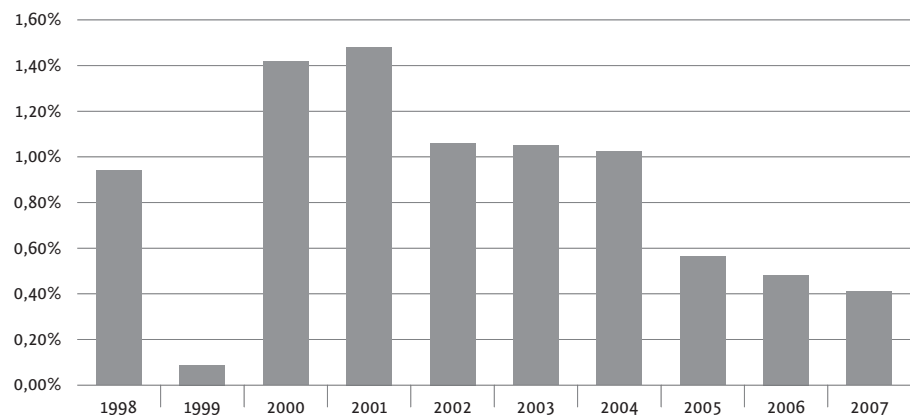
parlamentar entre 1998 e 2007 verificamos que se manteve em números absolutos, mas não em números relativos, ou seja, os gastos da cooperação parlamentar face ao universo total dos gastos/ano do parlamento têm diminuído. Essa diferença nota-se entre 2004 e 2005, em que a cooperação passou de cerca de 1,02% para metade, ou seja, 0,56%. Desde aí que, não sendo uma prioridade orçamental, a representação relativa dos números da cooperação passou a estar na ordem dos 0,5%.

FIGURA 1  
Custos absolutos/ano para a cooperação parlamentar (1998-2007)



Fonte: Orçamento da Assembleia da República, *Diário da Assembleia da República*.

FIGURA 2  
Custos relativos/ano para a cooperação parlamentar (1998-2007)



Fonte: Orçamento da Assembleia da República, *Diário da Assembleia da República*.

O estabelecimento destes serviços nos parlamentos lusófonos serve o propósito de dotar as instituições de maior autonomia através da capacitação técnica. Neste sentido, os vários serviços do parlamento têm participado em grupos de trabalho que pretendem melhorar a capacidade de resposta de cada serviço parlamentar homólogo. Para além da capacitação material dos parlamentos lusófonos, os serviços do parlamento participam em ações de formação, estágios e visitas de estudo que têm como intuito a formação técnica e a troca de informações (Assembleia da República, 2007a).

A assistência fornecida aos parlamentos lusófonos tem possibilitado a troca de *know-how* e a gradual socialização de práticas parlamentares que concorrem para a autonomização do parlamento recetor. O propósito central dos programas de cooperação bilateral juntamente com os antigos cursos de formação interparlamentar<sup>15</sup> é o de estabelecer uma rede de conhecimentos administrativos, o que acompanha a institucionalização do paradigma constitucional português no espaço lusófono. Assim sendo, a perceção de como o parlamento deve funcionar baseia-se, por um lado, no sistema político em que este se insere e, por outro, na transferência de normas e métodos de trabalho (Assembleia da República, 2006).

#### ADMINISTRAÇÃO

Desde a experiência timorense que as Nações Unidas iniciaram as operações de construção de Estados (Mendes e Leach, 2010) ou “laboratórios de experiência de governação” (Gorjão, 2004, p. 1045). Estas missões de administração estão “dotada[s] de responsabilidade global pela administração do território e de poderes para exercer toda a autoridade legislativa e executiva incluindo a administração da justiça” (Gorjão, 2004, p. 1044).

Esta forma de administração foi também tentada no âmbito da cooperação parlamentar, envolvendo a edificação e institucionalização de parlamentos e práticas legislativas em Timor-Leste, a partir do apoio ao proto-parlamento e à Assembleia Constituinte. Ações de edificação e administração de parlamentos que preparam a institucionalização de sistemas legislativos são, tal como as missões de assistência, formas de importação institucional para a implementação de sistemas parlamentares. Neste âmbito, o parlamento português participou em ações de apoio a órgãos-chave no estabelecimento de assembleias constituintes e no processo de transição e consolidação de práticas de

15 Os cursos de Formação Interparlamentar tiveram quatro edições e foram criados pela antiga secretária-geral da Assembleia da República, Isabel Côrte-Real. Tinham como intuito colmatar a falta de um curso público (à imagem dos cursos do Instituto Nacional de Administração) que ministrasse o ensino de técnicas de serviço e funcionamento parlamentares.

atividade parlamentar através da permanência de técnicos financiados por organismos internacionais.

### A COOPERAÇÃO COM OS PARLAMENTOS DE ANGOLA, CABO VERDE, GUINÉ-BISSAU E TIMOR-LESTE

Três parlamentos alvo da cooperação parlamentar portuguesa foram amplamente descritos e analisados pelos entrevistados: Cabo Verde, Guiné-Bissau e Timor-Leste. Como veremos, estes casos correspondem a níveis diferentes de integração e consolidação das normas de trabalho parlamentar, bem como a exemplos de que a efetividade da cooperação e da transferência institucional dependem do contexto e de condicionantes de familiaridade.

#### ASSEMBLEIA NACIONAL DE CABO VERDE

Cabo Verde tem apostado no fomento de programas de ajuda que permitiram uma estabilidade que contrasta com a falta de recursos e infraestruturas (Costa, 2013; Resende-Santos, 2013). O início da transição democrática nos finais da década de 1980 motivada por fatores internacionais teve um cunho constitucionalista português, bastante visível na constituição de 1992. Os especialistas cabo-verdianos e portugueses têm-se dividido quanto à classificação da natureza do sistema de governo, no entanto todos concordam que este é semipresidencial com pendor parlamentarista (Canas e Fonseca, 2007). Um dos fatores apontados para a rápida e harmoniosa consolidação democrática é a do arranjo constitucional que permite a institucionalização de uma relação equilibrada e interdependente entre os órgãos do poder. A fiscalização parlamentar está bem presente no caso do parlamento cabo-verdiano, que detém ainda vasta competência legislativa. Ao mesmo tempo, este arranjo institucional permitiu a rotatividade dos partidos no executivo, trazendo uma aprendizagem democrática (Meyns, 2002).

A cooperação internacional teve um papel essencial na formatação do sistema cabo-verdiano e na transição democrática (Costa, 2013). Esta permitiu uma maior autonomização do parlamento e o afastamento de “derivadas presidencialistas”, tornando o parlamento um foco de socialização e aprendizagem democráticas (Costa, 2013; Guedes, 2007). Estas são facilitadas pela relação com o executivo, fator essencial numa fiscalização parlamentar efetiva. É neste cenário institucional que a cooperação parlamentar portuguesa tem fomentado ações de formação de pessoal técnico para o reforço operacional da lei orgânica. Para uma efetiva fiscalização e controlo das atividades governativas e para um funcionamento ótimo do parlamento, a Assembleia da República e a Assembleia Nacional têm negociado desde 1995 protocolos e programas de

cooperação para o empoderamento de técnicos dos serviços parlamentares. A esse protocolo seriam acrescentados dois aditamentos, um de 1997, em que é estabelecida a Comissão Mista Permanente, e o de 2002 (Assembleia da República, 2008c). Criada em 1997 e revista em 2002, tinha como intuito estabelecer uma plataforma de reuniões onde se discutisse e avaliasse a cooperação parlamentar luso-cabo-verdiana entre deputados e funcionários de ambos os parlamentos. No entanto, esta reuniu apenas uma vez em janeiro de 2003, em Lisboa. É, aliás, entre 2001 e 2003 que se executa o programa de cooperação com visitas de estudo de equipas de funcionários portugueses à Assembleia Nacional para ações de formação em várias áreas dos serviços parlamentares, bem como visitas de funcionários cabo-verdianos a Lisboa para aprendizagens *on job*, conferências e formações. Após 2003 são interrompidos os programas de cooperação, e em 2005 é feita uma missão de diagnóstico pelo gabinete de relações internacionais e protocolo para identificar as necessidades dos serviços parlamentares (Assembleia da República, 2005b). A tentativa de relançamento da cooperação bilateral para o período 2007-2009/10 com os pedidos de ajuda feitos pelo parlamento cabo-verdiano encontraram eco no novo protocolo assinado em 2008 e nos programas de cooperação bienais de 2009-2011 e 2012-2014.

Para o período observado, entre 18 e 22 de fevereiro de 2008 deslocou-se uma delegação da ANCV composta por dois deputados e pelo conselheiro jurídico do presidente do parlamento. Os objetivos da visita foram a recolha de informações acerca do sistema de proteção de dados da Assembleia da República, o sistema eleitoral português e a modernização administrativa. A reunião entre a delegação e a Comissão Nacional de Eleições centrou-se na discussão acerca das possíveis alterações ao sistema eleitoral cabo-verdiano, especialmente nos tipos de financiamento dos partidos e na integração do voto dos círculos de emigração. O tipo de aprendizagem acontece no plano homólogo e acompanha as discussões políticas e as necessidades administrativas da Assembleia Nacional. Um dos membros da delegação não deixou de frisar que “A experiência portuguesa será sempre a nossa mãe, a mãe de todas as convenções<sup>16</sup>”, reforçando a importância dada ao tipo de aprendizagem política e administrativa que concorre para a socialização democrática das instituições e dos atores, bem como à familiaridade dos possíveis processos de importação institucional.

#### ASSEMBLEIA NACIONAL POPULAR DA GUINÉ-BISSAU

A Guiné-Bissau tem sido citada pela comunidade internacional como um caso de Estado falhado (Ferro, 2008). Esta condição advém da instabilidade política

16 Entrevista realizada em 19-02-2008.

fomentada pela constante revolta dos militares e da dependência do executivo face a estes últimos (Kosta, 2007).

Na Guiné-Bissau, o semipresidencialismo encontrou dificuldades por causa das constantes derivas presidencialistas (Elgie, 2005; Kosta, 2007). Face a estas, os militares têm forçado o executivo a abandonar o poder em diversas ocasiões (Azevedo, 2009). Paralelamente, a coabitação entre presidentes e primeiros-ministros tem sido difícil, com uma competição permanente. Por exemplo, entre 2005 e 2008, a Guiné-Bissau teve 15 primeiros-ministros, sendo que a esperança média de vida de um governo foi de 14,5 meses (Azevedo, 2009, p. 160). Neste cenário a ANPGB poderia parecer fragilizada, com uma concentração dos poderes no presidente. No entanto, e tal como defende Azevedo (2009, pp. 167-168), o parlamento tem atuado como contrapeso à intervenção do presidente, como nos casos de Nino Vieira em 1998 e na tentativa de revisão constitucional de 2001 por Kumba Yalá (Azevedo, 2009, p. 160).

O papel da cooperação parlamentar da Assembleia da República na Assembleia Nacional Popular iniciou-se em 1997 com o protocolo de cooperação assinado a 19 de dezembro (Assembleia da República, 2008). No ano seguinte, entre 14 e 22 de janeiro, uma missão técnica deslocou-se a Bissau a fim de acompanhar e apoiar o parlamento na elaboração da nova lei eleitoral. Em abril, e com apoio financeiro e técnico da União Europeia, um técnico superior da Assembleia da República deslocou-se a Bissau a fim de coordenar uma célula de apoio<sup>17</sup> que tinha como missão reforçar a democracia através da criação de um centro de informação e formação técnica composta por juristas e economistas aptos a assessorar os funcionários. A falta de recursos técnicos e humanos levou a que os grupos parlamentares e o gabinete do presidente do parlamento passassem a ser assessorados pela célula. No entanto, com o eclodir da guerra civil nesse mesmo ano, a missão parlamentar teve de ser cancelada.

A partir de 1998 o apoio concentrou-se em estágios *on job* para funcionários guineenses, bem como em apoios financeiros correntes e de emergência. Em 2007, e após pedidos dos presidentes Jaime Gama e Francisco Benante, a Assembleia da República montou uma missão de avaliação das necessidades dos serviços do parlamento guineense. A missão deslocou-se a Bissau de forma a fazer um levantamento das necessidades do parlamento. À partida, cerca de 60% dos deputados não falavam português, sendo que as sessões decorrem em crioulo ao mesmo tempo que os documentos que circulavam no plenário e nas comissões eram redigidos em português. Além disso, observou-se a falta de autonomia financeira e a dependência das transferências do

17 Entrevista realizada a 28-02-2008 a funcionário.



Ministério das Finanças. Na altura da mesma missão, os deputados e funcionários não recebiam salário desde novembro de 2006, o que coloca questões de autonomia política e técnica. Na sua condição de parlamento homólogo, e face ao orçamento da Assembleia da República, não estavam reunidas condições para transferências financeiras. Além do mais, a construção do novo edifício da Assembleia Nacional Popular ficou a cargo do governo chinês, o que colocou entraves pelo uso de sistemas informáticos em língua chinesa, os quais impediam a comunicação em rede, essencial para o debate parlamentar (Assembleia da República, 2007b).

Deste relatório ressaltaram quatro áreas essenciais para a capacitação técnica do parlamento guineense: informatização, formação e capacitação, biblioteca e ensino da língua portuguesa. Neste sentido, a 15 de janeiro de 2008 seria assinado um novo protocolo de cooperação inserido na visita de Francisco Benante a Lisboa. No entanto, os problemas que assolam o país e as constantes intervenções militares têm interrompido a cooperação bilateral entre os dois parlamentos, isolando o parlamento guineense e dificultando a sua autonomia institucional.

#### PARLAMENTO NACIONAL DE TIMOR-LESTE

A cooperação internacional teve em Timor-Leste um papel preponderante na transição e consolidação da democracia. O estabelecimento da Administração Transitória das Nações Unidas para Timor-Leste em 1999 seguiu a vontade maioritária expressa pelos timorenses no referendo. A falta de infraestruturas de segurança e administração pública foram o mote durante esse período transitório. A pacificação do território através de uma força de *peace-keeping* foi acompanhada de ações de estabilização financeira e económica e de administração pública (Ferro, 2008; Mendes e Leach, 2010). O mandato das Nações Unidas em Timor-Leste teve uma maior intervenção na área de administração pública (Ferro, 2008; Mendes e Leach, 2010). Aliás, um dos problemas citados pela literatura é o da tardia “timorização” da administração (Mendes e Leach, 2010), o que causou problemas de transição em instituições para-executivas e para-legislativas.

A cooperação parlamentar portuguesa assinou protocolos com o Conselho Nacional de Timor-Leste, a Assembleia Constituinte, e finalmente com o Parlamento Nacional.<sup>18</sup> Com o primeiro a cooperação decorreu de fevereiro a agosto de 2001, através do envio de uma missão composta por três funcionários parlamentares para apoiar o proto-parlamento de Timor-Leste. A missão deu apoio de emergência a diferentes níveis do funcionamento do

18 Entrevista realizada a 12-06-2008 a funcionário.

proto-parlamento e seria mais tarde reforçada pela presença de mais dois funcionários portugueses (Assembleia da República, 2003). O fim do Conselho Nacional coincidiu com as eleições para a Assembleia Constituinte. Para esta transição, dois técnicos da Assembleia da República ficariam em Díli para apoiar a Assembleia Constituinte, com apoio da União Interparlamentar, do PNUD e da *Asia Foundation* (Assembleia da República, 2005a). O parlamento português e a Assembleia Constituinte assinariam a 14 de fevereiro de 2000 um protocolo de cooperação com a consequente oferta de material informático, documentação especializada, publicações e manuais de práticas parlamentares (Assembleia da República, 2008a).

Finalmente, em maio de 2002, após a formalização da independência e as primeiras eleições legislativas, a Assembleia da República fixou quatro técnicos em Díli, um no apoio parlamentar e comissões, outro na gestão e contabilidade, um terceiro como consultor do PNUD e um quarto enquanto técnico superior (Assembleia da República, 2008b). A institucionalização formal do parlamento timorense levou a que entre 17 e 26 de fevereiro de 2003 fosse feita uma missão de diagnóstico às necessidades do novo parlamento. Nesta foram identificadas as áreas de apoio ao plenário e secretariado às comissões, administrativa e financeira e de biblioteca, documentação e informação parlamentar com necessidades de intervenção. Estas necessidades seriam contempladas nos programas de cooperação 2003-2005 e 2005-2007.

Com a transferência dos poderes para a administração timorense teve início o processo de “timorização” (Cunha e Vasconcelos, 2009; Ferro, 2008; Mendes e Leach, 2010). Daí que nos novos programas de cooperação tenha surgido a necessidade de contratar técnicos residentes com formação dada pela Assembleia da República. Esta contratação visava respeitar a autonomia timorense, preservando-se recursos humanos autóctones e o parlamento com as suas dinâmicas institucionais próprias.<sup>19</sup> De novo, a ação de tipo administrativa feita pelo parlamento português tanto no apoio ao Conselho Nacional como à Assembleia Constituinte teve o intuito de ensinar técnicas de trabalho em contexto parlamentar num sistema semipresidencial recém-criado, assegurando a formação continuada e necessária para o funcionamento do Parlamento Nacional depois da transferência de poderes. Neste sentido, a cooperação parlamentar portuguesa tem também trabalhado em conjunto com outros organismos nacionais de cooperação por forma a garantir formação interdisciplinar.

19 Entrevista realizada a 12-06-2008 a funcionário.

## A COOPERAÇÃO PARLAMENTAR PORTUGUESA ENTRE A TRANSFERÊNCIA INSTITUCIONAL E O ISOMORFISMO

A alteração da estratégia para a cooperação parlamentar, que acompanhou tanto a mudança de presidente da Assembleia como de secretário-geral, trouxe um novo enquadramento às missões e formações. Os cursos de formação interparlamentar foram abandonados após a sua quarta edição em 2008, dando lugar a missões de formação *ad-hoc* dependentes dos pedidos de apoio dos parlamentos recetores. Tal como considerou um dos funcionários parlamentares,

A visão de formação administrativa teve como intuito a criação de uma academia de formação interparlamentar que promovesse cursos públicos setoriais. Como esta não aconteceu, tem-se promovido um circuito aberto de aprendizagem nos PLOP (...). Como é óbvio, todas as aprendizagens acontecem num ambiente de tentativa e erro, pois não temos controlo total sobre os efeitos das missões e da formação.<sup>20</sup>

Também a criação do Fórum dos Parlamentos de Língua Portuguesa foi integrado como Assembleia Parlamentar da CPLP<sup>21</sup>, tal como acontece com várias organizações internacionais e regionais (Cofelice e Stavridis, 2014). A par deste surgiram também grupos de especialistas de diferentes setores da atividade parlamentar, como a informática ou as bibliotecas e arquivos, com reuniões regulares sobre metodologias de trabalho em contexto parlamentar.<sup>22</sup>

Nos casos descritos ressalta o facto de a cooperação parlamentar estar dependente de fatores políticos e técnicos que lhe são alheios. Os processos de socialização iniciados pelos diversos programas de aprendizagem demonstram que a cooperação parlamentar depende das legislaturas, dos indivíduos e das redes de contacto estabelecidas. Tal como referiu um dos funcionários, a cooperação parlamentar é um “processo de tentativa e erro” dependente dos contextos nacionais, das legislaturas e da vontade dos responsáveis políticos.<sup>23</sup> Estes fatores estão bem patentes na missão técnica efetuada no parlamento guineense em 1998, chefiada por um funcionário da ARP.<sup>24</sup> O contrato de assistência técnica da Comissão Europeia com aval da ARP, tinha como objetivo prestar serviços técnicos de apoio jurídico e económico. No entanto, com o

20 Entrevista realizada em 19-03-2008 a funcionário.

21 Instituída na XII reunião interministerial da CPLP realizada em novembro de 2007 em Lisboa.

22 Entrevistas a funcionários em 8 de abril e 21 de maio de 2008.

23 Entrevista realizada em 12-06-2008 a funcionário.

24 Entrevista realizada em 28-02-2008 a funcionário.

eclozir da crise política de 1998, os técnicos abandonariam a Guiné-Bissau, sem que os efeitos de isomorfismo e aprendizagem tivessem surtido efeito duradouro.

Este facto demonstra que o processo de transferência institucional é atravessado por dificuldades de importação de normas formais e de métodos de trabalho parlamentar, mas chama também a atenção para a importância do imprevisto no quotidiano através do uso adaptativo de novas práticas, na partilha de compromissos e na multiplicação de contactos entre indivíduos e organizações (Smets *et al.*, 2012). Um dos grandes obstáculos descritos na cooperação parlamentar prende-se com os mecanismos de partilha de poderes. Como sublinhou um dos funcionários da ARP,

A partilha do poder nunca é igualitária, o que deve ser igualitário são os direitos. O que tem de existir é uma aprendizagem operativa das oportunidades e dos ganhos materiais e políticos da cooperação. Aqui a partilha dependerá da institucionalização *in loco* do multipartidarismo (...). Outra coisa a evitar é a confusão entre o regime de partido único do passado e o estabelecimento de um sistema de partilha de poderes. É aqui que devem entrar os engenheiros sociais.<sup>25</sup>

O facto de existir uma familiaridade cultural que deriva do passado colonial e uma familiaridade político-institucional, consequência da adoção do semipresidencialismo, apresenta uma oportunidade na consolidação dos efeitos da importação de normas parlamentares formais. No entanto, as estratégias de isomorfismo institucional obtiveram resultados distintos, mesmo que os protocolos e os programas de cooperação contemplem diferentes necessidades.

O caso do parlamento cabo-verdiano é um exemplo de assistência técnica continuada com relativo sucesso na transferência institucional, reforçada pela adaptação contextual das instituições importadas. Neste caso está também patente um processo de isomorfismo mimético, conquanto a repetição de práticas permitiu a consolidação de um sistema parlamentar que tende a respeitar a autonomia do parlamento face ao executivo. O empoderamento dos funcionários através da cooperação parlamentar portuguesa reforça também o processo de isomorfismo normativo através da constituição de grupos de funcionários especializados em diversas atividades parlamentares, definindo-se métodos de trabalho e aprofundando a estabilidade institucional. No entanto, a dificuldade de reunir a Comissão Mista Permanente demonstra que o processo de isomorfismo normativo não ficou completo.

25 Entrevista realizada em 09-04-2008 a funcionário.

No caso guineense, fica patente que o contexto desfavorável de conflito político, a menor familiaridade e a rivalidade institucional demonstram um baixo nível de adaptação contextual das instituições importadas. As normas formais estão inscritas na constituição, no semipresidencialismo e na edificação do parlamento, no entanto o falhanço da transferência institucional encontra-se patente na permanência de práticas informais conducentes à conflitualidade interinstitucional, e no baixo nível de adaptação contextual das normas formais importadas. As tentativas de isomorfismo normativo através de redes de especialistas *on job* e redes de funcionários por setor foram ultrapassadas pelo contexto de conflito institucional. No caso da Assembleia guineense será necessária uma estratégia de isomorfismo mimético para fazer face às incertezas institucionais, reforçando-se a legitimidade do parlamento, cabendo a estratégia coerciva às organizações internacionais, permitindo-se uma competição entre as instituições que salvaguarde as autonomias através da maior contextualização cultural das normas formais.

Finalmente, o caso timorense demonstra de que forma a cooperação parlamentar portuguesa pode ser um contributo no reforço da ajuda internacional, especialmente por se centrar numa instituição que é minorizada no contexto da cooperação internacional. Apesar do menor grau de familiaridade motivado por questões geopolíticas e culturais, a importação de instituições como a constituição, o sistema semipresidencialista e a oficialização do português teve sucesso, motivado por um processo de isomorfismo mimético-normativo. No caso do parlamento timorense, demonstra-se também que o processo de timorização e de transferência de poderes resultou num equilíbrio informal entre instituições, permitindo-se a consolidação do parlamento. No entanto, os funcionários que se mantiveram em Díli no apoio ao proto-parlamento e à Assembleia Constituinte afirmaram que os contactos firmados com os partidos e com os líderes demonstram o uso dos técnicos da ARP como forma de legitimação política, dinâmica que demonstra a falta de especialização dos funcionários e a permanência de normas informais, exigindo-se a continuada formação e reforço de normas formais contextualizadas.

#### REFLEXÃO FINAL

A necessária dinâmica de partilha de poder acaba por encontrar obstáculos em variadas instituições informais e formais. É neste sentido que a cooperação parlamentar desenvolvida pela ARP tem tentado dotar os parlamentos lusófonos de autonomia técnica através da formação em diferentes setores da gestão parlamentar.

Sem a necessária socialização dos técnicos e da classe política quanto ao funcionamento democrático das instituições, as novas instituições que têm pouca tradição histórica e cultural, ou que são obstaculizadas por outras, acabam por ter pouca expressão na sociedade. Instituições que têm um papel fulcral nas democracias representativas como os parlamentos, deixam de assumir a sua função fiscalizadora, empobrecendo o debate democrático e aprofundando o fosso entre instituições. Com o reforço continuado dos executivos em democracias recentes através dos programas de cooperação internacional, os parlamentos permanecem em segundo plano, o que dificulta a partilha do poder, tão necessária em transições democráticas.

Este estudo argumentou que os processos de transferência institucional têm um papel preponderante na consolidação de sistemas parlamentares. A importação de normas e a formação do pessoal administrativo demonstram que os parlamentos destes países podem dotar-se de autonomia própria face ao executivo e aos partidos, uma vez ultrapassado o paradoxo institucional gerado pela importação de sistemas legais e políticos através de processos isomórficos, que, uma vez contextualizados, permitem o uso adaptado e especializado de normas de funcionamento parlamentar.

Os estudos de caso demonstram resultados diferentes, decorrentes da relação executivo-legislativo e da continuidade das relações bilaterais. Enquanto o parlamento cabo-verdiano revela uma consolidação de mecanismos especializados de trabalho e gestão parlamentar, o parlamento timorense contrasta com o guineense, onde a ação de administração evoluiu deficitariamente para a assistência técnica. A contínua formação especializada, a contextualização para o sucesso da transferência institucional, e a exploração da familiaridade cultural e político-institucional, são aspetos determinantes no sucesso dos processos isomórficos de aprendizagem e consolidação de práticas que permitam a autonomia e reforço dos parlamentos.

No entanto, falta um enquadramento da cooperação parlamentar nos mecanismos mais adequados para a orçamentação e execução do apoio português para o desenvolvimento e a criação de mecanismos de coordenação interministerial e interinstitucional com o Ministério dos Negócios Estrangeiros que permitam o desejável entrosamento.

## ANEXO 1

## GUIÕES DE ENTREVISTA

Deputados	Funcionários
Esteve envolvido em que ações de cooperação parlamentar?	
Quais são as atividades da Assembleia Parlamentar/Grupo Parlamentar de Amizade que destaca? Porquê?	Qual a origem da cooperação parlamentar com o parlamento X?
Como foram encetadas essas atividades e qual o entrosamento com os serviços da Assembleia da República?	Como se desenrolou a missão técnica/ /conferência/experiência <i>on job</i> ?
Que efeitos têm os Grupos Parlamentares de Amizade? Indique algum(s) caso(s).	Qual foi a recetividade do seu apoio técnico?
Quais os obstáculos institucionais encontrados?	Que efeitos têm no parlamento recetor? Ou seja, quais os obstáculos institucionais e as melhorias verificadas?
O que pode ser feito para melhorar/ /consolidar as relações com os parlamentares homólogos?	Como tem evoluído a cooperação parlamentar?
	O que pode ser feito para melhorar/ /consolidar a cooperação nos parlamentos recetores?

## ANEXO 2

## GUIÃO DE OBSERVAÇÃO

GARIP	Reuniões de trabalho/Grupos de encontro
Organização de missões de cooperação parlamentar, incluindo escolha dos técnicos, ferramentas de avaliação e metodologia adotada	Perceção acerca do trabalho desenvolvido na cooperação parlamentar
Atividades administrativas quotidianas e acompanhamento de protocolos e programas de cooperação	<i>Background</i> dos convidados
Planeamento e recursos	Agendamento de atividades futuras
Objetivos da cooperação	
Arranjo protocolar de visitas à Assembleia da República	

## ANEXO 3

AGENDA INTERNACIONAL DO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
ENTRE 15-01-2008 E 11-07-2008

<b>Datas</b>	<b>Diplomacia Parlamentar</b>	<b>Cooperação Parlamentar</b>
15-01		Recebe presidente da ANPGB
11-02		Recebe presidente do PNTL
15-02	Recebe embaixador da Indonésia Recebe Malam Bacai Sanhá	
18-02		Audiência com delegação deputados ANCV
20-02	Recebe ministro Negócios Estrangeiros Montenegro	
22-02	Recebe embaixador do Paraguai	
25-02	Audiência com embaixador dos EUA	Recebe delegação da ARM
26-02	Jantar homenagem a Manuel Marin	
29-02 a 06-03	Visita bilateral Japão	
10-03	Audiência com embaixador da Bélgica; Recebe presidente da Câmara Representantes Indonésia	
31-03	Encontro embaixadores da UE	
01-04	Entrega Prémio Norte-Sul da APCE	
03-04	Recebe presidente Câmara Representantes Marrocos	
08-04	Recebe líder oposição Cabo Verde (MPD)	
11-04	Recebe comissária Europeia Maglena Kuneva	
14-04	Recebe presidente UNITA	
21-04	Recebe presidente Parlamento Ucrânia	
22-04	Recebe primeiro-ministro de São Tomé e Príncipe	
28-04	Recebe presidente Senado Austrália	
29-04	Recebe presidente Parlamento Land Renânia-Vestfália do Norte	
30-04	Recebe ministro Negócios Estrangeiros Nigéria Recebe embaixador da Tailândia	
05-05	Recebe reis da Suécia	



<b>Datas</b>	<b>Diplomacia Parlamentar</b>	<b>Cooperação Parlamentar</b>
07-05	Recebe ex-embaixador britânico	
10-05 a 14-05	Visita bilateral Brasil	
14-05	Recebe delegação GPA França-Portugal	
22-05 e 23-05	Conferência de presidentes de Parlamentos do Conselho da Europa	
26-05	Recebe primeiro-ministro do Qatar	
27-05	Visita oficial dos reis da Noruega Recebe presid. do Hadash e deputado Knesset	
29-05		Recebe Comissão Parlamentar do Congresso Nacional do Chile
30-05	Recebe presidente do Parlamento Europeu	
02-06	Recebe ministro Negócios Estrangeiros de Marrocos	
03-06	Recebe presidente Parlamento do Chipre	
19-06 a 21-06	Conferência dos presidentes dos Parlamentos da UE	
23-06	Recebe presidente Conselho Consultivo Saudita	
01-07	Recebe embaixador do Irão	
03-07	Visita bilateral a Cabo Verde	
08-07		Audiência com deputados da ANA
09-07	Audiência com embaixador do Chipre Audiência com embaixador da Suíça	
10-07	Recebe ministro Negócios Estrangeiros da Argentina; Recebe presidente Tribunal de Contas da Ucrânia; Recebe presidente Comissão Negócios Estrangeiros do Parlamento do Irão	
11-07	Encontro com príncipe Aga Khan	

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2002), *Cooperação Parlamentar de Portugal com os Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, Edições da Assembleia da República.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2003), “Cooperação parlamentar luso-timorense: termos de referência”, Lisboa, Gabinete de Relações Internacionais e Protocolo.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2005a), “Avaliação final do programa de cooperação parlamentar luso-timorense 2003-2005”, Lisboa, Gabinete de Relações Internacionais e Protocolo.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2005b), “Relatório da missão de diagnóstico à Assembleia Nacional de Cabo Verde”, Lisboa, Gabinete de Relações Internacionais e Protocolo.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2006), “Estudo comparativo sobre o perfil dos parlamentos, as suas estruturas orgânicas, distribuição de competências, metodologias de trabalho, tipologia de processos e recursos envolvidos”, Lisboa, Associação de Secretários Gerais dos Parlamentos de Língua Portuguesa.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2007a), “Benefícios e regalias aplicados no domínio da cooperação parlamentar bilateral”, Lisboa, Gabinete de Relações Internacionais e Protocolo.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2007b), “Missão de diagnóstico à Assembleia Nacional Popular da Guiné-Bissau: relatório”, Lisboa, Serviços da Assembleia da República.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2008a), “Acções de cooperação por país/ano: Guiné-Bissau”, Lisboa, Gabinete de Relações Internacionais e Protocolo.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2008b), “Nota sobre a cooperação parlamentar portuguesa com Timor-Leste”, Lisboa, Gabinete de Relações Internacionais e Protocolo.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2008c), “Acções de cooperação por país/ano: Cabo Verde”, Lisboa, Gabinete de Relações Internacionais e Protocolo.
- AZEVEDO, E. (2009), “O semipresidencialismo na Guiné-Bissau: inocente ou culpado da instabilidade política?”. In M. C. Lobo e O. A. Neto, *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, ICS, pp. 139-170.
- AZEVEDO, E. (2011), “Parliaments in Africa: representative institutions in the land of the ‘big man’”. *Journal of Legislative Studies*, 17 (1), pp. 65-85.
- AZEVEDO, E., NIJZINK, L. (2007), “Semi-presidentialism in Guinea Bissau: the lesser of two evils”. In R. Elgie e S. Moestrup, *Semi-presidentialism Outside Europe: a Comparative Study*, Nova Iorque, Routledge, pp. 137-160.
- BEST, H., HIGLEY, J. (eds.) (2010), *Democratic Elitism: New Theoretical and Comparative Perspectives*, Leiden, Brill.
- BJORNSKOV, C., SCHRÖDER, P. (2013), “Are debt repayment incentives undermined by foreign aid?” *Journal of Comparative Economics*, 41(4), pp. 1073-1091.
- BLAIKIE, N. (2010), *Designing Social Research*, 2.ª ed., Cambridge, Polity Press.
- BOONE, P. (1996), “Politics and the effectiveness of foreign aid”. *European Economic Review*, 40 (2), pp. 289-329.
- BRATTON, M., WALLE, N. van de (1997), *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BURNELL, P. (ed.) (2000), *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, Londres, Frank Cass Publishers.
- BURTON, M., GUNTHER, R. e HIGLEY, J. (1992), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Londres, Cambridge University Press.

- CANAS, V., FONSECA, J. (2007), “Cabo-Verde: um sistema semi-presidencial de sucesso?” *Negócios Estrangeiros*, 11 (4), pp. 123-133.
- COFELICE, A., STAVRIDIS, S. (2014), “The European parliament as an international parliamentary institution”. *European Foreign Affairs Review*, 19 (2), pp. 145-178.
- COSTA, S. (2013), “Sociedade civil, Estado e qualidade da democracia em Cabo Verde: entre a letargia cívica e a onnipresença do leviathã”. In C. M. Sarmiento e S. Costa (orgs.), *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*, Coimbra, Almedina, pp. 273-329.
- COSTA, O., LATEK, M. (2001), “Paradoxes et limites de la cooperation interparlementaire dans l’Union Européenne”. *Journal of European Integration*, 23 (2), pp. 139-164.
- DIAMOND, L., PLATTNER, M. (1996), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- DI MAGGIO, P., POWELL, W. (1983), “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”. *American Sociological Review*, 43, pp. 147-160.
- ELGIE, R. (2005), “A fresh look at semipresidentialism: variations on a theme”. *Journal of Democracy*, 16 (3), pp. 98-112.
- FERRO, M. (2008), “O que falha quando falham os Estados?” *Estratégia*, XVII, pp. 389-421.
- FERRO, M., RIBEIRO, M. A. (2004), *A Organização das Nações Unidas*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina.
- FRAGA, A. (2008), *A União Europeia e o Parlamento Português*, Lisboa, Assembleia da República.
- GEORGE, A. L., BENNETT, A. (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Londres, MIT Press.
- GORJÃO, P. (2004), “O legado e as lições da administração transitória das Nações Unidas em Timor Leste”. *Análise Social*, 169, XXXVIII (4), pp. 1043-1067.
- GUEDES, A. M. (2007), “Os processos de constitucionalização dos Estados africanos lusófonos entre factos e normas”. *Negócios Estrangeiros*, 11 (4), pp. 6-28.
- HOPMANN, T. (2010), “Synthesizing rationalist and constructivist perspectives on negotiated cooperation”. In I. Zartman e S. Touval (eds.), *International Cooperation: The Extends and Limits of Multilateralism*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 95-110.
- KOSTA, E. K. (2007), *Estado de Direito – O Paradigma Zero: Entre Lipoaspiração e Dispensabilidade*, Coimbra, Almedina.
- LESTON-BANDEIRA, C. (1998), “Relationship between parliament and government in Portugal: an expression of the maturation of the political system”. In P. Norton (org.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, pp. 142-166.
- LIJPHART, A. (1991), “Constitutional choices for new democracies”. *Journal of Democracy*, 2 (1), pp. 72-84.
- LIJPHART, A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale, Yale University Press.
- LINZ, J., STEPAN, A. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LINZ, J., VALENZUELA, A. (1994), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LINZ, J. J., STEPAN, A. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore e Londres, The Johns Hopkins University Press.

- LOBO, M. C., NETO, O. A. (eds.) (2009), *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, ICS.
- MACUANE, J. J. (2000), “Liberalização política e democratização em África: uma análise qualitativa”. *Dados*, 43 (4). Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-5258200000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-5258200000400003&lng=en&nrm=iso), consultado em 25-08-2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-5258200000400003>.
- MAGALHÃES, P. (2008), “Democracia e democratização”. Disponível em [www.culturgest.pt](http://www.culturgest.pt), consultado em 12-06-2014.
- MAINWARING, S., SHARE, D. (1986), “Transitions through transaction: democratization in Brazil and Spain.” In W. Selcher (ed.), *Political Liberalization in Brazil*, Boulder, Westview, pp. 175-215.
- MAMADOUH, V., DE JONG, M. e LALENIS, K. (2003), “An introduction to institutional transplantation”. *Discussion Paper Series*, 9 (13), pp. 273-292.
- MARCH, J., OLSEN, J. (2005), “Elaborating the new institutionalism”, Oslo, Centre for European Studies, University of Oslo. Disponível em [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no), consultado em 23-07-2014.
- MAZZUCA, S. (2010), “Macrofoundations of regime change: democracy, state formation and capitalist development”. *Comparative Politics*, 43 (1), pp. 1-19.
- MENDES, N. C. (2006), *Como nasceu Timor-Leste? Nacionalismo, Estado e Construção Nacional*, Lisboa, Centro Português de Estudos do Sudeste Asiático.
- MENDES, N. C., LEACH, M. (eds.) (2010), *Understanding Timor-Leste*, Díli, Timor Leste Studies Association.
- MEYNS, P. (2002), “Cape Verde: an African exception”. *Journal of Democracy*, 13 (3), pp. 153-165.
- MIKLIN, E. (2013), “Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and the Austrian parliament: empowering the opposition?”. *The Journal of Legislative Studies*, 19 (1), pp. 22-41.
- MOESTRUP, S. (2007), “Semi-presidentialism in young democracies: help or hindrance? In R. Elgie e S. Moestrup, *Semi-Presidentialism outside Europe: A Comparative Study*, Nova Iorque, Routledge, pp. 30-54.
- NORTH, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'DONNELL, G. A. (2001), “Democracy, law and comparative politics”. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), pp.7-36.
- PAIXÃO, N. (2008), “As relações internacionais do parlamento”. In A. Vargas e P. Valente (eds.), *O Parlamento na Prática*, Lisboa, Assembleia da República, pp. 309-320.
- PEOU, S. (2007), *International Democracy Assistance for Peacebuilding: Cambodia and Beyond*, Londres, Palgrave Macmillan.
- PEREIRA, G. (2013), “O desenho constitucional e a presidencialização do sistema de governo”. *Working Paper* 22, Observatório Político. Disponível em [www.observatoriopolitico.pt](http://www.observatoriopolitico.pt), consultado a 22-07-2014.
- PERELLI, C. (2007), “Strategic concept: challenges and opportunities in providing assistance to Parliaments”. Disponível em [www.ifes.org](http://www.ifes.org), consultado em 12-05-2014.
- PETERS, B. G. (2005), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, 2.ª ed., Londres, Continuum.
- RESENDE-SANTOS, J. (2013), “Development as managing vulnerability: Cape Verde in the world economy”. In C. M. Sarmento e S. Costa (orgs.), *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*, Coimbra, Almedina, pp. 707-742.

- SALIH, M. (2003), *African Political Parties: Evolution, Institutionalisation and Governance*, Londres, Pluto Press.
- SEIDLER, V. (2014), “When do institutional transfers work? The relation between institutions, culture and the transplant effect: the case of Borno in North-eastern Nigeria”. *Journal of Institutional Economics*, 10 (3), pp. 371-397.
- SMETS, M., MORRIS, T., GREENWOOD, R. (2012), “From practice to field: a multilevel model of practice-driven institutional change”. *Academy of Management Journal*, 55 (4), pp. 877-904.
- SOARES, J. (2007), OSCE, Lisboa, Edições Nova Ática.
- SOROUR, A. F. (1997), *Diplomatie parlementaire: pour la démocratie et la coopération internationale 1994-97*, Cairo, Aujourd’hui l’Égypte.
- SUNDQUIST, J. (1992), *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, The Brookings Institution.
- SVENSSON, J. (1999), “Aid, growth and democracy”. *Economics & Politics*, 11(3), pp. 275-297.
- TRANSEY, O. (2009), *Regime-Building: Democratization and International Administration*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- VASCONCELOS, P., CUNHA, R., (2009), “Semipresidencialismo em Timor: um equilíbrio institucional dinâmico num contexto crítico”. In M. C. Lobo, e O. A. Neto (eds.), *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, ICS, pp. 231-260.
- WHITEHEAD, L. (ed.) (2001), *The International Dimension of Democratization*, Oxford, Oxford University Press.
- YAMAMOTO, H. (2007), *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Geneva, Inter-Parliamentary Union.

---

Recebido a 14-10-2014. Aceite para publicação a 11-03-2015.

---

BERNARDES, B. G. (2015), “A democratização silenciosa: a cooperação parlamentar portuguesa nos países lusófonos”. *Análise Social*, 216, L (3.º), pp. 518-545.

---

Bruno Gonçalves Bernardes » goncalvesbernardes@gmail.com » Observatório Político » Av. Elias Garcia, n.º 123, 7.º Esq.º — 1050-098, Lisboa, Portugal.

---