

10º CONCEP
CONGRESSO NACIONAL DO CEREMONIAL
PÚBLICO
S.LUIS - MARANHÃO, BRASIL
28-31 OUTUBRO 2003

CERIMONIAL COMPARADO

Isabel Amaral

Docente universitária em Portugal e Espanha
Consultora de comunicação, protocolo e imagem
Autora dos livros «Imagem e Sucesso – guia de protocolo para empresas» e
«Imagem e Internacionalização - como ter êxito no mercado global», Editorial Verbo
Vogal em Portugal da OICP

I Cerimonial e protocolo

Parafraseando Bernard Shaw, Portugal e Brasil «são duas grandes nações separadas por um idioma comum». Essas diferenças de idioma notam-se no tema deste congresso: aquilo que aqui se designa por cerimonial é aquilo a que, hoje em dia, se chama protocolo em Portugal. Mas também é verdade que a bíblia do protocolo no meu País continua intitular-se «Regras do Cerimonial Português»¹. E, outro autor consagrado nesta matéria, o Embaixador Calvet de Magalhães², considera que os dois termos designam a mesma realidade: «Ao conjunto de regras a que devem obedecer as cerimónias oficiais chama-se cerimonial ou protocolo Oficial.» E explica que, como, em França o Bureau du Protocole se ocupava não só da preparação dos documentos diplomáticos para assinatura, como do cerimonial a que deveria obedecer esta assinatura, «por assimilação, o serviço de protocolo passou a designar mais correntemente o serviço que se ocupa do cerimonial e a palavra protocolo a significar o mesmo que cerimonial».

Em Portugal, compete por lei ao Protocolo de Estado (Serviço de Protocolo do Ministério dos Negócios Estrangeiros) «definir as regras que devem presidir ao cerimonial, etiqueta e pragmática de acordo com a prática internacional e as tradições do Estado Português».³ No entanto o termo cerimonialista não consta dos nossos dicionários e protocolista é o «funcionário que nas repartições do Estado escritura o protocolo»⁴. O termo mais usado entre nós é, de facto, protocolo tanto para designar o cargo (seja ele de chefe, de assistente ou de assessor) como para definir o conjunto de regras e procedimentos.

II Protocolo internacional

Cada país é livre de estabelecer as suas regras de protocolo, embora haja que respeitar as precedências estabelecidas na lei e no costume internacionais. Por exemplo, a precedência entre os chefes de missão, consagrada no Congresso de Viena (1815) e que determina que a precedência dos representantes diplomáticos deverá ser regulada pela sua respectiva antiguidade, ou seja, segundo a data da entrega de credenciais.

O que talvez ignorem é que este sistema, aceite internacionalmente desde 1815, «foi pela primeira vez utilizado pelo Marquês de Pombal em 1760 por ocasião do casamento da Princesa do Brasil»⁵. Numa circular enviada a todas as representações acreditadas em Lisboa, Pombal anunciava que as embaixadas junto da corte portuguesa, com excepção do Núncio e do Embaixador do Império, deveriam ordenar-se nas visitas que fariam, ou na obtenção de audiências, por ocasião do casamento da Princesa Real, segundo a data das suas credenciais.»⁶ Este ordenamento foi na altura contestado por vários embaixadores, que não reconheciam ao Primeiro-ministro do rei D. José autoridade para estabelecer critérios de ordenamento dos representantes dos vários monarcas. Mas o critério baseava-se no bom senso e ainda hoje é aplicado.

III Cerimonial comparado

Em matéria de cerimonial envolvendo autoridades estrangeiras a Convenção de Viena de 1961 exige que as regras protocolares não sejam discriminatórias, devendo, pelo contrário,

¹ MENDONÇA E CUNHA, Hélder (1976) *Regras do Cerimonial Português*, Lisboa, Bertrand

² CALVET DE MAGALHÃES, José *idem*

³ Art.13º do Decreto Lei nº9/94, de 24 de Fevereiro(orgânica da Secretaria Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros)

⁴ MACHADO, José Pedro, *Grande Dicionário da Língua Portuguesa* (1981) Sociedade de Língua Portuguesa

⁵ Rainha D. Maria I

⁶ CALVET DE MAGALHÃES, José *Manual Diplomático* (1996), Lisboa, Biblioteca Diplomática MNE

ser uniformes para as mesmas entidades dos vários países. Neste momento na Europa, ou mais precisamente na União Europeia, decorrem reuniões regulares dos chefes de protocolo dos Quinze, para tentar harmonizar as normas de protocolo. O objectivo é conseguir que as reuniões comunitárias se processem de forma ordenada, garantindo aos participantes o lugar que por lei ou costume lhes compete em virtude das funções que lhes estão cometidas. E isto quer a reunião decorra em Bruxelas, Viena, Madrid ou Lisboa. E o tema onde surgem maiores discrepâncias é o das precedências de altas autoridades.

Precedência é, como sabem, o prévio estabelecimento de uma ordem entre as pessoas que realizam ou participam numa actividade protocolar em função da sua importância, nível ou relevância no seio da sociedade ou estrutura onde se encontram inseridas. O objectivo deste ordenamento é obter a máxima eficácia dessa actividade ou a máxima dignidade dessa cerimónia.

Os critérios para ordenar estas individualidades derivam dos regimes constitucionais próprios de cada país. Ora, na União Europeia existem monarquias e repúblicas com regimes presidencialistas, semi-presidencialistas ou parlamentares. Portugal é uma república semi-presidencialista tendo a seu lado a Espanha, que é uma monarquia parlamentar e, do outro lado, separados pelo Atlântico, a república federativa do Brasil.

Segundo a nossa constituição, Portugal é um Estado unitário, com duas regiões autónomas (Arquipélagos dos Açores e da Madeira). Por isso, a ordem é a mesma quer a cerimónia tenha lugar em Lisboa, ou em Ponta Delgada, a capital dos Açores ou no Funchal, capital da Madeira. Em Espanha existem diferentes ordenamentos consoante a cerimónia decorre em Madrid ou nas capitais das comunidades autónomas. É uma situação muito semelhante à que se vive no Brasil, onde a precedência varia conforme as cerimónias se realizem na Capital da República ou nos Estados da União, Distrito Federal e Territórios Federais.

IV Precedências

A ordem protocolar dos cargos públicos portugueses decorre directamente das Constituição, da lei ou dos princípios do direito público português.

A Constituição portuguesa, quando afirma que «são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais»¹ estabelece os primeiros lugares da lista de precedências: os chamados *cinco magníficos*.

Depois a lei orgânica do Governo (anexo III) determina a ordem dos vários ministros – e seus ministérios.

Finalmente decorrem dos princípios do direito público português várias regras – como a que impõe que os cargos eleitos tenham precedência, no mesmo grau, sobre os cargos de escolha e os cargos nacionais sobre os regionais ou locais. Por exemplo o Presidente da Câmara (eleito) tem precedência sobre o Governador Civil (nomeado pelo Governo).

A última lista que foi publicada em Portugal, no Diário da República de 22 de Fevereiro de 1983, foi sofrendo diversas alterações devido à extinção de alguns cargos e a criação de outros. O Protocolo de Estado utiliza actualmente o projecto de precedências do anexo I.

V Precedências comparadas

Para ser mais fácil detectar as diferenças de grau que são dadas às altas autoridades, comparámos os 12 primeiros lugares portugueses (anexo II) com os equivalentes do

ordenamento para actos oficiais organizados na cidade de Madrid e da ordem de precedência nas cerimónias oficiais na capital da República do Brasil.

- Nos três países o primeiro lugar da lista de precedências é ocupado pelo chefe de Estado.
- O segundo lugar da lista de precedências espanholas – a Rainha consorte ou o Consorte da Rainha – não tem correspondência em Portugal (nem no Brasil) onde não há oficialmente a figura de Primeira-dama mas apenas o preceito de que «as mulheres casadas são colocadas segundo as situações dos maridos»⁷.
- No Brasil, por ser um regime presidencial o Presidente da República é também chefe do Governo. Por isso não existe o lugar do Primeiro-ministro como em Portugal nem o de Presidente do Governo como em Espanha.
- No Brasil todos os ministros são Ministros de Estado, ordenados pelo critério histórico de criação do respectivo ministério. Em Portugal há actualmente dois ministros mais importantes do que os restantes, sendo essa distinção estabelecida pelo título de ministro de Estado. Por isso, passam à frente dos outros ministros, esses sim ordenados pelo critério histórico.
- Em Portugal, o ministro a que diz respeito a cerimónia tem precedência sobre os demais ministros. O mesmo não acontece no Brasil.
- Em Portugal o Presidente da Assembleia da República precede o Chefe do Governo. Em Espanha, o Presidente do Governo precede o Presidente do Congresso dos Deputados. No Brasil existe um vice-presidente que passa à frente do Presidente do Congresso.
- Em Portugal, o Presidente do Tribunal de Justiça precede o Presidente do Tribunal Constitucional dando-se o inverso em Espanha. No Brasil não existe Tribunal Constitucional sendo o Supremo Tribunal de Justiça quem vigia a constitucionalidade das leis.
- Em Portugal o decano do corpo diplomático, que é o núncio apostólico, passa à frente dos Ministros, em Espanha passa depois de todos os ministros. No Brasil a figura do decano não aparece mencionada na lista das precedências mas o núncio apostólico precede os outros membros do corpo diplomático .
- Em Portugal, os embaixadores estrangeiros, exceptuando o núncio, passam depois de todos os ministros e do chefe do principal partido da oposição. O Brasil coloca os embaixadores estrangeiros logo a seguir ao Presidente da República juntamente com os cardeais.
- No Brasil os cardeais precedem o Presidente do Congresso Nacional, enquanto em Portugal o cardeal Patriarca de Lisboa passa depois dos chamados 5 magníficos e do ministro responsável pela cerimónia.
- O chefe do principal partido da oposição tem em Portugal um lugar destacado, passando à frente dos embaixadores estrangeiros. Em Espanha passa depois dos ministros, dos embaixadores estrangeiros, dos presidentes dos Conselhos de Governo das Comunidades Autónomas e dos antigos presidentes do Governo. No Brasil não consta da lista.
- Os antigos chefes de governo em Espanha têm um lugar destacado, ao contrário de Portugal, que reserva essa posição para os antigos Presidentes da República. No Brasil, os antigos chefes de Estado passam logo após o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

VI

Cerimonial comparado

Perguntarão para que serve o cerimonial comparado? É certo que em cada país prevalece o cerimonial nacional e que quem organiza uma cerimónia com representantes de 30 países não precisa de conhecer as regras que regem o cerimonial em cada um destes países. Mas

⁷ MENDONÇA E CUNHA, Helder (1976) *Regras do Cerimonial Português*, Lisboa, Bertrand, p.100

conhecer outros cerimoniais pode ajudar a preencher lacunas e a resolver casos particularmente complicados.

Se em Portugal existe um preceito que diz que os cargos eleitos têm precedência, no mesmo grau, sobre os cargos de escolha (ou nomeação) este preceito pode ser aplicado em todas as democracias.

No Brasil, por outro lado, existe a tradição de fazer a invocação das autoridades presentes num acto solene. Ao iniciar o evento, a mesa está vazia, cabendo ao mestre-de-cerimónias a chamada para a composição da mesa. Noutros países, como Portugal e Espanha, as autoridades ocupam os seus lugares devidamente assinalados na mesa principal e o responsável pelo cerimonial limita-se a anunciar os oradores: «Vai usar da palavra o Senhor Ministro da Educação» ou «Encerra as alocações Sua Excelência o Presidente da República».

Se no Brasil está consagrado que «os cardeais da Igreja Católica, como possíveis sucessores do Papa, têm situação correspondente à dos príncipes herdeiros» o mesmo se poderia aplicar noutros países.

Em Portugal, existe a tradição da cadeira do bispo. Tradicionalmente o Cardeal Patriarca de Lisboa (ou o Bispo noutras dioceses) senta-se numa cadeira à direita da mesa presidencial. A cadeira tem a mesma altura e dignidade da cadeira de quem preside à cerimónia e assim se distingue claramente o poder civil do poder religioso numa cerimónia civil e oficial. Não encontrei esta solução em mais nenhum país da Europa.

Para finalizar, não resisto a contar um episódio em que cerimonial e precedências foram decisivas para alterar o curso da História.

No século XVI, Frei Bartolomeu dos Mártires é chamado a participar no Concílio de Trento. Quando chega e se inscreve como Arcebispo de Braga e Primaz das Espanhas descobre que, antes dele, já o Arcebispo de Toledo se inscrevera como Primaz de Espanha. A disputa deste título entre os dois arcebispos era antiga e prossegue em nossos dias.

O Concílio não pretendia debruçar-se sobre esta questão mas tinha de decidir qual dos dois se devia sentar a seguir ao Primaz da Gália e antes dos outros arcebispos. Os trabalhos pararam. Ao fim de um tempo o Concílio decidiu que nem se ia pronunciar sobre o diferendo entre os dois arcebispos, nem a decisão tomada poderia constituir um precedente mas, como o Arcebispo de Toledo chegara primeiro seria ele a sentar-se ao lado do Primaz da Gália, seguido pelo Arcebispo de Braga e todos os outros Arcebispos.

O Arcebispo Primaz de Braga preferiu sentar-se no último lugar depois de todos os outros Arcebispos. E os trabalhos retomaram. Depois do Primaz da Gália ter feito uma intervenção defendendo uma posição muito conservadora, o Arcebispo Primaz de Toledo pronunciou-se a favor da reforma. Depois seguiram-se os outros arcebispos pela ordem por que estavam sentados. O último a falar foi, é claro, o Arcebispo Primaz de Braga, que defendeu mudanças tão revolucionárias para a época como a proibição da acumulação de benefícios e a obrigação de residência na diocese.

A sua intervenção, por ter sido a última, influenciou decisivamente as orientações do concílio pois quando chegou a altura de votar muitos invocaram o discurso do Arcebispo português, o último que tinham ouvido, para justificar o seu voto a favor das reformas. E assim por uma questão de precedências se mudou a face da Igreja medieval, aprovando-se a chamada Reforma Tridentina.

ANEXOS

Anexo I

Precedências

Desde Junho de 2000, o Protocolo de Estado, rege-se pelo seguinte *Projecto de Lista de Precedências*

- 1 – Presidente da República
- 2 – Presidente da Assembleia da República
- 3 – Primeiro-ministro
- 4 – Presidente do Supremo Tribunal de Justiça
- 5 – Presidente do Tribunal Constitucional
- 6 – Ministro da pasta a que respeita a cerimónia
- 7 – Cardeal Patriarca de Lisboa
- 8 – Antigos Presidentes da República
- 9 – Decano do Corpo Diplomático
- 10 – Ministros *
- 11- Chefe do principal partido da oposição
- 12 – Ministros da República para os Açores e Madeira
- 13 – Embaixadores estrangeiros acreditados em Lisboa
- 14 – Procurador-Geral da República
- 15 – Presidente do Supremo Tribunal Administrativo
- 16 – Presidente do Tribunal de Contas
- 17 – Provedor da Justiça
- 18 – Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
- 19 – Presidente do Supremo Tribunal Militar
- 20- Chefes dos Partidos com representação na Assembleia da República
- 21 – Presidentes das Assembleias Legislativas Regionais das Açores e da Madeira
- 22 – Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira
- 23- Presidente do Conselho Económico e Social
- 24 – Vice-Presidentes da Assembleia da República
Presidentes dos grupos parlamentares
- 25- Almirantes da Armada / Marechais
- 26 – Antigos Presidentes da Assembleia da República
- 27- Antigos Primeiros-Ministros
- 28 - Antigos Ministros
- 29 – Restantes membros do Conselho de Estado
- 30 – Governador do Banco de Portugal
- 31 – Secretários de Estado
- 32 – Chefes dos Estados-maiores dos três ramos das Forças Armadas
- 33 – Presidentes das Comissões Parlamentares
- 34 - Deputados
- 35 – Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura
- 36 – Vice-Chefe do Estado-maior General das Forças Armadas
- 37 – Vice-Presidentes do Supremo Tribunal de Justiça/ do Tribunal Constitucional/ do Tribunal de Contas / do Supremo Tribunal Administrativo / do Tribunal Militar
- 38 – Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional/do Supremo Tribunal de Justiça
- 39 – Secretários Regionais dos Governos das Regiões Autónomas
Subsecretários de Estado
- 40 – Chefe da Casa Civil do Presidente da República
- 41 – Chefe da Casa Militar do Presidente da República
- 42 – Secretário-geral do MNE
- 43- Secretário-geral da Presidência da República
- 44 – Presidente da Câmara Municipal (em cerimónias de âmbito nacional que tenham lugar no município)
- 45 – Governador Civil (em cerimónias de âmbito nacional que tenham lugar no distrito)
- 46 – Presidentes das Confederações Patronais (CIP, CCP E CAP)
- 47 – Presidentes das Confederações Sindicais (UGT E CGTP)
- 48 – Embaixadores de número
Juizes Conselheiros dos Tribunais Supremos
Vice-Procurador Geral da República

- Almirantes e Generais de 4 estrelas
- Presidentes do Conselho Nacional de Reitores
- 49 – Chefes de Gabinete do Presidente da República, do Presidente da Assembleia da República e do Primeiro-ministro
- 50 – Chanceleres das Ordens
- 51 – Presidentes dos Tribunais das Relações Reitores das Universidades do Estado
- 52 – Presidentes de Câmaras
- 53 – Governadores Cívicos
- 54 – Embaixadores portugueses em função no estrangeiro
 - Directores-Gerais
 - Secretário-Geral do Conselho Económico e Social
 - Alto-comissário para a Imigração e Minorias Étnicas
 - Alta Autoridade para a Comissão Social
 - Presidente da Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres
 - Presidentes dos Institutos Públicos
- 55 – Encarregados de Negócios com cartas de Gabinete
- 56 – Chefes de Gabinete dos Ministros
- 57 – Vice-Reitores das Universidades do Estado
 - Juizes Desembargadores
 - Procuradores-Gerais Adjuntos
- 58 – Director do Instituto de Defesa Nacional / Autoridade Nacional de Segurança / Vice-Chefes dos Estados-maiores dos três Ramos / Comandante Naval do Continente / Governador Militar de Lisboa / Comandante Operacional da Força Aérea / Comandantes das Regiões Militares
- 59 – Directores do Instituto Superior Naval de Guerra / do Instituto dos Altos Estudos Militares / do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea/Comandantes da Escola Naval / da Academia Militar / da Academia da Força Aérea (por ordem da sua antiguidade) /Comandante-Geral da Polícia de Segurança Pública / Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana
- 60 – Generais de 3 estrelas
 - Ministros Plenipotenciários
 - Juiz Presidente do Tribunal do Círculo
- 61 – Chefes de Gabinete dos Secretários de Estado
- 62 – Assessores da Casa Civil e da Casa Militar do Presidente da República, dos Gabinetes do Presidente da Assembleia da República e do Primeiro-Ministro
- 63 – Sub directores-gerais
- 64 – Encarregados de Negócios *ad interim*
- 65 – Presidentes da Academia das Ciências /Sociedade de Geografia / Academia Portuguesa de História
- 66 – Professores Catedráticos
- 67 – Chefes de Gabinete dos Subsecretários de Estado
- 68 – Presidentes das Associações Patronais
 - Presidentes das Associações Sindicais
- 69 – Comandante da Zona Militar / da Zona Marítima / da Zona Aérea
- 70 – Presidentes dos Conselhos de Gestão das Empresas Públicas
- 71 – Directores de Serviços
 - Juizes de Direito
 - Procuradores da República
 - Adjuntos dos Procuradores da República
- 72 – Consultores da Casa Civil do Presidente da República
 - Adjuntos do Gabinete do Presidente da Assembleia da República
 - Adjuntos do Gabinete do Primeiro-Ministro
 - Adjuntos do Gabinete dos Ministros
- 73 – Chefes de Divisão
- 74 – Adjuntos do Gabinete dos Secretários de Estado
 - Adjuntos do Gabinete dos Subsecretários de Estado

Anexo II

Portugal	Espanha	Brasil
1. Presidente da Republica	1.Rei ou Rainha	1. Presidente da Republica
- Sem correspondência –	2.Rainha consorte ou consorte da rainha	
- Sem correspondência –	3.Príncipes, Infantes	
2.Presidente da Assembleia da República	4.Presidente do Governo	2.Vice-Presidente
3. Primeiro-ministro	5.Presidente do Congresso dos Deputados	2.Cardeais e embaixadores estrangeiros
- Sem correspondência –	6.Presidente do Senado	3.Pres. Congresso Nacional e Pres. Câmara dos Deputados
4.Presidente do Supremo Tribunal de Justiça	7.Presidente do Tribunal Constitucional	3.Pres. Supremo Tribunal Federal
5.Presidente do Tribunal Constitucional	8.Presidente do Conselho Geral do Poder Judicial	Antigos chefes de Estado
6.Ministro da pasta a que respeita a cerimonia	9.Vice-presidentes do Governo	4.Ministros de Estado (...)
7.Antigos Presidentes da República	Sem correspondência	4.Chefe do Estado-maior das Forças Armadas (...)
8. Decano do Corpo Diplomático	10.Ministros	4.Procurador-geral da República
9.Ministros	11.Decano e embaixadores estrangeiros	4.Governador do distrito federal
10.Chefe do principal partido da oposição	12.Presidentes dos Conselhos de Governo das Com. Autónomas	4.Governadores dos Estados e Senadores
11.Ministros da República para os Açores e Madeira	13.Ex-presidentes do Governo	4.Deputados federais (...)
12. Embaixadores estrangeiros	14.Chefe da Oposição	4.Almirantes e marechais

Anexo III - XV Governo Constitucional- Composição

Primeiro-Ministro

José Manuel Durão Barroso

Ministra de Estado

Maria Manuela Dias Ferreira Leite

Ministro de Estado

Paulo Sacadura Cabral Portas

Ministra dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas

Maria Teresa Pinto Basto Gouveia

Ministro da Administração Interna

António Jorge de Figueiredo Lopes

Ministra da Justiça

Maria Celeste Ferreira Lopes Cardona

Ministro da Presidência

Nuno Albuquerque Morais Sarmento

Ministro dos Assuntos Parlamentares

Luís Manuel Gonçalves Marques Mendes

Ministro Adjunto do Primeiro-Ministro

José Luís Fazenda Arnaut Duarte

Ministro da Economia

Carlos Manuel Tavares da Silva

Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

Armando Cordeiro Sevinate Pinto

Ministra da Ciência e do Ensino Superior

Maria da Graça Carvalho

Ministro da Cultura

Pedro Manuel da Cruz Roseta

Ministro da Saúde

Luís Filipe da Conceição Pereira

Ministro da Segurança Social e Trabalho

António José de Castro Bagão Félix

Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação

António Carmona Rodrigues

Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente

Amílcar Theias

BIBLIOGRAFIA

Blanco Villalta, *Ceremonial en las Relaciones Públicas* (Buenos Aires, 1981);

Francisco Marín Calahorro, *Protocolo y Comunicación* (Barcelona, 2000)

Flávio Benedicto Viana, *Univerisdade:Protocolo, Rito e Cerimonial* (S.Paulo,1998)

Hélder de Mendonça e Cunha, *Regras do Cerimonial Português* (Lisboa, 1976);

Isabel Amaral, *Imagem e Sucesso – guia de Protocolo para Empresas* (Lisboa, 1997)

Isabel Amaral, *Imagem e Internacionalização* (Lisboa, 2000)

Jean Serres, *Manuel Pratique de Protocole* (Vitry-le-François, 1965).

John R. Wood, Jean Serres *Diplomatic Ceremonial and Protocol* (New York, 1970)

José Calvet de Magalhães, *Manual Diplomático* (Lisboa, 1997)

Marcillo Reinaux, *Fundamentos do cerimonial no Antigo Testamento* (Recife,2001)

Máximo Sgrelli, *Il Cerimoniale* (Roma 1998)

Maria Rosa Marchesi, *El Protocolo Hoy* (Madrid, 1993)

Nelson Speers, *Ceremonial para Relações Públicas* (S.Paulo,1984)