

## Protocolo e Segurança

Sílvia Mangerona \*

Pedro Folgado \*\*

### *Resumo*

A aplicabilidade de qualquer tipo de protocolo exige um ambiente seguro e funcional. Da área da segurança espera-se proteção e eficácia. Qualquer protocolo precisa de segurança para desenvolver a sua atividade, assim como a segurança precisa de ferramentas protocolares para se fazer cumprir. Sendo o Protocolo do Estado e o Protocolo Oficial, instrumentos máximos nas designações formais dos relacionamentos institucionais, deles derivam: ordem, obediência e segurança. Este *triângulo virtuoso* do Protocolo do Estado impõe-se pela ação que é desenvolvida tendo como matriz a previsibilidade dos atos, a antecipação de constrangimentos e o afastamento dos conflitos.

A segurança tem como primeiro objetivo a proteção das pessoas e instituições. A este primeiro conceito de defesa da integridade geral associa-se o da assunção da garantia da independência.

Numa época de fortes ameaças, espera-se o reforço de medidas de segurança que não dispensem normas e regras protocolares. Setor público e privado partilham a gestão de competências securitárias e, por isso, é premente aprofundar estratégias de convivência onde os instrumentos do protocolo terão sempre um papel galvanizador e conciliador entre os agentes.

*Palavras-chave:* Protocolo, Segurança, Protocolo do Estado, Protocolo Oficial, Soberania.

---

\* Docente na Universidade Lusófona; Doutoranda em Ciência Política na Universidade Católica de Lisboa. Investigadora do CICPRIS

\*\* Doutorando em Estudos Estratégicos pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Investigador do CICPRIS

234 *Abstract*

The applicability of any type of protocol requires a safe and functional environment. From the security area we expect protection and efficiency. Any protocol needs security to develop his actions as well as the security needs protocol tools to be enforced. Being the State Protocol and the Official Protocol maximum instruments in the formal designations of the institutional relationships, from them derive: order, obedience and security. This *virtuous triangle* of the State Protocol is based on the predictability of acts, the anticipation of constraints and the conflict avoidance.

Security has as its first objective the protection of people and institutions. This first concept of general integrity defence is associated with the promotion of independence.

In a time of strong threats, it is expected the increment of the security measures that do not exempt protocol norms and rules. The public and private sectors share the management of security competencies and, therefore, it is urgent to deepen strategies of coexistence where the instruments of the protocol will always have a conciliatory role among the agents.

*Keywords:* Protocol, Security, Protocol of State, Official Protocol, Sovereignty.

## 1. Protocolo: Definição, História e Evolução

235

Protocolo é a disciplina normativa que atua nos procedimentos cerimoniais e diplomáticos tornando-os padrões culturais e virtudes de relacionamentos sociais e políticos. Tem como função principal desenvolver um conjunto de diligências que facilitam o decorrer das cerimônias e a relação entre as pessoas, empresas, instituições e entre os Estados. O bom funcionamento das instituições depende diretamente do bom funcionamento de um conjunto de regras e procedimentos. É neste contexto funcional e normativo que nasce o reconhecimento do Protocolo Oficial como o conjunto de regras pelas quais se devem orientar as cerimônias oficiais.

O Protocolo adquiriu, nos últimos anos, um papel cada vez mais relevante no cenário das relações internacionais. Depois da Segunda Guerra Mundial, e com o novo modelo internacional que derivou da criação da Organização das Nações Unidas, surge uma nova forma de operacionalizar as relações entre os Estados. O aumento do número de Estados redimensiona os critérios do Direito Internacional e as suas derivações normativas. Os Estados reclamam uma ordem na dimensão internacional onde as precedências protocolares têm uma profunda e imprescindível responsabilidade.

O Protocolo do Estado, como o «conjunto de regras e procedimentos que, estabelecendo precedências, privilégios e distinções, regulam as relações dos órgãos e agentes do poder (ou dos poderes) no seio de uma comunidade, nacional ou internacional» (Coutinho & Mendes, 2014: 432), aplica-se a chefes de Estado, federações, regiões, organizações internacionais ou outras instituições de caráter oficial. As regras e os procedimentos normativos incidem em várias áreas, mas a mais relevante será a ordem de precedências.

A crescente interdependência dos Estados, assim como o relacionamento com as múltiplas organizações internacionais colocam desafios de entendimento. Decidir como se coloca na prática a relação entre eles, como se desenha a forma que espelha hierarquia são os grandes desafios do Protocolo do Estado.

Os Estados e as organizações agem, do ponto de vista diplomático, através de códigos, de imagens e construções cénicas que transmitem, por si só, relações de poder e hierarquia. A forma como se posicionam num determinado acontecimento comunica e esclarece relações de

236 força. Quem preside a uma cerimónia; por que ordem se entra; onde se senta; que ordem ocupa na tomada da palavra; quem assina primeiro. Estas e outras questões ocupam a equipa de protocolo que, em se tratando de entidades oficiais, exprimem códigos de poder e legitimidade que não poderão ser alterados ou colocados em causa.

## 2. O Protocolo Oficial e a Dignidade dos Atos Públicos

Os atos públicos oficiais fazem parte da estrutura do Estado e da forma como ele se preserva. Para se afirmar, o Estado organiza-se em estruturas formais e oficiais, utiliza símbolos próprios e não dispensa a formalidade e a estética. Como afirmou José Calvet de Magalhães (2005: ppp), o «Protocolo Oficial é o conjunto de regras a que devem obedecer as cerimónias oficiais e, por conseguinte, todas as cerimónias onde estejam presentes altas entidades».

Com o surgimento do cerimonial e, mais tarde, com o Protocolo Oficial, a maior preocupação foi tornar as cerimónias públicas dignas, ou seja, promover, através de uma ordem pré-estabelecida, regras que facilitem a sua realização e as dignifiquem com a solenidade e o requinte necessários.

A forma como se realizam as cerimónias transmite poder. O poder é tão antigo quanto é a sociedade e a vontade de o exercer é tão antiga quanto é o Homem. Por natureza, o Homem quer ter e exercer o poder. O poder também se reconhece pela forma como se apresenta. Se essa forma for ordenada, cuidada e distinta assegura uma das preocupações do poder – o reconhecimento. Trata-se, portanto, de uma forma de legitimidade do poder que utilizando um aspeto material de concretização se transforma em aspeto político de manutenção da ordem e da autoridade. A legitimidade do poder foi sempre um dos principais desafios para quem quer adquirir, manter e exercer o poder.

O Protocolo Oficial como código de poder torna-se ferramenta da diplomacia colocando-se ao serviço das funções do Estado e da soberania.

### *2.1 Segurança e Protocolo: O Caso da Segurança Presidencial*

Com o fim do poder supremo e com a divisão de poderes, os fundamentos teóricos dos Estado alicerçaram-se em constituições modernas onde o poder, legitimado pelo voto dos cidadãos, é dividido e partilhado

pelos vários órgãos de soberania. O Estado é de Direito democrático, com base na soberania popular. O Estado é, como nos garante o artº. 2º da Constituição da República Portuguesa (CRP), um Estado baseado na separação e interdependência de poderes.

O Presidente da República é o mais alto órgão de soberania no nosso país. A hierarquia é estabelecida no artº. 110º da CRP, que o coloca em primeiro lugar em relação a todos os outros órgãos de soberania – a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais. De acordo com a importância que a Constituição lhe atribui, o Presidente da República vê afirmada a sua deferência protocolar na lei das Precedências. O artº. 7º da mesma lei hierarquiza as altas entidades públicas para efeitos protocolares dando a precedência máxima à figura do Presidente da República.

Como a mais alta entidade do Estado português, o Presidente da República é alvo de grande preocupação de segurança já que, de forma indelével, se torna símbolo do Estado embora juridicamente (artº. 11º da CRP) se reconheçam como símbolos apenas a bandeira e o hino nacional.

Como órgão singular supremo, o Chefe de Estado, que no nosso caso é o Presidente da República, é o garante da unidade e, por consequência jurídico-política, o garante da soberania nacional. Toda a envolvente da atividade oficial do Presidente da República requer cerimonial próprio. Todas as atividades e acontecimentos onde o Chefe de Estado está presente se tornam oficiais e obrigam a desencadear um conjunto de regras de cerimonial e de aplicabilidade de normas que denominamos por Protocolo Oficial.

O cerimonial relativo ao Presidente da República enquadra-se nas tomadas de posse, nas audiências, visitas, exéquias e todo o tipo de cerimónias solenes das quais se destacam, por exemplo, a receção anual do corpo diplomático.

As regras do Protocolo Oficial estão presentes em todas as cerimónias oficiais vinculadas ao Presidente da República, sejam cerimónias em Portugal ou cerimónias no âmbito internacional, todas em que o chefe de Estado participa obrigam a cerimonial próprio e ao cumprimento da lei das precedências.

«O Presidente da República representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, o

238 Comandante Supremo das Forças Armadas». Da indiscutível relevância material, jurídica e simbólica do Chefe de Estado resulta a complexidade da Presidência da República. Todas as entidades envolvidas com as ações presidenciais se preocupam com a ordem e a dignidade dos atos oficiais e também, de forma prioritária, com a segurança do Presidente da República. O Protocolo Oficial e a segurança são pilares na atuação das funções presidenciais e a garantia do bom funcionamento e da salvaguarda deste órgão de soberania.

O chefe, o adjunto e toda a assessoria militar fazem parte das entidades responsáveis da segurança na Presidência da República. O Esquadrão Presidencial, o Corpo Pessoal da PSP e a Esquadra Interna são serviços de segurança que têm como objetivo principal a segurança e a defesa da integridade do Presidente da República. Todas estas entidades cumprem procedimentos protocolares. Nestas forças armadas, coexistem Protocolo Militar e Protocolo Oficial no respeito máximo pela ordem e funcionamento das instituições onde os símbolos nacionais são tratados com a dignidade que lhes assiste por razão constitucional deixando, nas cerimónias onde prevalecem, forte cunho simbólico e estético.

### 3. O Protocolo do Estado: Ordem, Obediência e Segurança

Em Portugal, tal como na maioria dos Estados, existe um serviço especializado que se ocupa do cerimonial. O Serviço do Protocolo do Estado está inserido no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Segundo o art.5º, do Decreto-lei nº48/94 de 24 de fevereiro, o Protocolo do Estado é dirigido por um chefe que chama a si todas as responsabilidades de um serviço que tem como competência a definição das regras que devem presidir a todo o cerimonial. O Serviço do Protocolo do Estado procura desenvolver a sua atividade no sentido de manter a dignidade e a ordem das cerimónias oficiais sempre no cumprimento estrito das normas que ao Protocolo estão associadas.

A manutenção do Estado depende da permanência da sua soberania, da ordem e da segurança. A segurança do Estado é um dos meios fundamentais da garantia da independência nacional. É, desde sempre, um dos conceitos mais relevantes das relações internacionais, essencial para a caracterização de um Estado. Um Estado só se materializa evocando um conceito tão antigo quanto o da sua formação: a soberania e esta só se mantém quando não se reconhece autoridade

igual na ordem interna, nem superior na ordem externa. Esta ideia de soberania, que vem dos tempos de Jean Bodin, está em processo de redefinição fruto das novas relações de interdependência entre os Estados e entre estes e as organizações internacionais que os condicionam. Mas, se é consensual que o conceito de soberania está em mutação, também é indiscutível que a segurança é um dos pilares da independência dos Estados.

A segurança tem sido, ao longo de séculos, matéria da responsabilidade exclusiva do Estado. No entanto, as novas realidades científicas e tecnológicas modificaram as sociedades e a forma como estas se organizam. Novas realidades trazem novas ameaças pondo fim à nacionalização das matérias de segurança. Sendo transversais a todas as áreas da sociedade, as questões securitárias têm sido assumidas pelo setor privado, mas nem sempre esta partilha de responsabilidades na área da segurança tem convivido, harmoniosamente, entre setor público e privado.

É neste contexto que podemos afirmar que, para além de assegurar a dignidade e correção dos atos oficiais, o Protocolo do Estado traz consigo três outros conceitos com os quais se relaciona intimamente e que poderão inclusivamente ser visto como indissociáveis: a ordem, a obediência e a segurança.

De acordo com o dicionário, a palavra *ordem* vem do latim *ordo* e significa, entre outros, a «disposição conveniente», o «ato de indicar com autoridade de que modo se devem fazer ou dispor as coisas», «regularidade», «modo conveniente de se comportar ou proceder», «disciplina», «tranquilidade» e «posição relativa» (Priberam, s.d.a).

Por sua vez, *obediência* significa o «cumprimento da vontade alheia», «submissão», «preito de homenagem», «domínio» e «autoridade» (Priberam, s.d.b).

Já no que se refere ao conceito de *segurança*, sem discorrer sobre as diversas interpretações, conceptualizações e correntes teóricas e doutrinárias, podemos afirmar que é um conceito bastante amplo e sujeito a múltiplas interpretações. No entanto, surge sempre associado à condição de «estar ou sentir-se seguro perante ameaças ou perigos» (Booth *apud* Santos, 2016: 109).

A origem do vocábulo reside no latim «língua na qual significa *sem preocupações*, e cuja etimologia sugere o sentido *ocupar-se de si mesmo* (se+cura)» (Matos, s.d.).

240 Fazendo o exercício de consultar o dicionário de língua portuguesa, surgem-nos os seguintes termos associados ao significado de *segurança*: «conjunto das ações e dos recursos utilizados para proteger algo ou alguém», «o que serve para diminuir os riscos ou os perigos», «aquilo que serve de base ou dá estabilidade ou apoio» e «força ou convicção nos movimentos ou nas ações» (Priberam, s.d.c).

Ora, retiramos destes três conceitos quase de imediato os principais atributos e características do Protocolo do Estado, bem como alguma da sua razão de ser. Por outras palavras, poderemos afirmar que a ordem, a obediência e a segurança serão simultaneamente atributos e objetivos do protocolo do Estado.

Temos, portanto, uma espécie de *triângulo virtuoso* do Protocolo do Estado, que poderemos representar da seguinte forma:

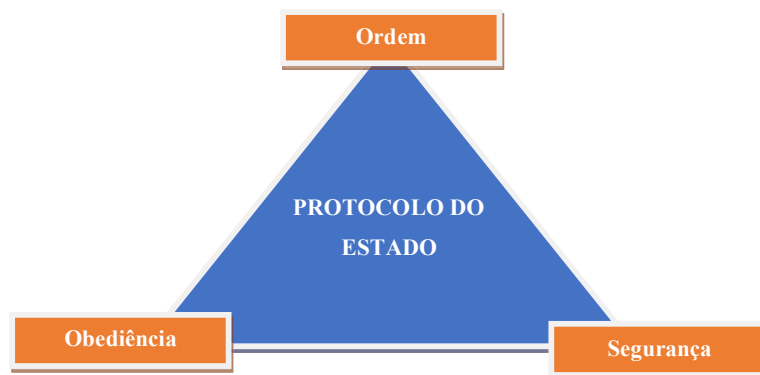


Figura 1 – Triângulo do Protocolo do Estado

Estes conceitos serão naturalmente interdependentes, com evidentes impactos nessas mesmas relações de interdependência mútua. A perceção de segurança será tanto maior quanto mais ordenados forem os procedimentos e definida a relação de obediência entre os diversos atores, o que dará origem a um procedimento protocolar mais robusto. Por sua vez, um procedimento protocolar, bem definido e estabelecido, é garantia de maior segurança, ordem e de relações hierárquicas mais definidas.



Nesta relação encontra-se subjacente um conjunto mais vasto de valores e atributos, inerentes a cada um destes conceitos e que, em parte, já foram mencionados. Atributos como a previsibilidade, a hierarquia, a tranquilidade e a diminuição dos riscos são relativos ao procedimento protocolar e indissociáveis do seu nível de desempenho.

Importará referir ainda um aspeto específico do contexto da segurança, com particular relevância nos procedimentos protocolares, que se refere à gestão do risco, com particular enfoque na relação entre o(s) segurado(s) e o risco. O risco é um conceito eminentemente relacionado com um fator probabilístico. A Lei nº102/2009 de 10 de setembro, que estabelece o regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho, por exemplo, define o risco como «a probabilidade de concretização do dano». Tendo em consideração que a diminuição do risco aumenta a segurança e que esta é um dos atributos e objetivos do Protocolo do Estado, podemos inferir que o protocolo terá um papel fundamental na gestão do risco, designadamente no contexto dos atos oficiais. Por outro lado, o risco tem uma relação de interdependência com o sujeito segurado, na medida em que as características e comportamentos intrínsecos a este tem uma elevada influência no grau de risco associado. Assim, temos que, para além das condições externas e de contexto, os sujeitos intervenientes têm um papel de grande relevo no Protocolo do Estado, contribuindo decisivamente para a sua correta implementação.

#### 4. Segurança – Proteção das Personalidades e Instituições

Como vimos anteriormente, a segurança é um conceito fundamental para o protocolo em diversos aspetos. Por outro lado, o protocolo não só confere dignidade e solenidade aos eventos oficiais, como determina um conjunto de regras e procedimentos que permite aumentar a perceção de segurança e diminuição do nível de risco.

Mais ainda, os impactos da ação protocolar verificam-se não só ao nível dos eventos e das instituições, mas também ao nível dos indivíduos, e os fatores que influenciam o desempenho do protocolo decorrem da envolvente e condicionantes externas, bem como dos indivíduos e entidades envolvidas (segurados e organizadores) e respetivas características.

242 Neste âmbito, a segurança, enquanto atributo e objetivo do protocolo, incide particularmente sobre a proteção dos indivíduos e entidades. Para isto, concorrem três ações fundamentais do protocolo: a previsibilidade dos atos, a antecipação de constrangimentos e o afastamento de conflitos. Assim,

- a. *Previsibilidade dos atos*: refere-se à prévia determinação e conhecimento dos atos a ocorrerem no decurso de um determinado processo. Em modo prático, significa que num determinado evento ou acontecimento é possível aos intervenientes sabermos previamente que passos serão dados e que ações serão desenvolvidas. É também um princípio jurídico relacionado com a segurança jurídica, no sentido de que o Estado se comportará sempre de acordo com o normativo jurídico em vigor.
- b. *Antecipação de constrangimentos*: significa a capacidade de prever atempadamente as circunstâncias e momentos em que a probabilidade de ocorrência de dificuldades é maior, permitindo que se encontrem soluções e eventualmente vias alternativas para ultrapassar situações críticas.
- c. *Afastamento dos conflitos*: neste contexto, referir-se-á à capacidade de manter distantes os eventuais focos de divergência, minimizando os seus potenciais efeitos nefastos. Em matérias de Estado, o afastamento dos conflitos é uma ferramenta ao serviço da ação diplomática.

À medida que se diminui a incerteza, diminuem-se também as probabilidades de ocorrência de acidentes, incidentes e outros imprevistos. Assim, estas três vertentes do protocolo concorrem para a minimização do risco que, como já vimos, é uma das condições essenciais para o aumento da segurança (ou pelo menos da sua perceção).



Figura 2 – Matriz conceptual do Protocolo do Estado.

## Conclusões

Para além da dimensão cerimonial e de dignificação de eventos oficiais (Protocolo Oficial), o Protocolo do Estado regulamenta procedimentos e confere previsibilidade e tranquilidade aos atos. Estes atributos permitem uma melhor gestão (no sentido de diminuição) de eventuais riscos e conseqüente aumento das condições de segurança.

No caso do Protocolo do Estado, a importância destes fatores é reforçada pela própria natureza e especificidade das situações em que se aplica e dos atos que regulamenta.

Os atributos da ordem, da obediência e da segurança, são características intrínsecas ao Protocolo do Estado e configuram simultaneamente os seus objetivos.

244 No caso da segurança, que incide especificamente na proteção de pessoas e entidades, a tranquilidade, a previsibilidade e a hierarquização permitem a efetiva redução do grau de risco.

Assim, a previsibilidade dos atos, a antecipação de constrangimentos e o afastamento de conflitos são atributos da implementação de procedimentos protocolares que resultam no aumento da segurança efetiva ou, pelo menos, percebida.

### Bibliografia

Coutinho, F.P. & Mendes, N.C. (org.) (2014). *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Magalhães, J.C. (2005). *Manual Diplomático*. Lisboa: Bizâncio.

Matos, L.S. (s.d.). "Segurança". *Dicionário de Filosofia Moral e Política*. Online: <<http://ifilnova.pt/file/uploads/20b80ffab42e5adbe998e8d35b6450a0.pdf>> (referência de 18-10-2017).

Portugal (1968). *Decreto-lei 48295, de 27 de março* (Convenção Sobre Relações Diplomáticas, celebrada em Viena em 18 de abril de 1961). Online: <<https://dre.tretas.org/dre/19254/decreto-lei48295-de27-de-marco>> (referência de 18-10-2017).

Portugal (1980). *Decreto-Lei nº 331/80, de 28 de agosto* (Aprova e põe em execução o Regulamento de Continências e Honras Militares). Online: <<https://dre.tretas.org/dre/166080/decreto-lei331-80-de28-de-agosto>> (referência de 18-10-2017).

Portugal (1987). *Decreto-Lei nº 150/87, de 30 de março* (Estabelece as regras sobre o uso da Bandeira Nacional). Online: <<http://www.presidencia.pt/archive/doc/dl15087.pdf>> (referência de 18-10-2017).

Portugal (2005). *Constituição da República Portuguesa*. Online: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> (referência de 18-10-2017).

Portugal (2006a). *Lei nº 40/2006, de 25 de agosto* (Lei das Precedências do Protocolo do Estado Português). Online: <[http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/20110517\\_LeiPrecedenciasProtocoloEstadoPortugues.aspx](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/20110517_LeiPrecedenciasProtocoloEstadoPortugues.aspx)> (referência de 18-10-2017).

Portugal (2006b). *Resolução da Assembleia da República nº 73/2006, de 28 de dezembro* (Bandeira de hastear da Assembleia da República). Online: <<https://dre.tretas.org/dre/204269/resolucao-da-assembleia-da-republica73-2006-de28-de-dezembro>> (referência de 18-10-2017).

Priberam (s.d.a). *Ordem*. Online: <<https://www.priberam.pt/dlpo/obedi%C3%Aancia>> (referência de 18-10-2017).

Priberam (s.d.b). *Obediência*. Online: <<https://www.priberam.pt/dlpo/>>

obedi%C3%A7%C3%A3o> (referência de 18-10- 2017).

245

Priberam (s.d.c). *Segurança*. Online: <<https://www.priberam.pt/dlpo/seguran%C3%A7a>> (referência de 18-10- 2017).

Santos, A.M. (2016). "Segurança e Globalização: A Perspetiva dos Estudos Críticos de Segurança". *Proelium*, vol. 7, nº 10, pp. 107-114.

Serrano, J.B. (2011). *Livro do Protocolo*. Lisboa: Esfera dos Livros.

Teixeira, N.S. (2015). *Heróis do Mar. História dos Símbolos Nacionais*. Lisboa: Esfera dos Livros.