

FERNANDO MANUEL CARDOSO COELHO

**A segurança do transporte aéreo pós 11 de Setembro e a
aplicação do conceito de ‘ponto de segurança único’**

Orientador: Professor Doutor José Manuel Ivo Carvalho Vicente

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Escola de Ciências Económicas e das Organizações

Departamento de Aeronáutica e Transportes

Lisboa

2018

FERNANDO MANUEL CARDOSO COELHO

**A segurança do transporte aéreo pós 11 de Setembro e a aplicação
do conceito de ‘ponto de segurança único’**

Dissertação defendida em provas públicas para obtenção
do grau de Mestre em Gestão Aeronáutica na
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
no dia 28/05/2018, perante o júri, nomeado pelo
Despacho de Nomeação n.º: 199/2018, de 14 de maio
de 2018, com a seguinte composição:

Presidente: Professor Doutor Idalino André Magrinho

Arguente: Professor Doutor José Carlos Dias Rouco

Orientador: Professor Doutor José Ivo Carvalho Vicente

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Escola de Ciências Económicas e das Organizações

Departamento de Aeronáutica e Transportes

Lisboa

2018

A organização em excesso transforma em automatismos homens e mulheres, reprime o espírito criador e elimina a própria possibilidade de liberdade.

Aldous Huxley

Dedicatória

Dedico este trabalho ao Professor Valter Velez (*in memoriam*) pelo entusiasmo contagiante e constante sede de saber que me transmitiu, pelas conversas, livros e ideias que partilhámos, pelo carinho e respeito mútuo que tivemos mesmo quando não estávamos do mesmo lado. Pela amizade...

Aos meus pais por tudo que fizeram e que permitiu chegar aqui.

Aos meus filhos pelo amor, carinho e referência de força quando foi necessária para continuar.

Agradecimentos

A todas as pessoas com quem convivi ao longo da realização deste trabalho e cuja experiência, conhecimento e incentivo contribuíram para que ele fosse possível.

Resumo

Atualmente quase todos os passageiros que utilizam o transporte aéreo e que tenham de efetuar uma transferência num ou mais aeroportos intermédios antes de chegarem ao destino final são submetidos a um novo controlo de segurança para além daquele que foi efetuado no aeroporto de origem. Tal controlo é igualmente aplicado à sua bagagem de mão e/ou de porão. Apesar de alguns países já aplicarem tal procedimento antes de 2001, a exigência como norma internacional surgiu após os atos ocorridos a 11 de Setembro de 2001. Salvo raras exceções, esta repetição de procedimentos é efetuada porque a maioria dos países não reconhecem entre si as medidas de segurança aplicadas nos aeroportos de origem. Tal duplicação de controlos de segurança provoca ineficiências operacionais com custos elevados para os aeroportos e companhias aéreas assim como a insatisfação dos passageiros afetados. As várias organizações internacionais que regulamentam o setor do transporte aéreo assim como os vários representantes da indústria reconhecem as vantagens do reconhecimento mútuo das medidas de segurança tendo vindo a promover desde há alguns anos a adoção do conceito *ponto de segurança único* com o objetivo de evitar a repetição de controlos de segurança a passageiros e bagagens em transferência. No entanto a maioria dos Estados pouco têm avançado no sentido de estabelecerem acordos que permitiriam reduzir custos operacionais, aumentar a eficiência dos seus sistemas de transporte aéreo, contribuir para a satisfação do público viajante sem no entanto comprometer a segurança da aviação civil. O objetivo deste trabalho é dar um contributo para que um conceito que vem sendo discutido há mais de duas décadas, faz parte dos objetivos estratégicos do regulador internacional do setor e ter sido apoiado em duas conferências mundiais de alto nível e que seja adotado pelos países que o queiram implementar. Através da análise do sistema técnico-legal da aviação civil internacional tentaremos dar resposta a esta questão e apresentar soluções como é possível implementar tal princípio mantendo a eficiência e regularidade do transporte aéreo sem comprometer a segurança de pessoas e bens num contexto de ameaça permanente. O trabalho baseou-se numa pesquisa exploratória qualitativa tendo os resultados revelado que o desconhecimento da informação associado ao caráter de confidencialidade condicionam a aplicação do “ponto de segurança único”.

Palavras-chave:

Segurança, Aviação, Prevenção de atos ilícitos, Aeroporto, Ponto de segurança único.

Abstract

Currently almost all passengers and respective hand and/or hold baggage travelling by air transferring at an intermediate airport have to undergo a new security control additional to the one that they have been submitted before boarding at the point of origin, before reaching their final destination. Despite the fact that some countries were applying this procedure before 2001, it only became an international mandatory requirement after the incidents occurred on 11 September 2001. With very few exceptions this duplication of security controls is done because States do not recognize each other the security measures that are implemented at the airports of origin. The duplication of such security controls leads to operational inefficiencies with high costs for airports and airlines as well for growing dissatisfaction among passengers. The various international organizations that regulate the air transport sector in this matter have been promoting the adoption of the *one stop security* concept with the support of all relevant aviation industry stakeholders, with the objective of avoiding the repetition of security controls on transfer passengers and baggage. However, at the international level, little progress has been made towards the adoption of that concept.

The aim of this study is to contribute for the adoption of a concept that has been discussed for more than two decades, is part of the International Civil Aviation Organization (ICAO) strategic objectives and has been supported by two high level world conferences is by those countries willing to implement it. Through the analysis of the international civil aviation technical and legal system we will try to answer this question and demonstrate how it is possible to implement such principle maintaining at the same time the efficiency and regularity of air transport without compromising the security of people and goods in a context of permanent threat. This study was supported in a qualitative exploratory research and the results revealed that lack of knowledge of information associated to its confidential character constitute the restraint for the application of the “one stop security”.

Keywords: Airport, Aviation, One stop security, Prevention of unlawful acts, Security.

Abreviaturas, siglas e símbolos

ACI - Conselho Internacional dos Aeroportos

ARS - Área Restrita de Segurança

ASA - Secção da OACI responsável pelas Auditorias da Segurança da Aviação Civil

AVSEC - Segurança da Aviação Civil

AVSECP - Painel de peritos da OACI para a Segurança da Aviação Civil

CATE - Conferência sobre a Coordenação do Transporte Aéreo na Europa

CE - Comissão Europeia

CEAC/ECAC - Conferência Europeia da Aviação Civil

Cf. - Confere

CIA - Agência dos Serviços de Inteligência dos Estados Unidos da América

EUA - Estado Unidos da América

FAA - Autoridade Federal de Aviação Civil Norte-Americana

FPLP - Frente Popular para a Libertação da Palestina

IATA - Associação Internacional das Empresas de Transporte Aéreo

ICASS - Estratégia Global da OACI sobre Segurança da Aviação Civil

IFALPA - Associação Internacional dos Pilotos de Linha Aérea

ISD - Secção da OACI de apoio aos Estados com dificuldades em solucionarem deficiências

ICAO/OACI - Organização da Aviação Civil Internacional

OIPC - Organização Internacional de Polícia Criminal

PNSAC - Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil

PIA – Sistema de projeção de imagens fictícias de ameaças

PNCQ - Programa Nacional de Controlo da Qualidade da Segurança da Aviação Civil

PKD - Diretório de Chaves Públicas da OACI para leitura de passaportes eletrónicos

SARPs - Normas e Práticas Recomendadas

SFP - Secção da OACI responsável pelo desenvolvimento de políticas e material de orientação sobre segurança da aviação civil

TRIP - Programa da OACI sobre Identificação de Viajantes

WP - Nota de Estudo (*Working Paper*)

Índice

Introdução	5
CAPÍTULO I - Revisão da literatura	8
1.1 As motivações para os atos de interferência ilícita contra a aviação civil	9
CAPÍTULO II - Metodologia	14
2.1 Abordagem metodológica	15
2.2 Estrutura.....	16
CAPÍTULO III - As Normas da Aviação Civil Internacional.....	17
3.1 Da Conferência de Paris à Convenção de Chicago.	18
3.2. A Organização da Aviação Civil Internacional (OACI/ICAO).....	21
3.3. Gênese das Normas e Práticas Recomendadas.....	24
3.4 Estrutura dos Anexos à Convenção de Chicago.....	27
3.5 O Comité de Atos de Interferência Ilícita.....	28
3.6 As Convenções para a prevenção de atos ilícitos contra a aviação civil.....	30
3.7 Manual de Segurança da OACI (Doc 8973-Restrito).....	34
3.8 O Anexo 17 – Segurança.....	35
3.9 As revisões ao Anexo 17.....	38
CAPÍTULO IV - O Programa de Auditorias da OACI.....	42
4.1 O Programa Universal de Auditorias de Segurança da Aviação Civil da OACI (USAP)..	43
4.2 Âmbito do programa USAP.....	44
4.3 O segundo ciclo do programa USAP.....	45
4.4 Nivel limitado de transparência da informação do programa USAP.....	46
4.5 O novo USAP-CMA – Atividade de Monitorização Continua.....	48
4.6 Os elementos críticos de um sistema de monitorização.....	50
4.7 O processo de auditorias da OACI	53
4.8 Os princípios do programa USAP.....	55

CAPITULO V - A Segurança da Aviação Civil na Europa.....	56
5.1 - A Conferência sobre a coordenação do transporte aéreo na Europa.....	57
5.2 A Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC/ECAC).....	59
5.3 A regulamentação sobre segurança da aviação civil na União Europeia.....	61
5.4 O Regulamento Quadro.....	64
5.5 O Regulamento de Execução	70
5.6 Programa de inspeções da Comissão Europeia.....	71
5.7 O Memorando de Cooperação entre a OACI e a União Europeia.....	74
CAPITULO VI - O ponto de segurança único (One stop security).....	75
6.1 Origem do conceito ‘ponto de segurança único’	76
6.2 A conferência de alto nível ministerial sobre segurança da aviação.....	78
6.3 O ‘ponto de segurança único’ como objetivo estratégico da OACI.....	81
6.4 Da teoria à prática.....	83
6.5 O processo de validação para reconhecimento mútuo das medidas de segurança.....	87
CAPITULO VII - Conclusões.....	90
7.1 Conclusões	91
7.2 Limitações do Estudo.....	97
7.3 Propostas de investigação futura.....	98
Apêndice.....	100
Bibliografia.....	112

Índice de Figuras

Figura 1 - Ilustração sobre os dois níveis auditados no programa USAP.....	44
Figura 2 - Gráfico sobre o nível de incumprimento referente aos elementos críticos.....	47
Figura 3 - Gráfico sobre o nível de cumprimento referente aos elementos críticos.....	49
Figura 4 - Gráfico sobre o nível de cumprimento por área auditada.....	49
Figura 5 - Número de atos de interferencia ilícita ocorridos entre 1969-2016 registados na base de dados da OACI.....	98

Introdução

O Setor da indústria da aviação civil internacional integra atualmente mais de duas mil companhias aéreas cujas frotas no seu conjunto ultrapassam as vinte e cinco mil aeronaves operando em mais de três mil e setecentos aeroportos em todo o mundo. Anualmente cerca de 35 milhões de descolagens programadas transportam aproximadamente 3.7 bilhões de passageiros dos quais 325 milhões efetuam, pelo menos, uma transferência em aeroportos internacionais¹

Sendo um dos mais importantes setores da atividade económica mundial, a aviação civil comercial sempre teve a segurança, a regularidade e a eficiência como elementos essenciais para o seu desenvolvimento.

Hoje ninguém tem dúvidas que o transporte aéreo é considerado o meio de transporte mais seguro. No entanto, quando falamos de segurança na indústria da aviação, podemos afirmá-la em dois sentidos distintos. Ao contrário dos idiomas inglês e francês, o português e outros idiomas, como o espanhol, não possuem palavras diferentes para distinguir a sua aplicação de acordo com o contexto em que se enquadra; utilizando a palavra *segurança* indistintamente. O inglês e francês distinguem o âmbito da sua aplicação através da utilização de diferentes palavras dependendo do contexto. Quando se referem às políticas e medidas sobre a prevenção de acidentes utilizam a palavra *safety/securing* e quando se referem às medidas de proteção e prevenção de atos ilícitos contra a aviação civil usam a terminologia *security/sûreté*. Em Portugal utiliza-se habitualmente a palavra *segurança operacional* quando nos referimos às áreas *safety/securing* e *segurança da aviação civil* quando se trata de matérias no âmbito *security/sûreté*.

Quando falamos em segurança operacional, associamos o conceito à prevenção de falhas técnicas relacionadas com o desempenho mecânico da aeronave ou com a competência profissional dos tripulantes quando têm de intervir em situações de emergência.

¹ OACI. Em linha. Disponível em: <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/traffic-growth-and-airline-profitability-were-highlights-of-air-transport-in-2016.aspx>. Consultado em 20/07/2016

Neste trabalho o conceito de segurança que vamos abordar relaciona-se com o da prevenção de atos de interferência ilícita contra a aviação civil, isto é, com regras e procedimentos que visam prevenir a ocorrência de atos que possam, deliberadamente, pôr em causa a segurança do voo, e por isso mesmo considerados ilícitos.

A problemática que nos propomos investigar é a de saber porque é que um conceito que vem sendo discutido há mais de duas décadas e que faz parte dos objetivos estratégicos da OACI para além de ter sido apoiado em duas conferências mundiais de alto nível não é adotado pela maioria dos países. Esse conceito é conhecido como ‘ponto de segurança único’ ou *one stop security* em inglês e é caracterizado pela possibilidade de passageiros e bagagens uma vez inspecionados no aeroporto onde embarcam poderem transferir-se noutro aeroporto sem terem de ser novamente submetidos a um novo controlo de segurança antes de embarcarem no voo seguinte. Além da comodidade para o passageiro, tal procedimento permite incrementar a eficiência operacional dos voos, reduzir tempos de conexão e melhor utilização dos recursos disponíveis.

Através da análise do sistema técnico-legal da aviação civil internacional tentaremos dar resposta a esta questão e demonstrar como é possível aplicar o conceito mantendo a eficiência e regularidade do transporte aéreo sem comprometer a segurança.

Começaremos por fazer o enquadramento da nossa problemática com a análise do percurso histórico que levou à implementação das primeiras medidas para prevenir atos de interferência ilícita contra a aviação civil, situando as circunstâncias e as causas que levaram à sua adoção. Faremos a revisão da literatura para apresentar vários elementos que sustentam que as motivações que levam a alguém a cometer atos ilícitos contra a aviação civil nem sempre estão associados a atos terroristas que habitualmente servem como argumento para a implementação de medidas de segurança cada vez mais restritivas.

Faremos o enquadramento teórico e legal das várias organizações com competência no desenvolvimento e adoção de normas, práticas recomendadas e linhas de orientação para a sua aplicação, descrevendo a estrutura organizacional de cada uma delas, os fins que prosseguem e como têm contribuído para a definição dos sistemas de segurança da aviação civil internacional nos últimos anos.

Investigaremos os motivos pelos quais os Estados têm dificuldade em implementar o ‘ponto de segurança único’ apesar do estabelecimento de vários programas de auditorias que avaliam os sistemas e medidas de segurança implementados a nível mundial produzirem suficiente e abundante informação que poderia ser utilizada como referência para auxiliar os Estados a implementar tal conceito.

Finalmente, a conclusão que se pretende retirar deste trabalho é demonstrar que apesar de duas décadas de promoção do ‘ponto de segurança único’ cujo objetivo é contribuir para a eficiência e regularidade do transporte aéreo sem comprometer os necessários níveis de segurança, os Estados têm alguma relutância em aplicá-lo. Este trabalho pretende, ainda, ser pioneiro na publicação de literatura específica numa área pouco explorada em Portugal, como é o da divulgação de conhecimento e práticas no domínio da segurança da aviação civil. Pretendemos dar o passo exploratório na abertura de novos trilhos de discussão para a busca de resoluções práticas e eficazes na prossecução de elevados níveis de segurança mas que simultaneamente não contribuam para sobrecarregar com elevados encargos financeiros um setor já por si debilitado numa conjuntura económica desfavorável.

CAPITULO I

Revisão da literatura

1.1 As motivações para os atos de interferência ilícita contra a aviação civil

O primeiro ato de interferência ilícita registado contra a aviação civil ocorreu no Perú no dia 21 de Fevereiro de 1931. Um grupo de revolucionários peruanos sequestrou um avião que transportava correio, exigindo que o piloto sobrevoasse a cidade de Lima, com o objetivo de lançar panfletos de propaganda contra o Governo. Em Portugal, trinta anos mais tarde, a 10 de Novembro de 1961, um grupo de opositores ao regime de Salazar, utilizaria o mesmo *modus operandi* ao exigir que o comandante de um voo da TAP proveniente de Casablanca sobrevoasse a baixa altitude as cidades de Lisboa, Barreiro, Setúbal, Beja e Faro com o intuito de lançar panfletos que apelavam à oposição ao Governo de Salazar. Esta ação ficaria conhecida como “Operação Vagô” (Dias, 2001).

Após o incidente no Perú e até 1948 não se encontram registos de outros atos desta natureza mas entre 1948 e 1958 foram registados vários sequestros tendo sendo a maioria cometidos por cidadãos de países do chamado bloco de leste da Europa e cujas motivações se resumiam ao pedido de asilo político a países do ocidente. Casos de sequestro de aeronaves motivados por razões políticas continuam a ocorrer atualmente². Regressemos a 1958, ano que daria início a uma época marcada por inúmeros casos de sequestros de aeronaves cubanas e americanas coincidindo com o início da revolução cubana que opunha Fidel Castro a Fulgencio Batista, então presidente da república. Entre os inúmeros incidentes com aeronaves desviadas de e para Cuba nessa época, alguns foram protagonizados pela própria tripulação, que ao efetuarem voos domésticos decidiam divergir para Miami nos Estados Unidos e aí pedir asilo político (Feste, 2010). Iniciava-se assim um longo ciclo de sequestros de aeronaves de Cuba para os Estados Unidos da América e vice-versa. Sabe-se hoje que a maioria dos voos sequestrados de Cuba para os Estados Unidos eram apoiados e publicitados pelo governo norte-americano tornando-se numa prática continuada sobretudo depois do presidente Batista, aliado dos americanos, ter sido deposto por Fidel Castro.

² No dia 29 de Março de 2016 um indivíduo com um cinturão de explosivos amarrado ao corpo sequestrou um avião da companhia aérea egípcia Egyptair que fazia a rota entre Alexandria e Cairo exigindo aterrar no aeroporto de Larnaca no Chipre para aí pedir asilo político. O assaltante acabou por ser detido vindo a revelar-se que sofria de perturbações mentais e os explosivos também eram falsos. Em linha. Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160330_sequestro_egito_cgh_lab. Consultado em 6/04/2016

O mesmo sucederia do lado cubano. Durante o período revolucionário assistir-se-ia também a um conjunto de atos cometidos por elementos ligados a Fidel Castro que desviavam aeronaves dos Estados Unidos para Cuba como forma de retaliação aos sequestros americanos. Para ilustrar a facilidade e o exagero que este tipo de atos tomou nessa época, refira-se que só entre 1965 e 1968 foram cometidos mais de 150 atos ilícitos contra aeronaves americanas. Tal quantidade desmesurada de incidentes levaria em 1968 o governo dos Estados Unidos a implementar um programa de agentes armados a bordo, vulgarmente conhecidos por *Sky marshals*. Porém, tal medida não evitou que ainda durante esse mesmo ano 12 aeronaves fossem sequestradas e desviadas para Cuba (Feste, 2010). Foi só no início dos anos de 1990, com a queda dos regimes dos países do chamado bloco de Leste e com a consequente degradação da situação económica em Cuba que o número de incidentes baixaria consideravelmente.

Segundo Raman (2008), o aumento deste tipo de incidentes verificado desde 1958 pode ser atribuído a vários fatores. Por um lado, devido ao incentivo e patrocínio deste tipo de atos por parte da CIA, a Agência Central de Inteligência norte-americana, como forma de desestabilização do regime imposto em Cuba por Fidel Castro. Refira-se que todas as plantações e propriedades pertencentes a cidadãos dos Estados Unidos da América foram nacionalizadas por Castro. Nestes casos os sequestradores, inspirados e instigados pela referida Agência não faziam nenhuma exigência política em troca da libertação de passageiros ou entrega da aeronave. Os sequestradores apenas se limitavam a forçar o piloto a aterrar na base militar de Guantanamo em Cuba, sob administração americana ou num aeroporto dos Estados Unidos com a finalidade de aí pedirem asilo político e onde depois em conferências de imprensa preparadas pela própria CIA condenavam publicamente o regime comunista sendo-lhes concedido em troca o ambicionado asilo político. As aeronaves sequestradas em vez de serem devolvidas a Cuba eram simplesmente confiscadas pelo governo americano como forma de pagamento do prejuízo causado pelas nacionalizações às empresas americanas em Cuba.

Os sequestros funcionavam assim como arma psicológica para desacreditar o regime de Fidel Castro junto do povo cubano e desta forma tentar dissuadir outros países da América Latina a seguirem o modelo cubano. Para além disso também a frota da companhia aérea cubana se via afetada, uma vez que o arresto das suas aeronaves causava grandes dificuldades nas suas operações. Ainda segundo Raman (2008) outro fator a considerar foi os atos de retaliação que se sucederam por parte do regime cubano. Utilizado o mesmo princípio, aeronaves de companhias norte-americanas ou outras que transportassem um elevado número de cidadãos norte-americanos eram sequestradas com o intuito de desacreditar e fragilizar o governo dos Estados Unidos. Esta vaga de sequestros continuos envolvendo aeronaves de ambos os países só terminaria em 1973 com a assinatura de um acordo entre Cuba e Estados Unidos da América.³

Mas não foi só no continente americano que ocorreram este tipo de incidentes. Também noutras partes do globo, como que provocados por um efeito de simpatia, sucediam sequestros, contribuindo assim para o aumento dos dados estatísticos. Exemplo disso foram os desvios de aeronaves da China para Taiwan e da Índia para o Paquistão, em que o motivo também foi político e religioso. O carácter pacífico da maioria dos sequestros que até então se verificava viria a sofrer uma reviravolta no final da década de 1960 em que como consequência do conflito armado entre Israel e vários países árabes o sequestro de aeronaves não só aumentou como também passou a ter contornos mais violentos. Naudin (2007) considera este período como o do nascimento do terrorismo aéreo propriamente dito. É nesta fase que a organização designada Frente Popular para a Libertação da Palestina, vulgo FPLP, se torna particularmente ativa grangeando o apoio por parte de outros grupos adeptos da causa palestiniana, dos quais se destacaram o grupo Baader-Meinhof na Alemanha e as Brigadas Vermelhas na Itália. O alvo destes grupos era essencialmente o sequestro de cidadãos israelitas ou pessoas influentes com a finalidade de exigirem a troca de prisioneiros palestinianos detidos em prisões israelitas e europeias.

³ Memorandum of understanding on hijacking of aircraft and vessels and other offenses. 1973. Arquivo do Departamento de Estado dos E.U.A. Em linha. Disponível em <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e1/45640.htm>, Consultado em 23/09/2016.

Alguns dos atos praticados revestiram-se de alguma espetacularidade com o intuito de captar a atenção do público mas sem que daí resultasse um número elevado de vítimas. O caso mais mediático ocorreu a 6 de Setembro de 1970. Nesse dia cinco aeronaves foram sequestradas, quase em simultâneo, numa ação coordenada e planeada por elementos ligados à FPLP. Três das aeronaves, de registo israelita, suíço e norte-americano são desviadas para um aeródromo abandonado no deserto da Jordânia onde os terroristas convocam uma conferência de imprensa com jornalistas de todo o mundo e exigem a libertação de vários presos palestinianos em troca dos trezentos e dez passageiros que mantinham como reféns. Terminado o prazo para a libertação dos presos, os terroristas permitem o desembarque dos passageiros que se encontravam a bordo dos aviões e fazem explodir os três aparelhos em frente das câmaras de televisão das várias cadeias de comunicação internacionais que estavam presentes⁴. A cobertura mediática dada aos acontecimentos aliada à cedência das exigências dos terroristas por parte dos governos norte-americano, britânico e suíço, contribuiria para que ações semelhantes voltassem a repetir-se no futuro. Logo nos meses seguintes, aeronaves do Irão, Costa Rica e Índia foram sequestradas por grupos rebeldes exigindo concessões políticas em troca de reféns. Este “efeito de contágio” como refere Holden (1985) revelou que a ocorrência de um ato de interferência ilícita bem-sucedido e devidamente publicitado provoca, num curto espaço de tempo, a ocorrência de atos similares. A publicidade e cobertura mediática exagerada dada a tais acontecimentos constituem assim um fator estimulante para a repetição de atos desta natureza. Tal fenómeno, ainda segundo Holden (1985), ocorreu não só nos casos de sequestros motivados por razões políticas mas manifestou-se sobretudo em casos em que o motivo era a extorsão de dinheiro. O melhor exemplo e um dos casos mais mediáticos ocorreu a 24 de Novembro de 1971. Um indivíduo, sob o nome de D.B. Cooper, sequestra uma aeronave em Portland, Estados Unidos, exigindo um resgate de 200.000 dólares e dois pára-quedas. As exigências foram concedidas e Cooper conseguiu escapar.

⁴ The Telegraph Home Page. Terrorism in the sky: four decades of plane hijackings and bombings. Em linha. Disponível em, <http://www.telegraph.co.uk/news/picturegalleries/worldnews/6890490/Terrorism-in-the-sky-four-decades-of-plane-hijackings-and-bombings.html>. Consultado em 6/05/2016

Tal concessão viria a dar origem a uma onda sucessiva de tentativas de atos de extorsão, utilizando aeronaves civis. Só nos Estados Unidos, dos 31 casos de sequestros ocorridos durante o ano de 1971, 19 envolveram extorsão e em 15 deles os sequestradores exigiram pára-quedas. Três meses após o caso Cooper, um grupo de militantes da FPLP sequestrou uma aeronave alemã exigindo de 5 milhões de dólares pela devolução da aeronave. Outros estudos levados a cabo por Berkowitz e Macaulay (1971) haviam já revelado que a excessiva publicidade dada a determinados crimes violentos pode resultar no aumento da criminalidade. Também Jenkins (1981) refere que a cobertura mediática de eventos terroristas tende a exagerar o seu significado e a atmosfera de alarme que provoca produz percepções exageradas fazendo aumentar tendências de violência. O interesse de tais estudos reside em demonstrar que as motivações que levam indivíduos ou grupos a cometer atos ilícitos, utilizando a aviação civil, não depende exclusivamente de fatores políticos, ideológicos, religiosos ou outros, mas podem também resultar de influências extrínsecas não premeditadas tais como a cobertura mediática que é dada a alguns dos eventos e que provoca reações políticas no sentido de apaziguar a percepção de violência por eles criada entre a opinião pública. Constatamos pois que as questões políticas não são o único fator determinante de motivação para os sequestradores de aeronaves. Uma das motivações mais estranhas foi a que levou ao sequestro de um voo da companhia irlandesa Aer Lingus em 2 de Maio de 1981 num voo que fazia o trajeto entre Dublin e Londres Heathrow em que o sequestrador exigia que o Papa João Paulo II revelasse o 3º segredo de Fátima⁵. Outro estudo interessante foi efetuado por Silver (2009) onde revelou que entre 1999 e 2009, tomado como referência apenas as descolagens e aterragens de voos nos Estados Unidos, a probabilidade de alguém ser alvo de um ataque terrorista num voo era de 1 em 10,408,947 comparando com a probabilidade de ser atingido por um raio no período de um ano que é de 1 em 500,000. O que significa que mesmo viajando 20 vezes em avião durante um ano é mais provável ser atingido por um raio que ser atacado em voo por um terrorista.

⁵ Canal de notícias RTÉ. Em linha. Disponível em, <http://www.rte.ie/tv/scannal/aerlingushijack.html>, Consultado em 6/05/2016

CAPITULO II

Metodologia

2.1 Abordagem metodológica

Em virtude da pouca bibliografia disponível sobre o tema deste trabalho, a metodologia utilizada no desenvolvimento do presente trabalho, abrangeu uma sequência de atividades que foi iniciada com a análise bibliográfica composta sobretudo por consultas a documentos regulatórios da Aviação Civil, relatórios, notas de estudo, artigos e livros, assim como pesquisas e entrevistas informais junto de especialistas em segurança da aviação civil. Toda a informação depois de analisada e selecionada as partes aplicáveis à pesquisa, serviu de base para prosseguir para as etapas de trabalho posteriores.

Como alguns dos documentos são de acesso restrito foi feita intensa pesquisa para encontrar em fontes do domínio público informação que refletisse o conteúdo de tais documentos através de estudos, artigos publicados em revistas da especialidade, relatórios e entrevistas com alguns dos intervenientes na produção de tais documentos. Onde tal não foi possível recorreremos à citação das fontes de forma indireta.

Fizemos uma análise comparativa entre dois sistemas reguladores em matéria de segurança da aviação civil. Um de carácter global, a Organização da Aviação Civil Internacional e outro de carácter regional, a Comissão Europeia através da qual pretendemos demonstrar que apesar dos esforços feitos por tais organizações, no sentido de harmonizar e simplificar o quadro normativo sobre as medidas para a prevenção de atos ilícitos contra a aviação civil, os mesmos nem sempre têm contribuído como desejado para o alcance de tal objetivo. Com a sobreposição e ‘imposição’ de medidas por parte de alguns Estados, as mesmas têm-se transformado num autêntico ‘labirinto’ de regras e procedimentos difíceis de perceber pelos vários atores envolvidos (Feakin, 2011).

Devido à experiência pessoal do autor enquanto formador e auditor internacional em diferentes programas de auditorias, foi dado um forte contributo de reflexão pessoal sobre o tema em discussão com base em discussões e entrevistas com pessoas e peritos ligados à atividade da segurança da aviação civil. Para efeito de citações e referências seguimos a norma APA.

2.2 Estrutura

Quanto à estrutura deste trabalho, começámos por traçar o percurso histórico da aplicação das Normas e Práticas Recomendadas para a prevenção de atos de interferência ilícita contra a aviação civil, fazendo o enquadramento cronológico da ocorrência dos factos mais relevantes que levaram à discussão e implementação de tais medidas. Efetuamos o enquadramento teórico e legal das várias organizações com competência no desenvolvimento e adoção de normas, práticas recomendadas e guias de orientação para a sua aplicação, descrevendo a estrutura organizacional de cada uma delas, os fins que prosseguem e como têm contribuído para a definição e melhoria dos sistemas de segurança da aviação civil internacional nos últimos anos.

Analisámos alguns casos práticos e comparámos os gráficos dos resultados de auditorias, mas que por razões de confidencialidade não nos permite revelar o nome dos países ou aeroportos que serviram de amostra para este estudo.

Apresentámos exemplos em como a informação gerada pelas diversas entidades que levam a cabo as auditorias pode ser utilizada pelos Estados, com base no que as próprias normas internacionais prevêm sobre a partilha de informação sobre esta matéria.

A conclusão que se pretende retirar deste trabalho é a de que não basta a adoção de normas cada vez mais restritivas para tentar prevenir a ocorrência de novos atos de interferência ilícita contra a aviação civil, mas há que compreender o impacto real de tais medidas e da necessidade de discutir e reavaliar as normas, medidas e métodos atuais, apresentando um ‘roteiro’ de soluções possíveis para o problema levantado.

É necessário explorar novas abordagens e métodos de cooperação entre os Estados de modo a criar mecanismos que promovam a eficiência e regularidade do transporte aéreo mantendo os necessários níveis de segurança.

Pretendemos por último que este trabalho seja pioneiro na investigação e desenvolvimento de literatura específica numa área pouco explorada em Portugal, que é o domínio da segurança da aviação civil. Pretendemos dar o passo exploratório na abertura de novos trilhos de discussão para a busca de soluções práticas e eficazes na prossecução de elevados níveis de segurança mas que simultaneamente não contribuam para a sobrecarga de ónus financeiros num setor já por si debilitado numa conjuntura económica desfavorável. Finalmente esperamos contribuir para a manutenção do equilíbrio e compatibilização entre a facilitação e segurança do sistema do transporte aéreo.

CAPITULO III

As Normas da Aviação Civil Internacional

3.1 – Da Conferência de Paris à Convenção de Chicago.

Logo após a invenção do avião alguns visionários perceberam imediatamente que tal aparelho viria no futuro a revolucionar o setor dos transportes. Mas para que o seu desenvolvimento fosse possível, este não poderia ficar contido dentro dos limites estritamente de cada país. Por esta razão em 1910 a França lança o convite para a realização, em Paris, da primeira conferência sobre Direito Aéreo cuja finalidade era a de desenvolver um Código Aeronáutico Internacional. A conferência contou com a participação de 18 Estados europeus que acordaram num conjunto de princípios básicos que previam a criação de um futuro quadro normativo que definisse as regras para a aviação civil internacional.

Inicia entretanto a primeira grande guerra mundial onde a aviação viria a manifestar o seu potencial bélico mas que simultaneamente também permitiria a evolução técnica no domínio da aviação contribuindo dessa forma para o surgimento duma nova realidade completamente nova no domínio dos transportes, a necessidade de transportar mercadorias e pessoas de forma rápida e segura. Tornou-se pois evidente que este novo meio de transporte deveria merecer a necessária atenção e neste contexto surge uma nova dinâmica empresarial que aliada a outros eventos de indole mais aventureira criaram um clima propicio para o desenvolvimento da aviação civil prosseguindo assim os esforços e incentivos criados no domínio da indústria aeronáutica militar durante a guerra. Com o fim da guerra, a França toma a iniciativa no âmbito da Conferência de Paz de Paris em 1919 de propor às outras principais potências aliadas a realização duma Convenção Internacional sobre Navegação Aérea. A Convenção esteve vigente desde 1922 até 1947, ano em que entrou em vigor a Convenção de Chicago. O período entre as duas guerras mundiais continuou a ser marcado por um forte crescimento da aviação civil, tanto ao nível técnico como comercial, embora o transporte de passageiros não fosse muito significativo pois o privilégio de viajar de avião não estava ainda ao alcance de todos.

Apesar da aviação também durante a segunda guerra mundial ter sido massivamente utilizada para fins militares, os avanços técnicos e operacionais alcançados durante esse período viriam a dar os seus frutos após terminado o conflito. Nunca antes tantas pessoas e mercadorias haviam sido transportados entre distâncias tão longas. Tal procura obrigou à construção de inúmeras instalações de apoio ao tráfego aéreo pelo mundo inteiro de modo a permitir maior rapidez, coordenação e eficiência do novo transporte aéreo. É nesta época que os Estados Unidos da América, na qualidade de grande potência da indústria aeronáutica militar iniciam alguns estudos no sentido de transformar toda a indústria e infra-estruturas aeronáuticas criadas durante a guerra num elemento de desenvolvimento económico após esta ter terminado. Nesse sentido, em 1944 o Governo dos Estados Unidos lança o convite a 55 nações, incluindo Portugal que se fez representar com quatro delegados, para uma reunião a realizar na cidade de Chicago entre 1 de Novembro e 7 de Dezembro desse ano. De acordo com o registo que consta nas Minutas da Conferência da Aviação Civil Internacional (ICAO 1944), o objetivo da reunião seria o de:

Tomar providências para o imediato estabelecimento, de forma ainda provisória, de rotas e serviços aéreos a nível mundial; criar um Conselho interino para recolher, registar e estudar dados relativos à aviação internacional e formular recomendações para seu aperfeiçoamento e ainda discutir os princípios e métodos a serem seguidos após a adoção de uma nova convenção sobre aviação.

Esta reunião ficaria conhecida como a ‘Convenção de Chicago’ e aí seria redigido um acordo provisório sobre a Aviação Civil Internacional que viria a entrar em vigor a 6 de Junho de 1945, proporcionando assim a base para o estabelecimento de regras comuns a nível técnico e operacional para a aviação civil internacional.

O mesmo acordo também previa o estabelecimento duma Constituição que permitisse a criação duma Organização da Aviação Civil Internacional. Este acordo provisório viria a ser substituído em 4 de Abril de 1947 quando o texto da Convenção entrou em vigor depois de mais de metade dos 55 Estados participantes na reunião em Chicago terem ratificado o acordo, criando assim formalmente a Organização da Aviação Civil Internacional.⁶ Logo após ter sido criada, o seu Conselho viria a adotar um conjunto de Normas e Práticas Recomendadas sob a forma de Anexos à Convenção de Chicago, que atualmente são 19 e cada um diz respeito a uma área específica do sistema da aviação civil.⁷

⁶ Atualmente fazem parte da Organização 192 Estados contratantes.

⁷ Anexo 1 - Licenças aeronáuticas

Anexo 2 - Regras do ar

Anexo 3 - Serviço meteorológico para a navegação aérea internacional

Anexo 4 - Cartas aeronáuticas

Anexo 5 - Unidades de medida utilizadas nas operações aéreas e terrestres

Anexo 6 - Operações com aeronaves

Anexo 7 - Marcas de nacionalidade e matrícula de aeronaves

Anexo 8 - Aeronavegabilidade

Anexo 9 - Facilitação

Anexo 10 - Telecomunicações aeronáuticas

Anexo 11 - Serviços de tráfego aéreo

Anexo 12 - Busca e salvamento

Anexo 13 - Investigação de acidentes aéreos

Anexo 14 - Aeródromos

Anexo 15 - Serviços de informação aeronáutica

Anexo 16 - Protecção ambiental

Anexo 17 - Segurança aérea - Protecção da aviação civil internacional contra os atos de interferência ilícita

Anexo 18 - Transporte seguro de mercadorias perigosas por via aérea.

Anexo 19 - Sistemas de gestão de segurança operacional

3.2. – A Organização da Aviação Civil Internacional (OACI/ICAO)

A Convenção de Chicago é a carta Constituinte da OACI e nela se encontra definido o modo de funcionamento da Organização. De acordo com os termos da Convenção a Organização é composta por uma Assembleia, um Conselho e um Secretariado.

A Assembleia é composta por representantes de todos os Estados contratantes e é o órgão soberano da OACI. Reúne-se cada três anos para analisar o trabalho da Organização, definir a política de atuação para o triénio seguinte e aprovar o respetivo orçamento. O Conselho é o órgão executivo e é eleito pela Assembleia para um mandato de três anos. Atualmente é composto por 36 membros⁸ eleitos pela Assembleia e o critério de escolha é baseado em três pressupostos, a saber:

- Estados com importância relevante no transporte aéreo;
- Estados que mais contribuem para a disponibilização de instalações de apoio à navegação aérea; e
- Estados cuja nomeação garanta que todas as áreas geográficas do mundo estão representadas.

É o Conselho que aprova e adota as Normas e Práticas Recomendadas que depois são incorporadas nos correspondentes anexos à Convenção de Chicago. Para os assuntos técnicos relacionados com a segurança operacional o Conselho é assistido por uma Comissão de Navegação Aérea, para as questões económicas conta com apoio de um Comité do Transporte Aéreo e para as questões de segurança da aviação civil é assessorado pelo Comité para os Atos de Interferência Ilícita. Este último é o órgão responsável pelo desenvolvimento de normas técnicas e outras disposições relacionadas com a proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita cuja tarefa principal é como referimos assessorar o Conselho sobre esta matéria.

⁸ Portugal esteve representado no Conselho da OACI durante o triénio 2013-2016 como membro do grupo ABIS que é um grupo do qual fazem parte também a Austria, Bélgica, Croácia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo e Suíça e que rodam entre si o lugar no Conselho.

Este Comité é ainda apoiado por um grupo designado por *AVSEC Panel*⁹ que é constituído por peritos em segurança da aviação civil de várias nacionalidades e a quem compete discutir e apresentar propostas normativas e recomendações, que uma vez aprovadas integrarão o Anexo 17 - Segurança.

O Secretariado é dirigido por um(a) Secretário(a)-Geral e divide-se em cinco áreas principais:

1. Navegação Aérea,
2. Transporte Aéreo,
3. Cooperação Técnica,
4. Assuntos Jurídicos, e
5. Administração e Serviços.

É sob a Direção do Transporte Aéreo que funciona o Departamento de Segurança da Aviação e Facilitação (ASF) que é composto por quatro seções, cujas atividades se relacionam entre si:

1. A Seção de desenvolvimento de políticas e material de orientação sobre segurança (ASP);
2. A Seção de assistência aos Estados com dificuldades em solucionar deficiências na área da segurança (ISD-SEC);
3. A Seção responsável pela gestão e condução de auditorias (ASA); e
4. A Seção de Facilitação (FAL)

É a Seção ASP que desenvolve as políticas de segurança com base nas propostas emanadas pelos vários grupos de trabalho criados no seio do grupo *AVSEC Panel*. Em simultâneo, esta seção também desenvolve todo o material de orientação necessário para ajudar os Estados na correta implementação das normas com o fim de evitar, na medida do possível, várias interpretações sobre a aplicação das Normas e Práticas Recomendadas. É disso exemplo o Manual de Segurança - *Security*, mais conhecido por Documento 8973/Restrito.

⁹ Este grupo de peritos em segurança da aviação civil conhecido por *AVSEC Panel* foi formalmente constituído em 1986 por decisão do Conselho da OACI ao nomear um grupo ad hoc para rever o Anexo 17 e apresentar propostas para fazer face ao incremento da ameaça contra a aviação civil após dois incidentes ocorridos num curto espaço de tempo em Junho de 1985. Um foi o sequestro de um voo da companhia aérea TWA donde resultou o assassinato dum militar americano que foi atirado para fora do avião em frente das câmaras de televisão e o outro foi uma explosão dum avião da Air India em pleno voo.

À Seção ISD-SEC compete-lhe, por sua iniciativa com base em critérios definidos ou sempre que solicitada, apoiar os Estados na implementação das medidas de segurança, quando estes revelam dificuldades na resolução de deficiências detetadas durante uma auditoria ou a pedido daqueles no âmbito do processo de preparação de uma auditoria futura. A sua ação inclui ainda o desenvolvimento e participação de ações de formação para a qualificação de pessoal na área da segurança.

A seção de auditorias, ASA, tem como missão planejar, gerir e realizar o programa universal de auditorias de segurança, vulgo USAP-CMA, cujo objetivo é avaliar o nível de implementação e cumprimento dos Estados relativamente às Normas do Anexo 17 e às Normas relacionadas com a segurança contidas no Anexo 9, assim como a capacidade dos Estados em desenvolverem e manterem um sistema de segurança eficaz que seja capaz de cumprir com os requisitos internacionais e nacionais estabelecidos.

A Seção de Facilitação (FAL) é responsável pela gestão dos programas relacionados com o Anexo 9 - Facilitação, nomeadamente o desenvolvimento e implementação da estratégia do Programa da OACI sobre Identificação de Viajantes (TRIP) e a gestão do Diretório de Chaves Públicas da OACI (PKD) que é um repositório centralizado duma base de dados que permite a troca de informação para a identificação e autenticação de passaportes eletrónicos por parte dos Estados. Estes três programas têm o mesmo objetivo que é a gestão eficiente dos processos de controlo de fronteiras com a finalidade de acelerar o desembarço de aeronaves, passageiros, tripulações, bagagem e carga evitando atrasos desnecessários que possam comprometer a regularidade das operações. As Normas e Práticas Recomendadas sobre facilitação foram adotadas pela primeira vez em 25 de Março de 1949 entrando em vigor em 1 de Março de 1950 e constituem o Anexo 9 à Convenção de Chicago. O Anexo 17 que define as Normas e Práticas Recomendadas sobre segurança da aviação civil só viria a ser adotado 30 anos mais tarde, em 1974. Constatamos pois que os temas relacionados com a eficiência e rapidez das operações de voo precederam muito antes as preocupações com a segurança na sua vertente da prevenção de atos ilícitos. A própria Convenção de Chicago expressa no seu artigo 22º a obrigação por parte de cada Estado Contratante de adotar medidas que sejam práticas, mediante a emissão de regulamentos especiais ou outros no sentido de facilitar e acelerar a navegação de aeronaves entre os territórios dos Estados Contratantes de modo a evitar atrasos desnecessários. O interesse primordial residia pois na promoção da regularidade e eficiência das operações de voo.

3.3. – Gênese das Normas e Práticas Recomendadas

Há quatro elementos essenciais que fazem com que as Normas e Práticas Recomendadas desenvolvidas pela OACI sejam um instrumento eficiente no contributo para a segurança da aviação civil internacional. Esses elementos assentam fundamentalmente em quatro conceitos. São eles: a cooperação, o consenso, o cumprimento e o compromisso. A cooperação manifesta-se na fase de desenvolvimento das Normas e Práticas Recomendadas, o consenso traduz-se na sua aprovação, o cumprimento revela-se na sua aplicação e o compromisso assenta na continuidade da sua aderência.

O desenvolvimento duma nova Norma ou Prática Recomendada ou revisão das já existentes pode iniciar com uma proposta da própria OACI ou pode partir da iniciativa de um ou vários Estados contratantes. No caso das Normas e Práticas Recomendadas de carácter técnico relacionadas com a segurança operacional (*Safety*) as propostas são analisadas pela Comissão de Navegação Aérea. Caso se trate de matérias relacionadas com a segurança da aviação civil (*Security*) compete ao Comité de Atos de Interferência Ilícita fazer tal análise. Os aspetos técnicos que tratam de matérias específicas e que requerem um tipo de análise mais detalhado são, normalmente, discutidos por um painel de peritos. Assuntos menos complexos são atribuídos ao Secretariado que poderá ser assessorado por um grupo de estudo ou de trabalho mais reduzido. Depois de várias reuniões e discussões, os grupos de trabalho apresentam uma proposta técnica à Comissão de Navegação Aérea ou ao Comité de Atos de Interferência Ilícita para efetuarem uma revisão preliminar sobre aspetos que poderão ser eventualmente controversos de modo a serem discutidos antes da proposta ser distribuída aos Estados e outras organizações interessadas para que estes possam pronunciar-se.

O prazo que os Estados ou outras organizações dispõem para fazer comentários é normalmente de três meses. Decorrido o prazo para comentários, estes são analisados pelo Secretariado que elabora um documento de trabalho com os comentários recebidos e prepara uma proposta de ação.

Terminado o prazo para fazer comentários, compete à Comissão/Comité elaborar a revisão final das recomendações efetuadas e preparar a redação do documento final, que incorporará as emendas ou introdução de novas normas, práticas recomendadas ou procedimentos, assim como toda a documentação suplementar.

Finalizada a proposta, ela é apresentada pela Comissão/Comité, acompanhada de um relatório ao Conselho para adoção. A proposta será então adotada se dois terços dos Estados representados no Conselho votarem a favor. Uma vez adotada a proposta é elaborada uma edição preliminar que é distribuída a todos os Estados, acompanhada de uma nota explicativa onde se informa sobre as várias datas associadas à entrada em vigor do novo documento. De acordo com a política da OACI, os Estados dispõem de três meses para se manifestarem, caso estejam em desacordo com as alterações propostas. Para além disso é dado ainda mais um mês para que os Estados disponham de um período de tempo para preparar a transição e adoção das novas alterações, fazendo com que o prazo de implementação do documento tenha lugar, aproximadamente quatro meses após a sua adoção pelo Conselho da OACI. Entre a data de entrada em vigor e a data de implementação do documento, decorre ainda um período de quatro meses, que poderá ser mais alargado ou encurtado em função da situação em concreto. É durante este último período, até um mês antes da data de implementação, que os Estados deverão formalmente notificar a OACI sobre as diferenças ou conflitos que possam existir entre as disposições contidas nas novas normas e as disposições contidas no ordenamento jurídico desses Estados. Sempre que um Estado não possa ou não consiga cumprir com alguma das normas contidas nos anexos, está obrigado a comunicar tal incapacidade à OACI, nos termos definidos no artigo 38º da Convenção:

*Qualquer Estado que se ache impossibilitado de cumprir em todos os seus detalhes certas normas ou procedimentos internacionais, ou de modificar os seus próprios regulamentos ou regras, de forma a harmonizá-las com as normas ou procedimentos internacionais que tenham sido objeto de emendas, ou se o Estado considerar necessário adotar regulamentos e práticas diferentes em algum ponto dos estabelecidos nas normas internacionais, deve notificar imediatamente a Organização Internacional de Aviação Civil das diferenças existentes entre suas próprias práticas e as internacionais.*¹⁰

¹⁰. ICAO (2006) Doc.7300/9. Art. 38 Convention on International Civil Aviation. 9th Edition.

Assim, sempre que um Estado notifique uma diferença no cumprimento de determinada norma, é dado conhecimento dessa diferença a todos os outros Estados através da publicação nos suplementos dos anexos, onde constará o nome do país e qual a norma ou normas em questão. As Normas e Práticas Recomendadas são formuladas de forma geral e abstrata e restringem-se aos requisitos base, ou seja, limitam-se a descrever os aspetos essenciais do requisito e são elaboradas em dois níveis. Aquelas que constituem um corpo de natureza reguladora fundamental, e por isso são nucleares, integram o texto principal do anexo enquanto as outras que especificam detalhes técnicos, integram os apêndices aos anexos ou constituem um manual em separado, facilitando assim a sua consulta e aplicação. As diferenças comunicadas são publicadas no suplemento do referido Anexo. Se a maioria dos Estados não manifestar desacordo, o novo documento entra em vigor na data prevista, devendo aqueles implementar todas as medidas aí previstas. Após a data de implementação, é enviada uma carta a todos os Estados (*State letter*), comunicando-lhes a data em que o documento é aplicável e o Secretariado publica então a nova edição definitiva. Em média decorrem dois anos entre a data da revisão preliminar levada a cabo pela Comissão/Comité até à data de implementação. Tal facto deve-se ao elemento consensual de todo o processo, permitindo uma ampla participação e discussão por parte de todos os Estados, contribuindo dessa maneira para que o sistema de regulamentação da aviação civil internacional seja o mais harmonizado e universal possível.

3.4 Estrutura dos Anexos à Convenção de Chicago

A Estrutura do documento que constitui um Anexo à Convenção de Chicago é composta por um texto que constitui o Anexo propriamente dito que incorpora as Normas e Práticas Recomendadas adotadas pelo Conselho e que de acordo com as disposições da Convenção se definem como se segue:

- a) Norma é definida como *qualquer especificação sobre características físicas, configuração, material, desempenho, pessoal ou procedimentos, cuja aplicação uniforme se considera **necessária** para a segurança ou regularidade da navegação aérea internacional e à qual, de acordo com a Convenção, se ajustarão os Estados Contratantes.*
- b) Uma Prática Recomendada por sua vez é *qualquer especificação sobre características físicas, configuração, material, desempenho, pessoal ou procedimentos, cuja aplicação uniforme se considera **conveniente**, por razões de segurança, regularidade, eficiência da navegação aérea internacional, e à qual, de acordo com a Convenção, os Estados Contratantes devem empenhar-se no respetivo cumprimento.*

Todos os Anexos são adotados nos seis idiomas oficiais da OACI¹¹ e cada um dos Estados Contratantes deve escolher uma das traduções para fins de aplicação nacional e demais efeitos previstos na Convenção, seja para o utilizar diretamente ou mediante tradução para o seu próprio idioma, devendo notificar a sua preferência à Organização. Para facilitar a leitura e indicar o respetivo estatuto, as «Normas» aparecem em letra de tipo corrente e as «Práticas Recomendadas» em itálico, precedida da palavra ‘Recomendação’.

¹¹ Árabe, Chinês, Castelhana, Francês, Inglês e Russo.

3.5 O Comité de Atos de Interferência Ilícita.

Quando em Novembro e Dezembro de 1944 os redatores da Convenção de Chicago, discutiam e assinavam o documento que viria a ser o documento fundamental para o estabelecimento da legislação técnica internacional no domínio da aviação civil, dificilmente imaginavam a necessidade de alguma vez se estabelecerem medidas para prevenir atos de apoderamento ilícito de aeronaves, sabotagem e muito menos que aeronaves civis algum dia pudessem vir a ser usadas como uma arma como foi o caso dos ataques em 11 de Setembro de 2001. Em 1944 ninguém previa este tipo de ameaças à segurança da aviação civil e por isso tão pouco a necessidade de adotar Normas e Práticas Recomendadas para a sua prevenção. Referimos anteriormente que só no final da década de 1960 é que este tipo de atos se tornou um problema e preocupação graves para a segurança da aviação civil internacional, levando as entidades competentes a considerar a necessidade de se desenvolver e adotar um quadro normativo internacional que definisse as regras para o combate e prevenção de atos de interferência ilícita contra a aviação civil. A OACI como entidade reguladora da aviação civil internacional assume então a liderança no desenvolvimento de políticas e medidas de prevenção necessárias e que fossem capazes de fazer face às novas ameaças com que a segurança da aviação se via confrontada. Neste sentido, os membros do seu Conselho decidem criar, nos termos do artigo 52º da Convenção de Chicago, um Comité especial composto por 11 membros do próprio Conselho ao qual é incumbida a tarefa de desenvolver medidas e procedimentos de prevenção que possam desencorajar de forma eficaz quaisquer atos de interferência ilícita contra a aviação civil.¹² Era assim criado no seio da Organização um Comité responsável para tratar os assuntos relacionados com atos de interferência ilícita, ao qual e de acordo com os termos de referência que constam no apêndice à resolução do Conselho que o criou, lhe compete apenas tratar de problemas relacionados com a captura ilícita de aeronaves, sabotagem ou ataques armados dirigidos contra a aviação civil ou instalações afetas ao transporte aéreo internacional.

¹² ICAO News Release, Montreal, Canada, 1969. ICAO Doc.8849-C/990/2 Arquivo ICAO

Constituído o Comité, foi-lhe dado como missão desenvolver um conjunto de medidas e procedimentos com a finalidade de ajudar os Estados a promoverem um sistema eficaz de segurança da aviação civil. Ou seja, desenvolver um quadro normativo que incluísse medidas de prevenção contra atos ilícitos no setor da aviação civil internacional, incluindo a definição de práticas e procedimentos, assim como a afetação de recursos materiais, técnicos e humanos para prevenir e sempre que necessário, responder a atos de interferência ilícita. Apesar desta iniciativa por parte da OACI não foi evitado o desproporcionado aumento de crimes violentos que continuou a afetar negativamente a segurança da aviação civil internacional nos anos seguintes. Exemplo disso foi a explosão em pleno voo de dois aviões das companhias Swissair e Austrian Airlines no dia 21 de Fevereiro de 1970 e que resultaria na convocatória duma Sessão Extraordinária da Assembleia da OACI para Junho desse mesmo ano.

Uma das resoluções¹³ saída dessa Assembleia pedia o desenvolvimento de novas disposições normativas que tratassem especificamente o problema de atos de interferência ilícita contra a aviação civil, nomeadamente, situações de apoderamento ilícito de aeronaves. Tais disposições deveriam ser inseridas nos anexos já existentes, reiterando ainda que o único documento dedicado exclusivamente à segurança deveria continuar a ser o manual de segurança. No entanto tal proposta não vingou e em 1973, o Conselho reconhecia a necessidade de ser criado um Anexo específico, sobre segurança da aviação civil. Neste sentido, a Comissão de Navegação Aérea, de Transportes Aéreos e o Comité de Interferência Ilícita, desenvolvem um conjunto de Normas e Práticas Recomendadas sobre segurança que viriam a ser adotadas pelo Conselho em 22 de Março de 1974, dando origem ao Anexo 17, intitulado – Segurança (*Security*) e que constitui o primeiro marco legal, a nível internacional a estabelecer normas e recomendações para proteger a aviação civil, instalações e pessoal com ela relacionadas, assim como o público em geral contra atos de interferência ilícita. O novo Anexo viria a ser publicado em Agosto de 1974 e implementado a 27 de Fevereiro de 1975.

¹³ OACI 1970 - Resolution A17/10

3.6 – As Convenções para a prevenção de atos ilícitos contra a aviação civil

Ainda como resultado da quantidade de atos relacionados com o sequestro e sabotagem de aeronaves e outros atentados contra instalações de apoio à navegação aérea, nos finais da década de 1960, a comunidade internacional reconheceu a seriedade da 'pirataria aérea' e por isso em 1963 a OACI promove a realização duma Convenção Internacional em Tóquio no Japão,¹⁴ para discutir sobre ofensas e outro tipo de atos cometidos a bordo de aeronaves. Aí se estabeleceram, entre outras, as regras que passaram a obrigar os Estados a devolver as aeronaves ao país de registro e a repatriar os passageiros sequestrados. Estabeleceu ainda pela primeira vez os poderes do comandante da aeronave como autoridade a bordo. Seguir-se-iam outras Convenções importantes como a Convenção de Haia em 1970¹⁵ sobre a repressão da captura ilícita de aeronaves, a Convenção e o Protocolo de Montreal, ambos em 1971¹⁶, sobre a repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil.

¹⁴ A Convenção de Tóquio, assinada a 14 de Setembro de 1963 foi ratificada por Portugal através do Decreto-Lei nº 45 904, de 5 de Setembro de 1964, é relativa às infrações e a certos atos cometidos a bordo de aeronaves, A Convenção de Tóquio confere ainda poderes ao Comandante, outros membros da tripulação e, em circunstâncias específicas, até aos passageiros a bordo para tomarem as ações necessárias para prevenirem a ocorrência de atos ilícitos a bordo e desembarcar o agressor ou até mesmo entregá-lo às autoridades do Estado contratante onde a aeronave venha a aterrar se a gravidade da ofensa assim o justificar. A Convenção protege o comandante, tripulantes ou passageiros que o assistam em impor as medidas julgadas necessárias contra qualquer ação judicial com respeito às ações por eles tomadas.

¹⁵ A Convenção define a captura ilícita duma aeronave e os Estados contratantes deveriam prever as medidas apropriadas para a punição dos seus autores. Ao abrigo das disposições da Convenção de Haia, um Estado é obrigado, seja ou não o Estado de matrícula da aeronave, a tomar as medidas necessárias para estabelecer a sua jurisdição sobre o delito no caso em que o presumível autor se encontre no seu território e recuse a sua extradição. Caso não haja acordo de extradição entre os Estados envolvidos, o Estado onde o autor se encontrar deve submetê-lo às suas autoridades competentes para procedimento criminal nos termos do direito penal desse Estado. A Convenção exige ainda que o Estado onde a aeronave se encontra deve tomar todas as diligências no sentido de facilitar, sem demora, a continuação da viagem dos passageiros e tripulantes assim como a restituição da aeronave e carga aos seus legítimos proprietários.

¹⁶ A Convenção de Montreal trata dos atos não abrangidos pelas Convenções de Tóquio e de Haia. Define um amplo espectro de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil e os Estados contratantes comprometem-se a punir de forma severa a prática de tais atos. A Convenção contém disposições mais pormenorizadas sobre a competência jurídica, ação judicial, detenção e extradição dos infratores do que as anteriores Convenções.

Seguiu-se a Convenção sobre a marcação de explosivos para efeitos de deteção em 1998¹⁷ e recentemente, em 2010, a Convenção e Protocolo de Pequim¹⁸ sobre a repressão de atos ilícitos relacionados com a aviação civil internacional e que atualiza os termos e referências inscritos nas Convenções anteriores incluindo disposições sobre novos tipos de ameaça como sejam as de teor biológico, químico, nuclear e radioativo.

Também nos finais da década de 1960 os Estados Unidos da América tomam as primeiras iniciativas legislativas no sentido de tentar prevenir e diminuir a ocorrência de atos de interferência ilícita contra a aviação civil. Em 1968 o presidente J.F. Kennedy aprova legislação que pune, com pena de prisão não inferior a 26 anos ou até mesmo com pena de morte, aqueles que cometessem atos a bordo duma aeronave dos quais resultasse a morte de passageiros ou tripulantes. Mas seria com o presidente Richard Nixon que as primeiras medidas visíveis de segurança seriam implementadas, quando em Setembro de 1970 anuncia um plano para combater a ‘pirataria aérea’, decretando que as companhias aéreas americanas instalassem equipamentos e técnicas de vigilância em determinados aeroportos. Dois anos mais tarde, a autoridade federal de aviação civil norte-americana, vulgo FAA, tornava obrigatório a utilização de um sistema de rastreio para passageiros que incluísse um ou mais dos seguintes métodos: análise do perfil de comportamento, utilização de detetores de metal, verificação de identidade e revista manual (Aléman, 2008). Tais medidas, no entanto, viriam a revelar-se pouco eficazes uma vez que o número de atos ilícitos não diminuiu após a adoção de tais medidas e por isso, em Dezembro de 1972, a FAA passaria a exigir às companhias aéreas que inspecionassem os seus passageiros e respetiva bagagem de cabina em todos os voos regulares.

¹⁷ No essencial, esta Convenção convoca os Estados a tomarem as medidas necessárias e eficazes para impedir o fabrico de explosivos que não sejam marcados para efeitos de deteção, assim como impedir a circulação dos mesmos para dentro ou fora do seu território.

¹⁸ Nesta conferência foram adotados dois instrumentos jurídicos sobre segurança da aviação civil. A Convenção para a repressão de atos ilícitos contra a aviação civil internacional e o Protocolo para a repressão da captura ilícita de aeronaves. Estes dois instrumentos jurídicos criminalizam atos como a sabotagem e o sequestro e facilitam a cooperação entre os Estados na sua penalização. A Convenção de Pequim veio ainda criminalizar o ato da utilização de aeronaves civis como uma arma e o uso de materiais perigosos para atacar aeronaves ou outros alvos no solo. Passou também a ser passível de ação penal o transporte ilegal de armas químicas, biológicas, nucleares e materiais relacionados.

Passou também a ser obrigatório para as companhias aéreas a apresentação de um programa de segurança, que incluísse medidas para prevenir, não só, a introdução de armas, explosivos ou artigos incendiários a bordo das suas aeronaves, mas também outro tipo de medidas como a verificação dos antecedentes dos funcionários com acesso a áreas restritas nos aeroportos e procedimentos de controlo para prevenir o acesso de pessoas não autorizadas às suas instalações e aeronaves.¹⁹ No entanto, à medida que se estabeleciam procedimentos e implementavam medidas para prevenir a recorrência de um ato sucedido, como por exemplo a instalação de equipamento de raios-x e detetores de metais nos aeroportos, terroristas e outros criminosos passaram a utilizar novos métodos para tentar introduzir armas e explosivos a bordo dos aviões. Assim, armas tais como pistolas, granadas e facas, que em virtude da instalação de detetores de metais, passaram a ser mais difíceis de levar para bordo duma aeronave, foram substituídas por engenhos explosivos improvisados, isto é, bombas de fabrico artesanal e que geralmente eram colocadas dentro da bagagem de porão registada mas cujo proprietário depois acabava por não embarcar ou desembarcava numa escala intermédia deixando ficar a bagagem a bordo. Exemplo disso foi o caso do voo 182 da Air India a 22 de Junho de 1985 onde uma bomba explodiu a bordo sobre o oceano atlântico no percurso entre o Canadá e a Índia. Um segundo voo da Air Índia foi alvo dum atentado no mesmo dia mas o atraso do voo provocou a explosão da bagagem com o avião ainda no chão no aeroporto de Narita-Japão, tendo apenas provocado a morte de dois passageiros. Mas o caso mais mediático continua a ser o voo 103 da Pan Am que a 21 Dezembro de 1988 explodiu sobre a povoação de Lockerbie na Escócia no percurso de Londres para Nova Iorque provocando a morte de todos os ocupantes do avião e algumas pessoas em terra que foram atingidas pelos destroços.

¹⁹ Cf. *Anti-hijacking or Air Transportation Security Act of 1974* (Public Law 93-366) August 5, 1974. Esta lei serviu de base legal para que a Autoridade Federal para a Aviação (FAA) iniciasse um programa de estudo e desenvolvimento de equipamento que fosse capaz de proteger os passageiros contra atos violentos a bordo. A lei *International Security and Development Act of 1985* (Public Law 99-83) veio permitir a utilização de agentes armados a bordo, a possibilidade de inspecionar aeroportos e operadores estrangeiros com voo para os Estados Unidos e exige a aprovação de um programa de segurança a operadores estrangeiros que voem para os Estados Unidos e a lei *Aviation Security Improvement Act of 1990* (Public Law 101-604) November 16, 1990 foi considerada talvez a mais detalhada e abrangente iniciativa legislativa elaborada para melhorar a segurança da aviação civil nos E.U.A.

A bomba dissimulada num rádio portátil encontrava-se numa mala de porão dum passageiro que desembarcou numa escala intermédia e não voltou a embarcar. Para além dos atos atrás mencionados, outros ocorreram no passado recente e dos quais destacamos o presumível atentado terrorista que foi desmantelado pelos serviços de informações britânicos em Agosto de 2006 e que levou à implementação de medidas restritivas quanto à quantidade de líquidos que podem ser transportados na bagagem de cabina. Também em Dezembro de 2009 um passageiro tentou fazer explodir um avião da companhia da Northwest Airlines, com explosivos escondidos dentro da sua roupa interior não tendo conseguido concretizar os seus intentos devido à imediata intervenção de alguns passageiros e tripulantes de cabina. Estes incidentes que acabamos de mencionar provocaram reações no seio da comunidade internacional que levaram à adoção de novas medidas de segurança para prevenir a sua ocorrência mas nenhum deles teria o impacto como aqueles que ocorreram no dia 11 de Setembro de 2001 e que contribuíram para uma profunda mudança do quadro normativo internacional sobre segurança da aviação civil.

3.7 Manual de Segurança da OACI (Doc 8973-Restrito).

O Manual de Segurança da OACI para a Salvaguarda da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita, conhecido também como Documento 8973 é um documento de distribuição restrita e é um guia desenvolvido para auxiliar os Estados em como aplicar as Normas do Anexo 17 pois fornece detalhes e orientações sobre como implementar as Normas e Práticas Recomendadas contidas no referido Anexo. Foi publicado pela primeira vez em 1971 e vai já na sua décima edição pois é continuamente revisto e emendado em função das novas ameaças e desenvolvimentos tecnológicos. O Documento 8973- Restrito contém ainda orientações sobre os aspetos organizacionais a nível nacional, tais como estabelecer um programa nacional de segurança da aviação civil, um programa de controlo de qualidade, define as responsabilidades de supervisão dos Estados no que diz respeito à avaliação da eficácia das medidas de segurança e ainda como aborda temas relacionados com gestão dos recursos humanos, nomeadamente sobre recrutamento, seleção e formação do pessoal envolvido na implementação de medidas de segurança da aviação civil. Também ao nível da organização da segurança aeroportuária, as entidades gestoras de aeroportos e qualquer entidade responsável pela conceção da infra-estrutura aeroportuária, encontram no referido documento orientações sobre a arquitetura organizacional da segurança aeroportuária, assim como desenvolver e executar um programa de segurança do aeroporto.

Para além dos aspetos organizacionais inclui também orientações sobre medidas preventivas de segurança no âmbito operacional destinadas a todas as entidades envolvidas no sistema de segurança da aviação, incluindo entre outros, procedimentos sobre controlo de acessos a áreas restritas de segurança, passageiros e bagagem de cabina, bagagem de porão, carga e correio, e ainda medidas relacionadas com gestão de crises e resposta a atos de interferência ilícita.

3.8 O Anexo 17 - Segurança

Como foi dito anteriormente, o primeiro Anexo à Convenção de Chicago a estabelecer Normas e Práticas Recomendadas para a prevenção de atos ilícitos contra a aviação civil foi o Anexo 17, publicado em 1974. A primeira edição era composta por um preâmbulo, uma nota introdutória, sete pequenos capítulos e um apêndice com extratos de outros anexos assim como de outros documentos com relevância para a segurança da aviação civil²⁰. Eram abordados principalmente aspectos administrativos e de coordenação, sendo que das 25 disposições que continha, apenas 7 são Normas sendo as restantes 18, Práticas Recomendadas. De realçar a referência que é feita no preâmbulo que estabelece que *as Normas e Práticas Recomendadas devem ser aplicadas pelos Estados Contratantes na proporção correspondente ao tipo de ameaça de atos interferência ilícita contra a aviação civil internacional predominante em cada Estado*. (ICAO 1974) Verificamos pois, que a intenção desde o início foi estabelecer um conjunto de Normas e Práticas Recomendadas gerais e abstratas dando a oportunidade a cada Estado de as implementarem de acordo com o nível de ameaça identificado por cada um deles. Nota interessante é também a inclusão duma referência chamando à atenção dos Estados para usarem a mesma terminologia constante no texto do Anexo aquando da transposição para o ordenamento jurídico interno de cada Estado, como aliás já havia sido deliberado pelo Conselho numa resolução de 13 de Abril de 1948, relativamente aos outros Anexos. O documento começa por versar sobre a aplicabilidade do mesmo, contendo uma única disposição afirmando que as medidas de segurança devem ser aplicadas de forma proporcional tendo sempre em conta o grau de ameaça e níveis de risco que aquelas pretendem mitigar.

Das quatro definições que são descritas nenhuma delas define o que é a segurança, sendo feita, no entanto, uma nota, esclarecendo que tal definição estaria em fase de estudo, assim como outras como ‘ato de interferência ilícita’, ‘programa de segurança’ e ‘autoridade apropriada’.

²⁰ Anexo 2 – Regras do Ar

Anexo 6- Operações de aeronaves

Anexo 9 – Facilitação

Anexo 10 – Telecomunicações aeronáuticas

Anexo 11 – Serviço de tráfego aéreo

Anexo 14 – Aerodromos

Doc 4444-RAC/501 – Procedimentos para Serviços de Navegação Aérea

No entanto, a Norma 3.2.1 da primeira edição, refere que cada *Estado Contratante deve designar uma autoridade apropriada no seio da sua administração que será responsável pelo programa de segurança da aviação civil* (ICAO1974). As definições de 'segurança' e 'programa de segurança' apenas viriam a constar no elenco de definições da 3ª edição do Anexo 17 em 1986 e a de 'ato de interferência ilícita' surge pela primeira vez na 8ª edição em 2006. Quanto à definição de 'autoridade apropriada' nunca viria a ser dada uma definição concreta. Interessante referir que o requisito para a adoção de um programa nacional de segurança da aviação civil começou por ser uma prática recomendada e não uma Norma como é atualmente. São ainda descritas algumas Práticas Recomendadas sobre a cooperação entre Estados assim como entre as várias entidades, dentro dos Estados, que contribuem para o sistema de segurança da aviação civil e o capítulo mais extenso é o que é dedicado às operações aeroportuárias, em que uma das Práticas Recomendadas apela para que as medidas e procedimentos de segurança devam ser implementados de modo a causar o mínimo de interferência ou atrasos nas atividades da aviação civil internacional.²¹ Tal recomendação ainda hoje se mantém e que sem dúvida reflete uma das maiores dificuldades no processo de gestão de qualquer sistema de segurança aeroportuária que é a de tentar permanentemente conciliar as medidas de segurança, por definição restritivas, com as da facilitação, isto é, sobretudo aquelas relacionadas com os tempos de processamento de passageiros e bagagens com vista à manutenção da regularidade e eficiência das operações de voo.

Desde sua primeira publicação, o Anexo 17 tem sido sujeito a constantes revisões para garantir que as disposições nele contidas se mantêm atuais e eficazes. Por se tratar dum documento que estabelece Normas mínimas para a segurança da aviação mundial, ele é submetido a um escrutínio minucioso antes de sofrer quaisquer alterações, acréscimos ou supressões. Até à data da realização deste trabalho o Anexo 17 foi emendado quinze vezes em resposta às necessidades identificadas pelos Estados relativamente a novos tipos de ameaça ou desenvolvimento de novas tecnologias, como já fizemos alusão anterior.

²¹ ICAO.1974.Anexo 17, Prática Recomendada 5.1.4

Tal revisão é da responsabilidade do *AVSEC Panel*, que é como já referimos, um grupo de peritos nomeados pelo Conselho da OACI e que inclui representantes de vários países²², bem como organizações internacionais tais como o Conselho Internacional dos Aeroportos (ACI), a Associação Internacional das Transportadoras Aéreas (IATA), a Federação Internacional das Associações de Pilotos de Companhias Aéreas (IFALPA), a Organização Internacional de Polícia Criminal (OIPC-Interpol) e a Comissão Europeia (CE).

²² O painel AVSEC é atualmente constituído por peritos da Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Etiópia, França, Alemanha, Grécia, Índia, Itália, Japão, Jordânia, México, Nigéria, Rússia, Senegal, Espanha, Suíça, Reino Unido e os Estados Unidos da América.

3.9 As revisões ao Anexo 17

O desenvolvimento e implementação de um sistema eficiente e sustentável de segurança da aviação exige que tal sistema seja desenvolvido em concordância com padrões, procedimentos e práticas internacionalmente aceites. O Artigo 37º da Convenção de Chicago estabelece que cada Estado Contratante se compromete a colaborar em assegurar o mais alto grau possível de uniformidade nos regulamentos, normas, procedimentos e organização com o objetivo de facilitar e melhorar a navegação aérea internacional. No que diz respeito à segurança da aviação, é de particular importância manter padrões uniformes em todo o mundo, já que o nível de proteção contra atos de interferência ilícita decorrente da implementação de medidas de segurança, tal como estipulado nas Normas e Práticas Recomendadas internacionais é tão forte quanto o elo mais fraco da cadeia de elementos que constituem o sistema da aviação civil mundial. A implementação de Normas e Práticas Recomendadas por um Estado Contratante deverá ser efetuada através da promulgação de regulamentação nacional nesse Estado. Assim, como um primeiro passo para cumprir as suas obrigações e responsabilidades, cada Estado deve promulgar legislação interna sobre segurança da aviação civil.

A Convenção de Chicago também estabelece no seu Art. 22º que *cada um dos Estados contratantes concorda em adotar todas as medidas possíveis, mediante regulamentos especiais ou de qualquer outro modo, para facilitar e fomentar a navegação de aeronaves entre os territórios dos Estados Contratantes e evitar todo atraso desnecessário às aeronaves, tripulações, passageiros e carga*. Neste sentido, quando o Anexo 17 à Convenção é publicado pela primeira vez em 1974, toma em linha de conta estas duas disposições contidas no texto fundamental.

Já em 1974 o Anexo 17 fazia uma Recomendação, a 4.1.1 (ICAO 1974), apelando aos Estados para cooperarem com outros Estados, nomeadamente com os adjacentes e com aqueles com quem mantivessem mais relações comerciais, no sentido de desenvolverem programas de segurança complementares. Recomenda ainda que as medidas e procedimentos deviam ser aplicados nos aeroportos de maneira a causarem o mínimo de interferência ou atraso da atividade da aviação civil internacional. Nessa época, a ameaça mais significativa para a aviação civil era vista como sendo o sequestro e por isso, as Normas e Práticas Recomendadas tenderam a concentrar-se em estabelecer as políticas que os Estados deveriam adotar para prevenir situações de sequestro, em detrimento de outros atos de interferência ilícita como por exemplo a sabotagem, ataques em voo ou ataques a instalações de apoio à navegação aérea.

Comparando os textos das várias edições do Anexo 17, constatamos que o texto inicial foi sendo alterado ou emendado, quase sempre, como reação a incidentes que iam acontecendo, sempre numa tentativa de adotar medidas que fossem capazes de prevenir a ocorrência de novos atos utilizando o *modus operandi* anterior. A título de exemplo, referimos que a emenda 7 que deu origem à 4ª edição do anexo 17 aprovada em Junho de 1989 surgiu como reação ao acidente ocorrido em Dezembro de 1988 no voo 103 da companhia aérea Pan American e trouxe alterações no sentido de clarificar melhor as Normas que diziam respeito à reconciliação²³ de bagagem com os passageiros, aos controlos sobre artigos deixados no avião por passageiros que desembarcavam, assim como medidas a serem aplicadas à carga e correio postal em determinadas situações,

Outra grande alteração verificou-se com a 11ª emenda ao Anexo 17 em Dezembro de 2001 e que foi efetuada com vista a enfrentar os desafios colocados para a aviação civil provocados pelos eventos de 11 de Setembro de 2001. Muitas das Práticas Recomendadas até então passariam a ter o estatuto de Normas. A emenda 11 passou também a incluir disposições sobre cooperação internacional relativa a informações sobre ameaças.

²³Reconciliação define um processo aplicado antes do embarque que garanta que toda a bagagem registada que é carregada no porão da aeronave corresponde a um passageiro que embarcou nessa mesma aeronave.

O estabelecimento dum programa nacional de controlo da qualidade, medidas de controlo de acesso a áreas restritas de segurança nos aeroportos; medidas relacionadas com a segurança dos passageiros e bagagens, a possibilidade para a utilização de agentes armados a bordo, medidas de segurança e proteção do *cockpit*; assim como a aplicabilidade do Anexo também incluir os voos domésticos passaram igualmente fazer a parte das novas disposições do Anexo 17.

Várias emendas foram entretanto feitas e a última, a 15ª encontra-se implementada desde Julho de 2017 e constitui a atual 10ª edição do Anexo 17, contendo 70 Normas e 15 Práticas Recomendadas. Verificamos pois que desde a sua primeira publicação até ao texto atual, o Anexo 17 sofreu profundas alterações. Aquilo que começou por ser um texto recomendatório vocacionado fundamentalmente para as operações aeroportuárias, foi evoluindo para um texto mais normativo exigindo cada vez mais a aplicação de medidas mais restritivas, em função da natureza das ocorrências que foram sucedendo.

Vimos que uma das disposições fundamentais sobre a aplicabilidade do Anexo 17 foi enunciada logo no texto da primeira edição ao afirmar que as Normas e Práticas Recomendadas deveriam ser aplicadas, por parte de cada Estado, de forma proporcional em função do risco a que cada um destes Estados estava exposto. Neste sentido, competia a cada Estado aplicar as medidas e procedimentos adequados de acordo com o tipo e nível de ameaça avaliado por cada um deles. Tal princípio viria a consubstanciar-se numa Prática Recomendada em 1981, com a publicação da segunda edição do Anexo 17. Aí se refere que os Estados contratantes deveriam rever de forma constante o nível de ameaça a que estavam expostos tendo em consideração a situação da segurança da aviação civil internacional. Em 1986 com a adoção da terceira edição passou a ter o estatuto de Norma com a seguinte redação: *Cada Estado contratante deve manter sobre constante revisão o nível de ameaça dentro do seu território, tendo em conta a situação internacional e ajustar os elementos relevantes do seu programa nacional de segurança da aviação civil em conformidade.*²⁴ Já no período pós 11 de Setembro, o texto da Norma sofreria uma pequena alteração, passando a constar que tal ajustamento deveria ser feito com base numa avaliação de risco efetuada pelas autoridades nacionais com competência nessa matéria.

²⁴ ICAO. 1986. Anexo 17 – 3ª Ed. Norma 3.1.6

Para ajudar os Estados a efetuarem uma avaliação da ameaça e a correspondente gestão do risco a ela associado, a OACI desenvolveu linhas de orientação que passaram a constar no Documento 8973-Restrito. Neste sentido, os Estados deveriam aplicar as medidas de segurança adequadas em função do tipo de ameaça e de risco existentes em cada um deles, prosseguindo assim o princípio de soberania consagrado nos dois primeiros artigos da Convenção de Chicago²⁵. Porém, hoje em dia na prática pensamos que esse espaço de manobra já é muito reduzido devido ao aumento do número e nível de medidas exigidas pelas Normas atualmente em vigor. Basta lembrar que enquanto o número de Práticas Recomendadas se tem mantido mais ou menos constante de 18 em 1974 para 15 em 2017, o número de Normas sofreu um aumento exponencial pois das 7 iniciais contamos atualmente com 70. Deste modo, em nosso entender e salvo nos casos onde se trata de aplicar medidas ainda mais restritivas daquelas que os Estados já são obrigados a implementar como resultado da exigência das Normas atuais, poucas medidas mais poderão ser implementadas em função de uma avaliação de risco e tipo de ameaça a que estão expostos. O que verificamos é que atualmente muitas das medidas são adotadas pelos Estados em função de exigências feitas por outros Estados e que por razões comerciais são obrigados a cumprir e não necessariamente em função do nível de ameaça determinado pelo Estado que é solicitado a aplicá-las.

De acordo com o Anexo 17 cada Estado deve desenvolver e implementar um programa nacional de segurança da aviação civil que, através de regulamentos, práticas e procedimentos, defina as medidas adequadas para salvaguardar a aviação civil contra atos de interferência ilícita, considerando sempre a regularidade e eficiência dos voos. Devem para além disso também desenvolver e aplicar um programa de controlo da qualidade da segurança da aviação civil e um programa nacional de formação para os diferentes níveis de pessoal trabalha em aviação civil. Para ajudar os Estados nessa tarefa também o Documento 8973-Restrito contém as especificações sobre o conteúdo que tais programas deve ter. Todos os Estados dispõem por isso de toda a informação como desenvolver os seus programas nacionais.

²⁵ Diz o texto da Convenção que os Estados contratantes reconhecem que cada Estado tem a soberania exclusiva e absoluta sobre o espaço aéreo sobre seu território, considerando-se como território de um Estado, a extensão terrestre e as águas territoriais adjacentes, sob a soberania, jurisdição, proteção ou mandato desse Estado.

CAPITULO IV

O Programa de Auditorias da OACI

4.1 O Programa Universal de Auditorias de Segurança da Aviação Civil da OACI (USAP)²⁶

Ainda no rescaldo do choque provocado pelos acontecimentos do dia 11 de Setembro de 2001 realizou-se logo em Setembro e Outubro a 33ª reunião magna da OACI onde foi adotada uma Resolução²⁷ dirigida ao Conselho e ao seu Secretário-Geral no sentido de considerarem ser estabelecido um programa universal de auditorias de segurança com carácter obrigatório, que abrangesse todos os Estados contratantes da Organização e cuja finalidade seria avaliar o nível de implementação das normas do Anexo 17 nesses Estados. Solicitava-se ainda a convocatória de uma reunião ministerial de alto nível sobre segurança da aviação civil cujo objetivo seria o de fortalecer o papel da OACI no desenvolvimento de Normas e Práticas Recomendadas neste domínio assim como a monitorização da sua implementação. A reunião ministerial viria a ser realizada em Montreal-Canadá em Fevereiro de 2002 e durante a qual foi aprovada uma estratégia global no sentido de reforçar a segurança da aviação civil a nível mundial e restaurar a confiança do público no transporte aéreo de modo a promover a rápida recuperação financeira do setor, fortemente abalada pelos acontecimentos do 11 de Setembro. Um elemento central dessa estratégia foi a criação de um plano de ação de segurança que incluía a realização de auditorias obrigatórias, regulares, sistemáticas e harmonizadas para aferir o nível de implementação e cumprimento das normas do Anexo 17 em todos os Estados-contratantes da OACI. Assim, e consistentes com os resultados da 33ª Assembleia e da Conferência ministerial de alto nível, o Conselho da OACI aprovaria o referido plano de ação durante a sua 166ª sessão em Junho 2002, tendo a primeira auditoria no âmbito do programa universal tido lugar logo em Novembro desse ano. Iniciava-se assim o primeiro ciclo de auditorias do programa USAP da OACI e para fazer a gestão do programa foi mesmo criada uma Seção de Auditorias de Segurança que funciona como unidade independente e conta com uma estrutura exclusivamente dedicada ao desenvolvimento de material de apoio, planeamento e implementação do programa USAP.

²⁶ Universal Security Audit Program.

²⁷ Resolução A33-1 “Declaração sobre a utilização indevida de aeronaves civis como armas de destruição e outros atos terroristas envolvendo a aviação civil”.

4.2 Âmbito do programa USAP

Como referimos no ponto anterior, o programa de auditorias de segurança da aviação civil USAP foi concebido para determinar o grau de cumprimento dos Estados com as normas do Anexo 17 à Convenção de Chicago. Mas outro dos objetivos foi também determinar até que ponto, os Estados possuíam a capacidade de implementar e manter um sistema de segurança capaz de prevenir a ocorrência de atos ilícitos contra a aviação civil. Neste sentido, o âmbito das auditorias não se restringia apenas ao nível da avaliação da regulamentação e procedimentos em conformidade com as normas definidas no Anexo 17 mas abrangia também a avaliação das medidas aplicadas a nível aeroportuário, proporcionando assim, com esta dupla abordagem, traçar um quadro geral e abrangente, permitindo a recolha de informação que resultasse em recomendações para melhorar os sistemas de segurança existentes. A nível nacional pretendia-se avaliar se os Estados dispunham de uma estrutura organizativa adequada capaz de supervisionar as atividades de segurança nos seus aeroportos. A política de cooperação com outros Estados sobre matérias de segurança era outro dos pontos a avaliar. A nível aeroportuário seria avaliada também a organização destes no que há segurança aeroportuária diz respeito mas também aspetos mais operacionais como sejam, entre outros, o controlo de acessos, rastreio de passageiros e bagagens e medidas de segurança aplicadas à carga, fornecimento de provisões para bordo, planos de contingência e de resposta a atos de interferência, como ilustra a figura 1:

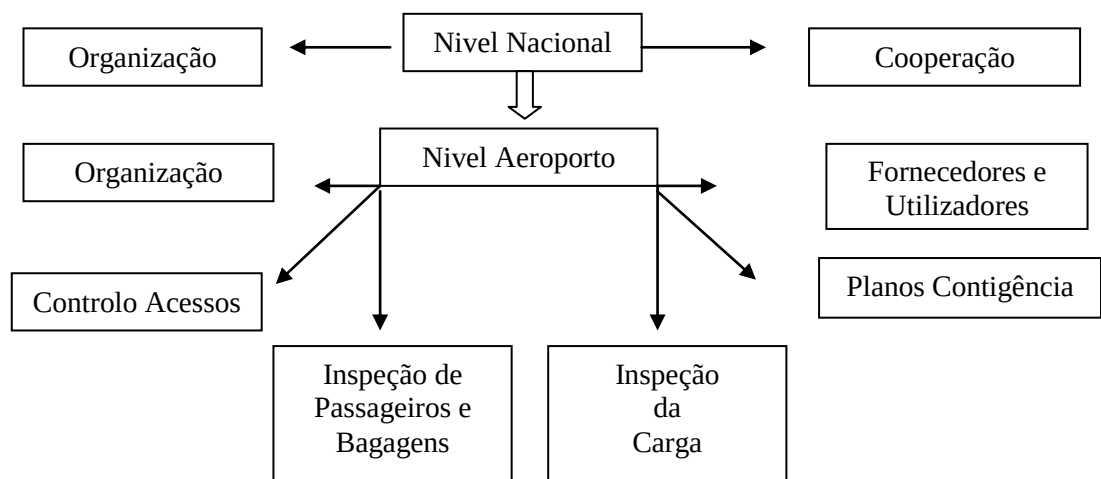


Figura 1
(fonte ICAO)

4.3 O segundo ciclo do programa USAP

Terminado o primeiro ciclo de auditorias e ao reconhecer a importância do programa USAP como instrumento de identificação dos problemas de segurança da aviação a nível mundial, permitindo, em simultâneo, fornecer recomendações para a sua solução, a 35ª Assembleia da OACI adota uma Resolução²⁸ para que o programa tivesse continuidade.

É assim que em 2008 se inicia o segundo ciclo de auditorias que passa a centrar-se não apenas no nível de cumprimento das normas do Anexo 17 mas também na avaliação sobre a capacidade dos Estados em prover a nível nacional uma supervisão adequada sobre as atividades de segurança da aviação civil através da aplicação efetiva dum conjunto de elementos críticos que um sistema de supervisão de segurança deve possuir, conforme estabelecido no Documento 10047 da OACI (2015). Este Documento descreve os deveres e responsabilidades dos Estados Contratantes da OACI em relação à criação e gestão de um sistema nacional de supervisão das normas e medidas de segurança de aviação civil. O documento fornece informações e orientações sobre como desenvolver um sistema de supervisão, destacando as obrigações dos Estados enquanto signatários da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago). O manual estabelece os parâmetros respeitantes às responsabilidades de supervisão das normas e medidas de segurança da aviação dos Estados Contratantes, enfatizando o compromisso dos Estados para com segurança com respeito à atividade da aviação desses Estados. Vários elementos críticos foram identificados como componentes essenciais de um sistema de supervisão de segurança da aviação e que deverão ser considerados para a efetiva implementação de uma política de segurança e procedimentos a ela associados. Ao mesmo tempo, a nova metodologia passou a efetuar uma análise em profundidade das práticas de segurança da aviação nos Estados, detetando se os métodos e capacidade de monitorização são efetivamente implementados. Além disso, o segundo ciclo passou também a incorporar as disposições pertinentes relativas à segurança constantes no Anexo 9 – Facilitação.

²⁸ A Resolução da Assembleia A35-9 com o título *Consolidated statement of continuing ICAO policies related to the safeguarding of international civil aviation against acts of unlawful interference*, instrui o Secretário-Geral para continuar com o programa USAP de forma regular, mandatoria, sistematica e harmonizada em todos os Estados Contratantes, devendo as auditorias ser conduzidas tanto a nível nacional como aeroportuário de forma a avaliar a capacidade de monitorização das medidas de segurança da aviação civil do Estado assim como as medidas de segurança implementadas em aeroportos pré determinados.

4.4 Nível limitado de transparência da informação do programa USAP

Durante o primeiro e metade do segundo ciclo de auditorias nenhum tipo de informação sobre os resultados das mesmas era disponibilizado aos Estados. A informação sobre os resultados da auditoria apenas era disponibilizada ao Estado auditado, podendo no entanto *a posteriori* disponibilizá-la ou partilhá-la por sua iniciativa. Salientamos que no caso dos resultados das auditorias sobre segurança operacional do programa USAP os resultados são divulgados na íntegra a todos os restantes Estados.

Assim e reconhecendo a importância da partilha de informação, a Assembleia da OACI na sua 36^a sessão vem consolidar a Resolução A35-9 adotada na sessão anterior e apela ao Conselho para ponderar a introdução de um nível limitado de transparência em relação aos resultados das auditorias de segurança da aviação civil, no sentido de dar a conhecer aos outros Estados os resultados sobre a percentagem do nível de cumprimento com os oito elementos críticos definidos no Documento 10047 da OACI (2015) e sobre os qual falaremos mais adiante.

Respondendo ao apelo feito pela Assembleia, o Conselho decide em 2010 durante a 189^a Sessão introduzir um novo nível de transparência no programa universal de auditorias que se traduz pela disponibilização de informação sobre a deteção de problemas considerados terem um impacto significativo na segurança a nível mundial (ICAO 2010 AFI)²⁹. Tal informação passou a estar disponível em linha num 'sítio seguro'. Aí passou a ser colocado um gráfico a indicar a percentagem do nível de incumprimento³⁰ do Estado, comparativamente com os restantes Estados, como indica a figura 2. Ou seja, quanto mais elevada for a percentagem maior é o nível de incumprimento desse Estado com os requisitos definidos no manual de auditorias do programa USAP e que compreendem cerca de duas centenas de perguntas que permitem aferir o cumprimento dos elementos críticos na várias áreas auditadas.

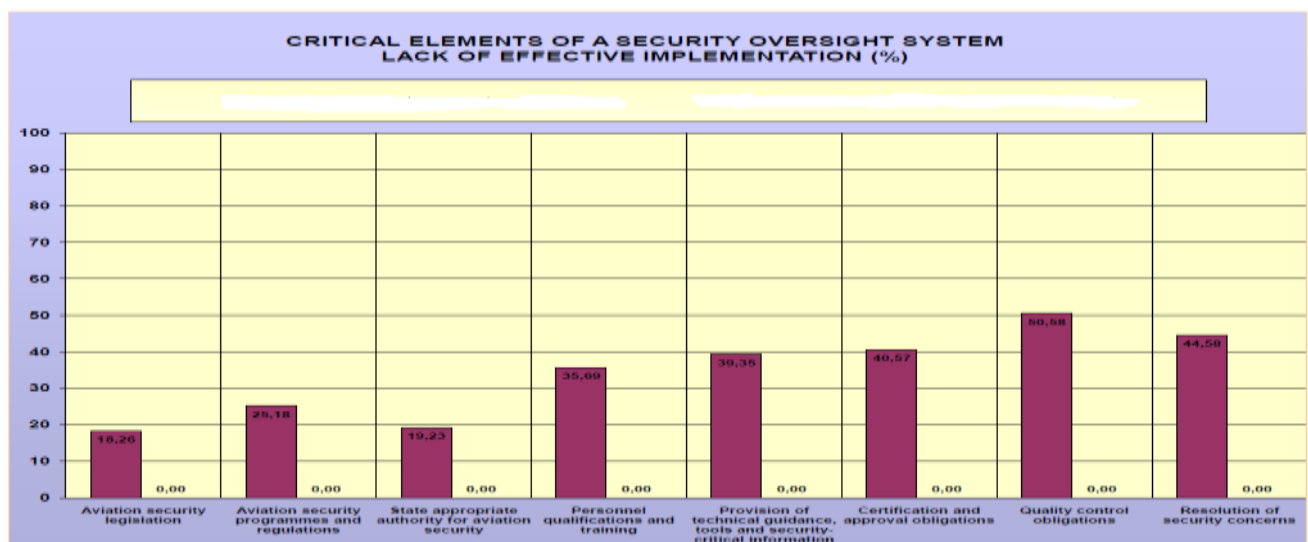
²⁹ Relatório da reunião dos Diretores Gerais da Aviação Civil da região AFI. Em linha, Disponível em : http://legacy.icao.int/esaf/meetings/2010/ESAF_DGCA4/Docs/ip06_en.pdf . Consultado em 28/10/2016

³⁰ Os gráficos referentes ao Programa USAP-CMA passaram a indicar a percentagem do nível de cumprimento e não de incumprimento.

Para além da publicação deste gráfico, deficiências graves identificadas durante as auditorias e não resolvidas e que por isso podem comprometer a segurança a nível internacional passaram a ser designadas como preocupações significativas de segurança (*Significant Security Concerns*) passando a ser dado conhecimento aos restantes Estados a existência de tais preocupações.

Apesar do nível limitado de transparência introduzido foi acordado sobre a necessidade de manter esse tipo de informações sensíveis de segurança fora da esfera pública e por isso tal referência apenas é disponibilizada no 'sítio seguro', ao qual só pessoas devidamente autorizadas têm acesso. De salientar que no caso da existência duma preocupação significativa de segurança, apenas é mencionado o país e a quantidade de preocupações identificadas pela equipa de auditoria. Não é feita nenhuma referência ao tipo ou área onde tais preocupações se manifestaram. Tal informação só é disponibilizada pelo Estado, se assim o entender, quando solicitado por outro Estado. O gráfico representado na figura 2 indica o nível de incumprimento de um determinado Estado em cada um dos elementos críticos e área auditada, respetivamente.

Figura 2 – Exemplo do gráfico sobre o nível de incumprimento referente aos elementos críticos:



(fonte ICAO)

4.5 O novo USAP-CMA – Atividade de Monitorização Contínua

O segundo ciclo de auditorias do Programa universal de auditorias da segurança da aviação foi concluído em 2013 e durante a 37^a da Assembleia é pedido ao Conselho³¹ para avaliar a viabilidade de aplicar ao programa USAP o conceito CMA que se traduz por atividade de monitorização contínua, do inglês *Continuous Monitoring Activity*, à semelhança do que já se estava a aplicar no Programa universal de auditoria de vigilância da segurança operacional, vulgo USOAP.

Nesse sentido, o Conselho, no seu 187^o período de sessões, encarregou o Secretário Geral para estudar a possibilidade de aplicar o CMA ao USAP. Uma vez elaborado e apresentado o estudo sobre o novo modelo de auditorias o Conselho da OACI na sua 197^a Sessão tomaria a decisão formal de aceitar e adotar um plano de transição com o objetivo de implementar o USAP-CMA em 2015 e a 38.^a Sessão da Assembleia aprovaria a decisão do Conselho.

De sublinhar que o USAP-CMA não constitui um terceiro ciclo de auditorias mas sim uma atividade de carácter permanente e por isso contínua e cuja metodologia se adapta em função das necessidades dos Estados. Deste modo, as atividades realizadas no contexto de monitorização contínua incluem auditorias baseadas em análise documental, auditorias centradas na capacidade de vigilância, auditorias centradas no nível de cumprimento, missões de validação e avaliações baseadas na apresentação obrigatória de informação.

O tipo de atividade é definido de acordo com critérios estabelecidos e cuja análise determina qual a atividade mais adequada para cada Estado. No entanto, independentemente do tipo de atividades que se realizem, todas visam a recolha de informação, identificação de deficiências e apresentação de recomendações.

³¹ Resolução A37-17, Apêndice E

Também os gráficos disponibilizados no sítio seguro da OACI passaram a ser de leitura positiva, isto é, indicam a percentagem de cumprimento e não de incumprimento como era o caso do segundo ciclo. E para além do gráfico que indica o nível de cumprimento dos oito elementos críticos é apresentado outro gráfico que indica o nível de cumprimento com o Anexo 17 por área auditada, como mostram as figuras 3 e 4 respetivamente.

Figura 3 – Exemplo do gráfico sobre o nível de cumprimento referente aos elementos críticos:

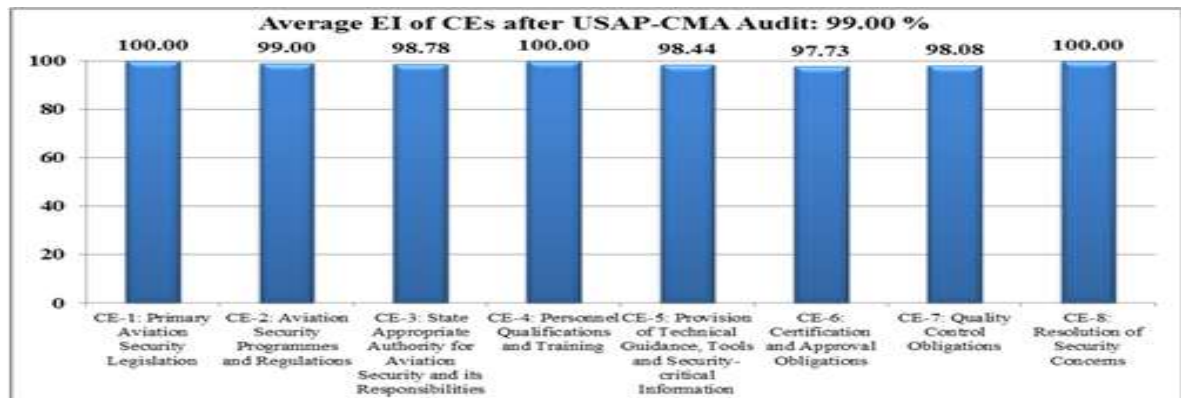
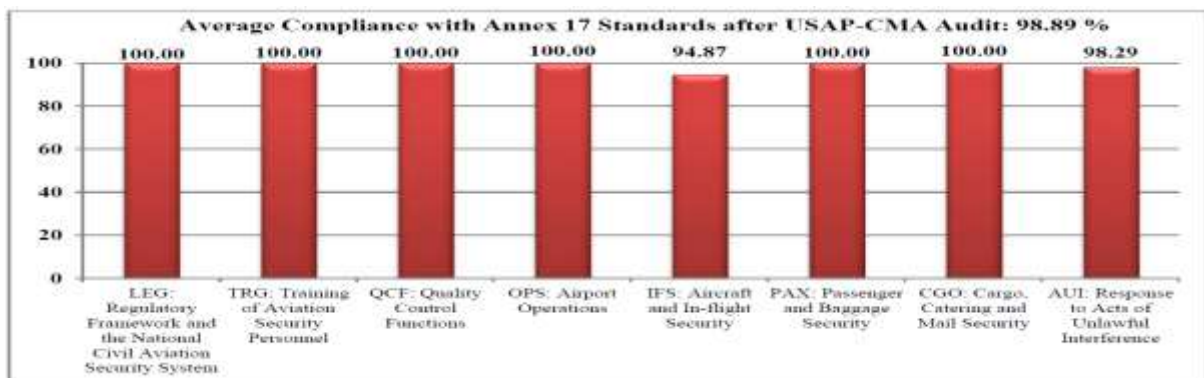


Figura 4 – Exemplo do gráfico sobre o nível de cumprimento por área auditada:



(fonte ICAO)

4.6 Os 8 elementos críticos de um sistema de monitorização

Referimos no ponto anterior que os elementos críticos de um sistema de monitorização das medidas de segurança da aviação civil e que constituem as ferramentas necessárias, de acordo com os padrões da OACI, que um Estado deve dispor para implementar de forma efetiva as políticas de segurança e procedimentos associados estão estabelecidos no Documento 10047 - Manual de vigilância da segurança da aviação (2015).

Os oito elementos críticos abrangem as seguintes áreas:

1. Legislação sobre segurança da aviação civil;
2. Programas de Segurança e Regulamentos;
3. Responsabilidades das autoridades competentes para a segurança da aviação civil;
4. Formação e qualificação do pessoal afeto à segurança;
5. Disposições sobre orientações técnicas, ferramentas e tratamento de informação sensível;
6. Obrigações repetantes à certificação e homologação de pessoal e equipamento de segurança;
7. Mecanismos de controlo da qualidade; e
8. Capacidade de resolução dos problemas de segurança identificados.

Passamos agora a descrever o que se pretende avaliar em cada um dos elementos críticos. No elemento crítico 1 relativo à legislação sobre segurança pretende-se aferir se o Estado dispõe de uma estrutura legislativa suficientemente abrangente e eficaz que seja consistente com o meio ambiente e complexidade das atividades de segurança para a prevenção de atos ilícitos e que seja capaz de implementar as disposições do Anexo 17 e outras contidas noutros anexos à Convenção de Chicago relacionadas com a segurança. O elemento crítico 2 afere a disponibilidade de programas e regulamentos³² adequados que descrevam, minimamente, de que forma os requisitos estabelecidos a nível nacional são implementados.

³² O termo “regulamento” é usado aqui em sentido genérico para abranger o que pode ser diversamente considerado pelos Estados sob a forma de políticas, requisitos, instruções e procedimentos.

Em resumo, é expectável que os Estados disponham de documentação que reflita procedimentos claros e padronizados relativos ao desempenho do pessoal, equipamentos e infra-estruturas que estejam em conformidade com as Normas e Práticas Recomendadas de segurança.

O Anexo 17 estabelece que cada Estado contratante deve designar uma única autoridade competente em matérias relacionadas com a segurança da aviação civil devendo esta dispor de autonomia, recursos humanos e financeiros adequados que lhe permitam definir, elaborar e implementar de forma eficaz as políticas definidas nos respetivos Programas Nacionais de Segurança, Controlo da Qualidade e de Formação e Treino da aviação civil. As responsabilidades das autoridades competentes também devem incluir tarefas de coordenação entre outros órgãos governamentais com competências que estejam relacionadas com a segurança da aviação civil. É destes temas que se trata o elemento crítico 3.

A definição de requisitos mínimos de formação e qualificação de todo o pessoal que de forma direta ou indireta desempenhe funções de segurança compõe o elemento crítico 4. Pretende-se com este elemento avaliar as disposições estabelecidas pelos Estados quanto aos critérios mínimos de conhecimentos e experiência exigidos a todos aqueles que desempenham tarefas de segurança ou a esta associadas, nomeadamente os conteúdos programáticos das ações de formação inicial, recorrente e em contexto real de trabalho.

O elemento crítico nº 5 avalia se cada Estado desenvolveu informação detalhada no sentido de prestar orientações a todas as partes interessadas, no que diz respeito a especificações técnicas do equipamento de segurança utilizado nesse Estado, como por exemplo os critérios de calibração dos pórticos detetores de metal, desempenho das máquinas de raio-x ou outro equipamento de rastreio. Nas disposições sobre facilitação relacionadas com a segurança, avaliam-se as medidas de segurança relativas à emissão e controlo de passaportes e outros documentos de viagem.

A implementação de processos e procedimentos para garantir que o pessoal e organizações que desempenham uma atividade de segurança cumprem com os requisitos estabelecidos antes de iniciarem a sua atividade, tal como a aprovação de programas de segurança, formação ou certificação dos elementos de segurança enquadra-se no elemento crítico 6. O elemento crítico 7 versa sobre as funções de monitorização e vigilância do sistema de segurança, tais como auditorias, inspeções, inquéritos e testes, de modo a garantir que as pessoas e entidades envolvidas no sistema cumprem com os requisitos estabelecidos e operam nos níveis de competência e de segurança exigidos pela autoridade competente do Estado. Por último, o elemento crítico 8 avalia a capacidade que cada Estado possui para resolver problemas identificados durante as atividades de monitorização, e que possam comprometer a segurança, incluindo a capacidade de analisar tais deficiências e eventuais tendências. Os Estados devem ainda ter a capacidade de fornecer recomendações para prevenir a recorrência de tais deficiências e fazer o seguimento adequado das ações corretivas tomadas assim como tomar ações coercivas, se necessário, em caso de incumprimento.

4.7 O processo de auditorias da OACI

Todas as atividades relativas a uma auditoria são realizadas de forma transparente, envolvendo a participação plena do Estado em todo o processo de auditoria, que começa quatro a seis meses antes da auditoria. O processo é iniciado com a assinatura de um Memorando de Entendimento (MoU) entre o Estado que vai ser auditado e a OACI e é com base no MoU, cujo modelo foi aprovado pelo Conselho, que se confirmam os termos em que se irá realizar a auditoria. Ao mesmo tempo, os Estados são convidados a preencher e enviar um questionário pré-auditoria e uma lista de verificação de conformidade para se efetuar a correspondência das políticas, normas e práticas de segurança existentes nesses Estados com a documentação de referência da auditoria.

O principal documento de referência para a realização duma auditoria no âmbito do programa USAP é o Anexo 17. No entanto, quando este Anexo foi publicado foi para proporcionar normas e métodos recomendados aos Estados com vista a estes manterem níveis de segurança da aviação uniformes e aceitáveis pelos outros Estados contratantes. Não era intenção utilizar o Anexo como documento de referência de auditoria. Por conseguinte, para garantir a uniformidade de critérios quanto à interpretação das normas constantes no Anexo 17, foi necessário desenvolver um documento que fornecesse orientações sobre a interpretação ou os meios aceitáveis de cumprimento, permitindo assim ajudar os auditores a determinar se estão ou não cumpridos os requisitos que satisfaçam o estipulado nas normas do Anexo 17. Esse documento foi desenvolvido por um grupo de trabalho em cooperação com a Conferência Europeia da Aviação Civil, que já tinha documentação elaborada sobre o seu programa de auditorias, dando assim origem ao *Manual de referência para Auditorias da Segurança da Aviação* de distribuição limitada.

Tal documento, para além de descrever todo o processo inerente à realização duma auditoria ajuda o auditor com orientações acerca do objetivo de cada norma sem, no entanto, limitar as opções de um Estado para decidir como aplicar a norma, isto é, o Estado pode ter estabelecido um método distinto daquele previsto no manual mas que satisfaça o objetivo da norma. E é precisamente sobre esta possibilidade de interpretação distinta, em que um Estado não aplica determinada medida conforme definido nas orientações constantes no documento da OACI mas que no seu entender satisfaz o requisito da norma, que surgem por vezes alguns problemas. O próprio preâmbulo do Manual de Segurança da OACI refere que *os métodos de cumprimento previstos baseiam-se em práticas e procedimentos geralmente reconhecidos de forma comum na indústria da aviação civil internacional, não são os únicos meios de cumprimento. Outros métodos também podem ser apropriados para satisfazer as normas e métodos recomendados do Anexo 17. Podendo ser necessário modificar as práticas e os procedimentos propostos neste manual para se ajustarem às diversas estruturas jurídicas e administrativas de cada Estado*³³. Por isso, durante uma auditoria da OACI não se utiliza uma mera lista de verificação onde a resposta é sim ou não, existe um o guia do auditor que é um instrumento utilizado para ajudar a avaliar os vários elementos que compõem o sub-sistema de segurança da aviação e que fazem parte de um sistema mais amplo mas que em função da experiência, conhecimento e sensibilidade de cada auditor pode levar a que perante uma situação idêntica possam existir critérios de classificação diferente e por isso a análise comparativa dos resultados finais não ser completamente objetiva. Não obstante a OACI promover e aplicar critérios coerentes e rigorosos de seleção, formação e certificação dos seus auditores no sentido de garantir e manter os mais elevados padrões de competência na realização das auditorias, o sistema não é infalível devido ao fator humano envolvido.

³³ Preâmbulo Doc 8973-Restrito OACI, Montreal, 2017 10 edição.

4.8 Os princípios do programa USAP

O programa universal de auditorias da OACI assenta em oito princípios fundamentais, a saber: Soberania, Universalidade, Transparência, Oportunidade, Inclusividade, Consistência, Equidade e Qualidade.

Nos termos da Convenção de Chicago, cada Estado tem soberania completa e exclusiva sobre o espaço aéreo do seu território. Por conseguinte, a OACI deve respeitar plenamente a responsabilidade e autoridade de cada Estado soberano em matéria de segurança da aviação, incluindo a autoridade para adotar as decisões sobre a implementação das medidas corretivas relacionadas com os resultados das auditorias. Todos os Estados³⁴ são objeto duma auditoria em conformidade com o programa de auditorias USAP da OACI e acordado com todos os Estados para que fosse revestido de um carácter universal. Antes de se realizar uma auditoria são colocados à disposição dos Estados todos os elementos da auditoria e correspondente processo, para que desta forma a metodologia seja completamente transparente. Os resultados da auditoria são oportunamente disponibilizados ao Estado auditado, sob a forma de um relatório de acordo com um calendário pré-determinado. Para garantir que o processo seja sistemático, uniforme e objetivo, foram desenvolvidos textos de orientação sobre a interpretação das normas do Anexo 17 por forma a assegurar a uniformização de critérios. Foi ainda desenvolvido um programa de formação e certificação dos auditores assim como um sistema de controlo de qualidade interno dentro da seção de auditorias da OACI.

Por outro lado, os Estados têm a oportunidade de fazer observações, apresentar comentários e direito a responder ao processo de auditoria, dentro de um período de tempo estabelecido sendo a qualidade do processo assegurada através da utilização de auditores devidamente qualificados e certificados pela OACI dentro de critérios e conceitos universalmente reconhecidos de qualidade para processos de auditoria.

³⁴ Exceto aqueles onde por motivos de segurança ou razão de força maior não é possível auditar.

CAPITULO V

A Segurança da Aviação Civil na Europa

5.1 - A Conferência sobre a coordenação do transporte aéreo na Europa

Foi em 1951 durante a Assembleia Consultiva do Conselho da Europa que surgiu pela primeira vez a ideia de criar um organismo europeu que tratasse dos assuntos relacionados com o transporte aéreo, com vista a alcançar o maior grau possível de coordenação do transporte aéreo inter-europeu. Entre as várias propostas apresentadas³⁵ foi recomendado ao Comité de Ministros que fosse convocada uma Conferência de peritos governamentais e representantes das diversas companhias aéreas europeias, com vista a:

- examinar a possibilidade de ser criada uma associação de companhias aéreas dos Estados-Membros, e
- estudar possíveis métodos para alcançar uma colaboração mais estreita, a fim de garantir a exploração económica e eficiente do transporte aéreo europeu.

O Comité de Ministros, no entanto, decidiu não convocar tal Conferência, concordando que fosse a OACI, a realizar essa tarefa, vindo tal decisão a ser incorporada numa resolução³⁶ do Conselho da OACI adotada em 19 de Março de 1953, onde se estabelece a convocatória duma Conferência europeia para debater os métodos com vista a melhorar a cooperação técnica e comercial entre as companhias aéreas dos países participantes na Conferência, assim como a possibilidade de estabelecer laços de cooperação mais estreitos sobre direitos comerciais entre esses países. Na mesma resolução é expressa a vontade da OACI, em cooperar com o Conselho da Europa o mais amplamente possível mas sugerindo que fosse estabelecida uma Comissão preparatória que teria como missão efetuar o estudo da proposta de agenda para a dita Conferência. A Comissão preparatória, constituída por nove Estados reuniu-se em Paris em Novembro de 1953 e, após a conclusão dos trabalhos, reporta à OACI que tinha chegado a um acordo unânime sobre os temas da agenda para a Conferência plenária³⁷. A agenda proposta abrangia temas como a expansão do transporte aéreo na Europa, incluindo a troca de direitos comerciais e quais as medidas necessárias para alcançar um maior nível de facilitação, com vista à promoção da regularidade e eficiência do transporte aéreo entre os Estados-Membros. O tema da prevenção de atos ilícitos não foi debatido.

³⁷ ICAO (1956) Doc 7676, ECAC/1

Como resultado da ideia proposta, a OACI constituiu formalmente, em Dezembro de 1953³⁸ um órgão que designa de Conferência sobre a Coordenação do Transporte Aéreo na Europa (CATE) e que reúne pela primeira vez em Estrasburgo em Abril do ano seguinte com a participação de representantes de 17 países europeus. Como muitas das recomendações aprovadas nessa reunião exigiam medidas de acompanhamento por um órgão competente, devidamente autorizado e que trabalhasse em estreita colaboração com a OACI, foi proposta a criação de uma organização europeia que funcionasse em permanência e que integrasse as autoridades da aviação civil dos países representados de modo a garantir o aval institucional para que as recomendações feitas por essa organização fossem de facto implementadas. Foi igualmente recomendado que este novo órgão se chamasse Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC), devendo manter a mais estreita colaboração com a OACI, bem como com outras organizações interessadas e cujo principal objetivo deveria ser promover a coordenação e desenvolvimento do transporte aéreo intra-europeu.

³⁸ ICAO (1953) Doc 7447-C/868. Resolução A7-15 endossada durante a 7ª sessão da Assembleia.

5.2 A Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC/ECAC)

No final de 1955 realiza-se em Estrasburgo a sessão inaugural da CEAC³⁹ onde foi decidida a criação duma Comissão Constitucional incumbida de proceder à constituição formal da nova Conferência.⁴⁰

Ficou definido que as funções da Conferência seriam apenas de carácter consultivo devendo as conclusões e recomendações serem sujeitas à aprovação dos governos dos Estados-membros. As regras e procedimentos internos, incluindo a constituição de grupos para estudar e discutir assuntos de especial interesse para os Estados-membros, assim como a criação de comissões de especialistas para lidar com aspetos específicos do transporte aéreo intra-europeu seriam da responsabilidade da Conferência. A questão da segurança sobre a prevenção de atos ilícitos não foi tema incluído na lista de preocupações e objetivos da Conferência recém criada. O seu plano de ação inicial orientava-se, sobretudo, para o desenvolvimento e harmonização de políticas no âmbito técnico e da facilitação. As questões relacionadas com atos de interferência ilícita, nomeadamente atos de sabotagem e pirataria aérea, só passaram a ser tema de preocupação também da CEAC no início da década de 1970.

Apesar de não fazer parte das suas preocupações iniciais, a CEAC viria a desempenhar um papel importante em várias ações tomadas por iniciativa da OACI durante esse período, incluindo a preparação e assinatura de várias convenções internacionais relacionadas com a prevenção de atos ilícitos contra a aviação civil internacional e o acentuado crescimento deste tipo de atividade levaria a que em 1974 a CEAC introduzisse também o tema da segurança (*Security*) no seu programa de trabalhos, com a nomeação de um grupo de trabalho *ad hoc* sob a orientação do Comité de Facilitação. A atividade deste grupo *ad hoc* revelar-se-ia de capital importância durante os anos seguintes no que diz respeito à harmonização e interpretação de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil no continente europeu.

³⁹ Participaram 19 Estados europeus, membros da OACI, a constituição, objetivos e regras de procedimento da Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC) estão estabelecidas no documento ICAO 7676, ECAC / 1

⁴⁰ Resolução ECAC/1, 1955.

O produto resultante da atividade do grupo viria a traduzir-se no desenvolvimento de um documento que passou a integrar recomendações e políticas de facilitação e segurança para os Estados Membros da CEAC e que é conhecido como Documento 30. Este importante documento está dividido em duas partes sendo que a primeira contém recomendações sobre assuntos de Facilitação e a segunda sobre Segurança. Para ilustrar a importância que o Documento 30 da CEAC teve, e continua a ter, no domínio da segurança da aviação civil é importante referir que foi o Documento 30 que serviu de base para a constituição das normas comuns que deram origem em 2002⁴¹ à primeira regulamentação da União Europeia sobre segurança da aviação civil. Prosseguindo o objetivo de facilitar a movimentação de passageiros e mercadorias por via aérea no espaço intra-europeu, a CEAC iniciou em 1999 um programa voluntário de auditorias entre os seus Estados membros no sentido de promover e implementar a ideia do ‘ponto de segurança único’ (*one stop security*). No sentido de permitir que passageiros e bagagem em transferência não tivessem de ser submetidos a novos controlos de segurança, desde que as medidas aplicadas na origem fossem reconhecidas pelo Estado onde é efetuada a transferência. Porém, para que houvesse um reconhecimento das medidas aplicadas no aeroporto de origem haveria que garantir a harmonização das medidas de segurança aplicadas e nesse sentido a CEAC sugere aos seus Estados membros a adoção das recomendações constantes na parte II do seu Documento 30 como referências normativas nos seus programas nacionais de segurança da aviação civil. A CEAC faria a gestão do programa de auditorias, cujo objetivo seria o de aferir o nível de cumprimento dos Estados com as recomendações estabelecidas no Documento 30 parte II. Os auditores seriam peritos nomeados pelos diversos Estados, ficando a formação e certificação sob a responsabilidade da CEAC. Em 1999 foi dado início ao programa voluntário de auditorias mas a aplicação do conceito de ‘ponto de segurança único’ no espaço europeu viria a tornar-se uma realidade em 2003 entre países da União Europeia e outros⁴² com a adoção de regulamentação europeia sobre segurança da aviação civil cuja aplicação passou a ser obrigatória em todos os Estados da União, tomando a Comissão Europeia o papel de entidade responsável pela garantia do cumprimento de tal regulamentação.

⁴¹ Regulamento (CE) n.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil

⁴² A Noruega, Islândia, Liechtenstein e Suíça embora não sendo Membros da União Europeia (UE), adotaram a regulamentação europeia no âmbito de tratados estabelecidos entre estes e a UE.

5.3 A regulamentação sobre segurança da aviação civil na União Europeia

Até finais de 2001, entre os países da União Europeia as políticas e medidas relativas à prevenção de atos ilícitos contra a aviação civil eram tratadas no âmbito estritamente nacional tendo como referência os documentos atrás mencionados sobre esta matéria desenvolvidos pela OACI e pela CEAC. Era com base nesses documentos que cada Estado desenvolvia os seus Programas Nacionais de Segurança da Aviação Civil com as políticas, requisitos, medidas e procedimentos para prevenir atos ilícitos contra a aviação civil. Após 11 de Setembro de 2001, o Conselho Europeu dos Ministros dos Transportes reúne, com caráter de urgência em sessão extraordinária e aí manifesta a intenção de reforçar a cooperação, não só com os Estados Unidos da América mas também com os restantes Estados membros da OACI apelando que fossem, rapidamente, desenvolvidas políticas e tomadas medidas para alcançar maiores níveis de segurança no transporte aéreo internacional. Nesta reunião extraordinária foi ainda decidido enviar um documento à Assembleia da OACI, que viria a realizar-se em 25 de Setembro de 2001, propondo melhorar a cooperação e a coordenação a nível mundial, de forma a reforçar as medidas de prevenção e confiar à OACI o controlo da sua aplicação. Neste sentido, os Estados-Membros da União Europeia, conjuntamente com os restantes Estados da CEAC, apresentaram então à Assembleia da OACI um documento⁴³ com as seguintes propostas:

- a) rever o Anexo 17 à Convenção de Chicago, a fim de nele incluir normas e recomendações que dessem resposta às novas ameaças,
- b) promover uma conferência ministerial extraordinária da OACI sobre a segurança da aviação civil face às ameaças terroristas,

⁴³ ICAO. Em linha. Disponível em http://www.icao.int/icao/en/assembl/a33/wp/wp196_en.djvu. Consultado em 09/09/2016

- c) instaurar a nível mundial, sob a égide da OACI, um sistema de auditorias aos dispositivos de segurança dos aeroportos e dos programas nacionais de segurança da aviação civil inspirado no modelo elaborado pela CEAC;
- d) reforçar o papel e os poderes da OACI em matéria de segurança da aviação civil, e
- e) favorecer a aprovação, ratificação e aplicação, pelos Estados membros da OACI, de acordos multilaterais que contribuíssem para melhorar a segurança, neles incluindo um sistema de controlo de qualidade interno e externo.

No entanto, o resultado concreto da reunião seria o compromisso político para o desenvolvimento de um quadro normativo que estabelecesse as medidas fundamentais sobre a segurança da aviação civil para a prevenção de atos ilícitos. Com base nesta conclusão política, foi constituído um grupo *ad hoc* pluridisciplinar, co-presidido pela Comissão Europeia e pela Presidência do Conselho Europeu, encarregado de, por um lado, analisar as necessidades de coordenação e cooperação no interior da União Europeia, para garantir a implementação coerente de medidas de segurança e, por outro lado, estudar medidas legislativas capazes de garantir a sua aplicação. Outra das atribuições delegadas a esse grupo de trabalho foi analisar a coerência da regulamentação comunitária com as disposições americanas a fim de evitar que as companhias europeias fossem submetidas a diferentes tipos de regulamentação. Neste sentido, a Comissão convoca uma reunião com vários especialistas em segurança da aviação civil da Europa e dos Estados Unidos para discutirem uma proposta de regulamentação que estabelecesse as normas de base comuns da segurança da aviação civil no seio dos países da União Europeia. A reunião viria a ter lugar em Bordéus⁴⁴, nos dias 18 e 19 de Setembro de 2001. Os participantes deste grupo viriam a constituir o núcleo do futuro Comité Regulador da Segurança da Aviação Civil da Comissão Europeia.

⁴⁴ Portugal foi representado na referida reunião pelo autor deste trabalho.

Logo após a reunião em Bordéus, o Conselho Europeu, reúne em sessão extraordinária em 21 de Setembro de 2001 onde reafirma a sua determinação em reforçar as medidas de prevenção contra atos ilícitos na aviação; e definir um mecanismo de controlo da qualidade das medidas de segurança aplicadas pelos Estados-membros. É constituído um grupo pluridisciplinar para dar imediatamente início aos trabalhos destinados a reforçar as normas de segurança nos aeroportos e a bordo dos aviões da União Europeia e com base no resultados da discussão do grupo pluridisciplinar, viria a ser adotada em 10 de Outubro de 2001 uma proposta legislativa de regulamento-quadro do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil⁴⁵. A proposta descrevia um conjunto de normas de base comuns desenvolvidas a partir das recomendações técnicas aprovadas pela Conferência Europeia da Aviação Civil e que constavam da 9ª Edição do Documento 30 parte II adotado em 1989 e cuja última revisão havia sido feita em Janeiro de 2001.

A proposta final adotada em 16 de Dezembro de 2002 pelo Parlamento Europeu e Conselho dava assim origem ao primeiro ato de legislação comunitária no domínio da segurança da aviação civil, o Regulamento (CE) nº 2320/2002⁴⁶, do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelecia as regras comuns no domínio da segurança da aviação civil. O novo regulamento entraria em vigor em 19 de Janeiro de 2003 vindo a ser revogado pelo Regulamento (CE) nº 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2008⁴⁷.

⁴⁵ União Europeia. Jornal Oficial, COM (2001) 575 de 10.10.2001. Em linha. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/> Consultado em 25/10/2016

⁴⁶ Idem

⁴⁷ Regulamento (CE) nº 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2008, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) nº 2320/2002.

5.4 O Regulamento Quadro

O Regulamento (CE) n.º 2320/2002 também designado por regulamento-quadro, para além de estabelecer as medidas base de segurança aplicáveis a todos os aeroportos situados nos territórios dos Estados-Membros da União Europeia, determinava também que a Comissão Europeia passava a ser a entidade responsável com competências para desenvolver, definir e fazer aplicar as normas de execução relativas ao cumprimento das medidas constantes no regulamento-quadro. Competindo-lhe também a responsabilidade de fiscalizar, através dum programa de inspeções, o cumprimento dessas normas. Para tal seria assistida por um comité composto por representantes dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão ao qual competiria a revisão e atualização da nova regulamentação.

Apesar do regulamento estabelecer as regras comuns, os Estados-Membros poderiam, no entanto, aplicar normas mais restritivas do que aquelas previstas nos regulamentos, devendo no entanto, dar conhecimento de tal facto à Comissão⁴⁸. Os Estados-Membros deveriam também estabelecer programas de segurança nacionais e designar uma autoridade competente em cada um dos Estados Membros para a sua execução, tal como já exigia o Anexo 17 da OACI. Além disso, o regulamento viria a instituir um sistema de inspeções baseado no controlo recíproco e que seriam levadas a cabo por equipas constituídas por inspetores da Comissão e por inspetores dos Estados-Membros, que atuariam em nome da Comissão. A tarefa das equipas de inspeção seria examinar os sistemas nacionais de inspeção e consequentemente o cumprimento das disposições legais, nomeadamente, garantir que fossem respeitados todos os requisitos do regulamento em matéria de controlo de passageiros, bagagens, aprovisionamentos, carga e correio, formação do pessoal e ainda as especificações dos equipamentos de segurança nos aeroportos abrangidos pelo regulamento. O custo anual desta missão para o orçamento comunitário foi avaliado em € 1.645 milhões de euros.⁴⁹

⁴⁸ Art.º 4 Regulamento (CE) n.º 2320/2002

⁴⁹ Parlamento Europeu. Em linha. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu>. Consultado em 25/06/2016

O novo regulamento consagrava como seu objetivo principal *estabelecer e implementar as medidas comunitárias adequadas, destinadas a evitar atos de interferência ilegal contra a aviação civil, assim como proporcionar uma base de interpretação comum das disposições correspondentes da Convenção de Chicago, em especial do anexo 17*. Considerava ainda a necessidade das medidas de execução mais pormenorizadas serem devidamente adaptadas às circunstâncias específicas de cada atividade uma vez que *os diversos tipos de atividades de aviação civil não estão necessariamente sujeitos ao mesmo tipo de ameaças*.

Da mesma maneira, no caso dos pequenos aeroportos, onde a aplicação das normas de base comuns fosse desproporcionada ou a execução das normas ser impossível por *razões práticas objetivas*, os Estados-Membros deveriam gozar da prerrogativa de poderem aplicar outro tipo de medidas alternativas desde que tais medidas garantissem um nível adequado de proteção. Tais considerações vão pois no sentido daquilo que já havia sido preconizado pela OACI quando da primeira publicação do Anexo 17, que é a adoção de medidas de segurança na correta correspondência da ameaça que pretendem acautelar.

Prosseguindo o que já a OACI havia⁵⁰ estipulado em algumas das normas do Anexo 17 assim como a CEAC nas recomendações do Documento 30, o regulamento europeu veio obrigar cada Estado-Membro a possuir um programa nacional de segurança da aviação civil para garantir a aplicação das normas comuns constantes nos regulamentos europeus. Cada Estado-membro passou a ser obrigado a designar uma autoridade adequada responsável pela coordenação e supervisão da aplicação do seu programa nacional de segurança da aviação civil, não obstante existir em cada Estado-membro, um ou mais organismos ou entidades que desempenhassem funções de segurança da aviação. Também neste ponto, a OACI havia já desde 1974 estabelecido tal requisito numa das suas normas do Anexo 17⁵¹.

⁵⁰ Na 1ª Edição de 1974 a Recomendação 3.1.2 estipula que Cada Estado contratante deveria desenvolver um programa nacional de segurança da aviação civil. Na 2ª edição em 1982 tal recomendação passou a ter o estatuto de obrigatoriedade na norma 2.1.2.

⁵¹ Na 1ª Edição do Anexo 17, 1974 a Norma 3.2.1 estabelece que cada Estado Contratante deve designar uma autoridade apropriada dentro da sua administração que será responsável pelo programa nacional de segurança da aviação civil

Para além do desenvolvimento e implementação dum Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil (PNSAC), passou também a ser exigido a cada Estado-membro o desenvolvimento e a implementação de um Programa Nacional de Controlo da Qualidade de Segurança da Aviação Civil, por forma a garantir a eficácia do seu programa nacional de segurança da aviação civil, assim como um Programa Nacional de Formação no domínio da segurança da aviação civil, que definisse os critérios de recrutamento, seleção e treino para todo o pessoal que desempenhasse atividades relacionadas com a segurança da aviação civil. Do mesmo modo, os aeroportos e as transportadoras aéreas que operassem a partir de qualquer Estado da União Europeia, deveriam elaborar e executar os seus próprios programas de segurança de forma a cumprir os requisitos definidos no PNSAC de cada Estado. Tais programas deveriam ser submetidos à aprovação e supervisão da autoridade adequada de cada Estado. Mais uma vez, também nesta matéria, já em 1974 a OACI definira os requisitos para que cada aeroporto dispusesse dum programa de segurança⁵² assim como a exigência de cada operador aéreo registado nesse Estado adotar um programa de segurança devendo aplicá-lo na proporção da ameaça à aviação civil internacional, conhecida por esse Estado.

Tal programa deveria ser compatível com as medidas prescritas no programa de segurança do aeroporto onde o operador aéreo prestasse serviço.

Em 1981 já duas recomendações (3.1.5 e 4.2.2) do Anexo 17 (1981) previam que os Estados deveriam desenvolver programas de formação adequados com vista à execução eficaz do programa de segurança, devendo cada Estado cooperar com outros Estados na sua implementação. Quanto às medidas de controlo de qualidade, apenas se recomendava que devessem ser efetuadas com frequência análises (*surveys*) nos aeroportos. Estas duas recomendações viriam a obter o estatuto de normas na sexta emenda, terceira edição do Anexo 17 em 1986.

⁵² Idem, Norma 5.1.1. Anexo 17 (1981)

Verificamos deste modo que as exigências colocadas pela nova regulamentação europeia, quanto ao desenvolvimento dos programas nacionais de segurança da aviação civil, de formação e treino do pessoal e de controlo de qualidade, não acrescentaram nada de novo ao que os Estados membros da União Europeia estavam já obrigados na qualidade de Estados Contratantes da OACI. A grande diferença é que o próprio regulamento também estabelece a obrigatoriedade da Comissão Europeia realizar inspeções aos aeroportos, a fim de fiscalizar a aplicação das disposições do regulamento pelos Estados-membros. Tais inspeções têm em conta as informações obtidas a partir dos programas nacionais de controlo da qualidade de segurança da aviação civil e, em particular, dos relatórios das auditorias de cada Estado-membro. Podendo em caso de incumprimento, os Estado-membros virem a ser processados judicialmente junto do Tribunal Europeu. Ora este tipo de sanção não existia previamente, uma vez que nem a OACI nem a CEAC gozam desse tipo de poder sancionatório. A OACI, no segundo ciclo de auditorias do seu programa USAP, introduziu um mecanismo no sentido de “forçar” os Estados Contratantes a tomarem ações sempre que no âmbito duma auditoria se detetam não conformidades que possam “comprometer” a segurança da aviação civil internacional. No entanto, tal mecanismo limita-se a dar conhecimento aos demais Estados sobre a existência duma ‘preocupação significativa de segurança’ num determinado aeroporto de um Estado mas com capacidade muito limitada para punir o dito Estado em caso de incumprimento da solução do problema identificado durante uma auditoria.

Um aspeto importante do Regulamento 2320/2002 foi a disposição constante no artigo 10º, sobre países terceiros, isto é, países que não fazem parte da União Europeia ou não estejam sujeitos à aplicação do Regulamento nos termos de acordos celebrados⁵³. Aí se previa a possibilidade de ser estabelecido um mecanismo para avaliar se os voos com proveniência de países terceiros cumpriam com os requisitos de segurança em vigor na União Europeia, tendo em vista a prossecução do objetivo há muito pretendido no espaço europeu e que era a implementação do ‘ponto de segurança único’.

⁵³ Como já referimos a Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça, embora não façam parte da União Europeia, aplicam a regulamentação europeia sobre segurança da aviação civil.

Tal possibilidade deveria ser tida em conta sem prejuízo das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros em matéria de avaliação de riscos e da cláusula de segurança dos acordos da aviação civil, devendo a Comissão considerar, assistida pelo Comité de Segurança e em colaboração com a OACI e a CEAC, a possibilidade de estabelecer tal mecanismo. A implementação de tal mecanismo permitiria assim, a transferência de passageiros sem necessidade de controlos de segurança adicionais se estes na origem tivessem sido submetidos a medidas de segurança equivalentes às do aeroporto de transferência. Com a exceção de alguns acordos entre a Comissão Europeia e uma meia dúzia de países, tal mecanismo nunca foi implementado.

Em resumo, o novo quadro legislativo veio estabelecer as normas base comuns relativas à segurança da aviação civil em 13 áreas distintas e que passaram a constituir o anexo ao citado regulamento, a saber:

1. Definições
2. Segurança do aeroporto
3. Segurança da aeronave
4. Passageiros e bagagem de cabina
5. Bagagem de porão
6. Carga, correio e encomendas expresso
7. Correio postal
8. Correio e materiais da transportadora aérea
9. Provisões e outros fornecimentos de restauração da transportadora aérea
10. Produtos e outros fornecimentos de limpeza da transportadora aérea
11. Aviação geral
12. Recrutamento e formação do pessoal;
13. Orientações para o equipamento.

O novo regulamento incluiria ainda um apêndice com orientações para a classificação de artigos proibidos. Este apêndice seria aliás a única referência como documento de orientação sobre a interpretação de algumas normas constantes no regulamento. Ao contrário do Anexo 17 da OACI e Documento 30 da CEAC, que dispõem de orientações sobre como as Normas e Práticas Recomendadas devem ser implementadas, o novo regulamento não incluía material de orientação sobre a sua interpretação e aplicação. Só posteriormente seria desenvolvido um guia de referência para ser utilizado pelos inspetores da Comissão Europeia e disponibilizado também para os Estados-Membro da UE. A nova regulamentação passou a aplicar-se na íntegra a cerca de 700 aeroportos que servem a aviação civil na União Europeia, com exceção dos mais pequenos. Não significando, no entanto que os pequenos aeroportos beneficiariam de uma isenção geral da aplicação dos procedimentos de segurança da aviação. Competiria sim aos Estados adotarem níveis de segurança adequados a tais aeroportos com base em avaliações locais dos riscos.

5.5 O Regulamento de Execução

Uma vez aprovado o regulamento quadro é adotado a 4 de Abril de 2003 o regulamento nº 622/2003⁵⁴ da Comissão relativo ao estabelecimento de medidas de aplicação das normas de base comuns sobre segurança da aviação. Também designado de regulamento de execução. Este novo regulamento veio definir as medidas sobre como executar as normas definidas no regulamento quadro exigindo que medidas fossem inseridas nos programas nacionais de segurança da aviação civil, ou seja, embora o regulamento seja de aplicação direta e obrigatória em todos os seus termos, é feita referência explícita de que as normas nele constante devem ser parte dos programas nacionais de segurança da aviação civil de cada Estado membro. O artigo 5º do Regulamento (CE) nº 2320/2002 esclarecia que por programa nacional de segurança da aviação civil se deveria entender os regulamentos, práticas e procedimentos adotados pelos Estados-Membros para garantir a segurança da aviação civil no seu território. Além disso, as medidas aí constantes, dado o seu carácter sensível foram classificadas como confidenciais e por isso não foram publicadas, podendo no entanto ser disponibilizadas apenas a pessoas devidamente autorizadas por um Estado-Membro ou pela Comissão. Ao incluir esta provisão resultou que todos os regulamentos posteriores que vieram alterar, ou para sermos mais exatos, complementar, o regulamento 622/2003 também não viram publicados os seus anexos.

Para completar o pacote legislativo e prosseguindo o mandato sobre as novas competências na área da segurança da aviação civil, a Comissão Europeia adotaria a seguir mais dois importantes regulamentos. Um respeitante às especificações para o desenvolvimento dos programas nacionais de controlo da qualidade no setor da aviação civil⁵⁵ e outro que estabelecia os procedimentos para as inspeções da Comissão no domínio da aviação civil⁵⁶. Ficando ainda obrigada a publicar anualmente um relatório sobre a aplicação dos regulamentos e sobre a situação da segurança da aviação na Comunidade devendo também daí retirar as devidas conclusões.

⁵⁴ Jornal Oficial L 89 de 5.4.2003, p. 9-10

⁵⁵ Regulamento (CE) nº 1217/2003 da Comissão de 4 de Julho de 2003, in. Jornal Oficial L 169 de 8.7.2003, p. 44-48

⁵⁶ Regulamento (CE) nº 1486/2003 da Comissão de 27 de Agosto de 2003, in. Jornal Oficial L 213 de 23.8.2003, p. 3-6

5.6 Programa de inspeções da Comissão Europeia

Concluídos os novos regulamentos, a Comissão deu início ao seu programa de inspeções em Fevereiro de 2004 com o objetivo de avaliar o nível de cumprimento das disposições contidas na nova regulamentação, quer ao nível das autoridades de cada Estado membro no que respeita ao desenvolvimento dos vários programas nacionais exigidos, quer ao nível da aplicação das medidas nos vários aeroportos abrangidos pela nova regulamentação. Ou seja, basicamente aquilo que a OACI fazia no âmbito do programa USAP.

Com o início das inspeções, a Comissão cedo se apercebeu que as medidas de execução previstas no regulamento 622/2003 não eram suficientes para se poder efetuar uma avaliação integral das medidas de segurança. Por isso e à luz da experiência adquirida nas inspeções levadas a cabo pela Comissão Europeia, esta decidiu, alegando razões de clareza e racionalidade, propor ao Parlamento e ao Conselho revogar o regulamento (CE) nº 2320/2002 consolidando todas as alterações num novo regulamento com vista a “simplificar, harmonizar e clarificar” as regras de segurança. Foi assim que a 11 de Março de 2008 o Parlamento e o Conselho europeus revogam e substituem o primeiro regulamento relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil por um novo regulamento quadro (CE) 300/2008⁵⁷, vindo as medidas de execução estabelecidas pelo regulamento da Comissão 820/2008 revogando o 622/2003 que havia sido alterado 14 vezes e em Março de 2010 um novo regulamento de execução (185/2010)⁵⁸ seria adotado revogando o regulamento 820/2008 assim como outros três regulamentos⁵⁹.

O carácter confidencial de que os anexos à primeira regulamentação de execução estavam revestidos também criou algumas dificuldades, sobretudo quando se tratava de matérias que deviam ser do conhecimento público mas que em virtude de constarem num documento classificado gerou algumas confusões no que diz respeito à sua implementação.

⁵⁷ Regulamento (CE) nº 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2008 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

⁵⁸ Regulamento (UE) nº 185/2010 da Comissão de 4 de Março de 2010 que estabelece as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação.

⁵⁹ O Regulamento (CE) nº 1217/2003, o Regulamento (CE) nº 1486/2003, o Regulamento (CE) nº 1138/2004 e o Regulamento (CE) nº 820/2008 foram revogados com efeitos a partir de 29 de Abril de 2010.

Como forma de ultrapassar as dificuldades tidas com a questão da confidencialidade, as matérias classificadas que constavam do primeiro pacote legislativo passaram a constar, não sob a forma de anexo ao regulamento, mas sim sob a forma de Diretivas dirigidas aos Estados, cabendo depois a estes a responsabilidade pela distribuição da informação nelas contidas às entidades interessadas com base no princípio da 'necessidade de conhecer'. Cabe aqui realçar que o argumento evocado pela Comissão Europeia para a substituição da primeira regulamentação foi a necessidade de harmonizar, simplificar e clarificar. Porém, até à data da elaboração deste trabalho haviam sido adotados dezasseis novos atos legislativos, ou seja, mais do que aqueles que foram produzidos durante a vigência da anterior regulamentação.

Revogados os antigos regulamentos, entra em vigor também um novo regulamento que estabelece os procedimentos aplicáveis à realização das inspeções da Comissão Europeia no domínio da segurança da aviação civil. Trata-se do Regulamento (UE) nº 72/2010 de 26 de Janeiro que veio revogar o anterior Regulamento 1486/2003 de 22 de Agosto e que foi o primeiro a estabelecer os procedimentos relativos ao programa de inspeções da Comissão. O novo Regulamento 72/2010 define que a Comissão Europeia deverá realizar inspeções para controlar a aplicação das disposições do Regulamento (CE) nº 300/2008 pelos Estados-Membros, nomeadamente para verificar a eficácia dos programas nacionais de controlo da qualidade implementados por cada um dos Estados Membros. Para além de definir os poderes da Comissão no âmbito da sua atividade inspetiva, estipula também os critérios de participação de inspetores nacionais integrados em equipas da Comissão assim como as qualificações e tipo de formação que estes devem possuir. A formação é ministrada pelos serviços da Comissão e destina-se a "garantir um nível de desempenho adequado que permita estabelecer se as medidas de segurança são aplicadas em conformidade com o Regulamento (CE) nº 300/2008 (Artº 5 - Regulamento 72/2010).

A metodologia para a realização das inspeções da Comissão Europeia baseia-se essencialmente na recolha de informações através da análise de documentos, observações, entrevistas e realização de testes⁶⁰ que resulta na elaboração de um relatório que é enviado ao Estado auditado, à semelhança dos outros programas de auditorias realizados quer pela CEAC quer pela OACI. No caso da Comissão Europeia sempre que durante uma inspeção for detetada uma deficiência grave que seja considerada ter um *impacto significativo no nível da segurança da aviação nos países da Comunidade, tal informação será comunicada às autoridades competentes de todos os outros Estado-Membros* (Artº 15 - Regulamento 72/2010). Embora o próprio regulamento não o diga de uma forma explícita, deverão ser tomadas medidas compensatórias⁶¹ relativamente aos voos que provenham de um aeroporto identificado nos termos do artigo 15º do Regulamento 72/2010. O que resulta na prática que terão de ser os países cumpridores, ou melhor os aeroportos e companhias aéreas, a assumir os encargos financeiros tidos com a aplicação das tais medidas compensatórias. Parece-nos importante sublinhar que só os países abrangidos pela regulamentação europeia são informados sobre tal facto, o que significa que todos os outros países não são informados sobre a existência de deficiências graves de segurança nos aeroportos europeus e donde podem ter origem voos com destino a esses países. Daqui resulta, em nossa opinião, de que em caso de ocorrência de um ato de interferência ilícita num voo para um país terceiro proveniente de um aeroporto comunitário onde foi identificado um problema de segurança, se poderão colocar questões de responsabilidade civil e criminal em eventuais processos de indemnização que possam vir a ser instaurados. É pois nosso entendimento que maior transparência e coordenação deveriam existir em todo este processo à semelhança do mecanismo implementado pela OACI quanto à divulgação de problemas significativos de segurança detetados durante uma das suas auditorias no âmbito do programa USAP.

⁶⁰ A realização de testes é o único elemento que difere da metodologia utilizada nas auditorias da ECAC e OACI, onde não se efetuam testes, como por exemplo tentar passar com um artigo proibido por um posto de rastreio para ver se este é detetado.

⁶¹ Medida compensatória é uma medida ou conjunto de medidas temporárias, destinadas a limitar ao máximo o impacto de uma deficiência identificada durante a realização de uma inspeção, na pendência da sua total correcção. Cf. Artº 2 Definições Regulamento 72/2010.

5.7 O Memorando de Cooperação entre a OACI e a União Europeia

Quando em 2002 a OACI inicia o seu programa de auditorias, este previa a realização de auditorias de segurança em todos os seus Estados contratantes, incluindo os Estados-Membros da União Europeia (UE). No entanto, a partir de 2004 e como já antes referimos, por força da entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º2320/2002, a Comissão Europeia, como entidade supra nacional, passou também a realizar inspeções de segurança para avaliar e garantir a aplicação do referido regulamento pelos Estados-Membros da União Europeia, dando origem a que os Estados da União Europeia fossem sujeitos a dois tipos de atividade de monitorização de cumprimento para avaliar basicamente os mesmos requisitos. Assim, e uma vez que o Anexo 17 e o Regulamento (CE) n.º2320/2002 continham, em grande medida, normas semelhantes e tendo em vista a utilização racional dos recursos limitados de ambas as entidades, foi assinado um memorando de cooperação⁶² relativo a auditorias/inspeções de segurança da aviação civil, entre a Comunidade Europeia e a Organização da Aviação Civil Internacional de modo a evitar a repetição de processos.

Com a assinatura do memorando de cooperação os Estados-Membros da UE deixaram de ser auditados pela OACI, passando esta a proceder apenas à avaliação do sistema de inspeções da Comissão Europeia sobre segurança da aviação civil, através da análise dos relatórios de inspeções efetuadas pela própria Comissão ou pelas autoridades nacionais de cada país.

Uma vez que a regulamentação europeia não abrange todas as normas do Anexo 17 ficou definido no texto do Memorando que tais normas não seriam incluídas no âmbito do acordo e por isso o cumprimento de tais normas é aferido através do envio de documentação pelo Estado em questão, sem no entanto ser feita uma auditoria física a esse Estado.

Ficou também acordado que auditores da OACI poderiam, ocasionalmente, participar como observadores, em inspeções efetuadas pela Comissão Europeia em aeroportos da UE sendo no entanto tal participação apenas possível depois do Estado-Membro em questão ter concordado com tal participação. Embora não esteja mencionado no texto do Memorando, também inspetores da Comissão Europeia passaram a poder participar em auditorias do programa USAP da OACI.

⁶² Os termos do Memorando constam na Decisão do Conselho de 10 de Maio de 2010

CAPITULO VI

O ponto de segurança único ***(One stop security)***

6.1 Origem do conceito ‘ponto de segurança único’

Foi durante a oitava reunião do grupo *AVSEC Panel* que teve lugar entre os dias 23 e 26 de maio de 1995 que o conceito do ‘ponto de segurança único’ seria pela primeira vez discutido no âmbito da OACI quando o Reino Unido apresenta uma nota de trabalho⁶³ sobre a necessidade de rever o Anexo 17, então na sua 5ª edição (1992) com o objetivo de este refletir a necessidade de definir alguma coerência na aplicação dos níveis de segurança por parte dos Estados, uma vez que estes não possuíam normas de segurança uniformes manifestando diferentes pontos de vista por exemplo sobre o que constituía uma ameaça. O representante do Reino Unido defendia que era necessário que os Estados confiassem nas normas de segurança aplicadas por outros Estados e portanto havia que proporcionar uma base comum que garantisse a confiança nas medidas de segurança aplicadas por cada Estado. Era assim dado crédito à ideia de que através da aplicação de normas e procedimentos comuns e uniformes entre vários Estados, estes poderiam ter confiança em aceitar as medidas de segurança aplicadas nos aeroportos onde os passageiros iniciam a sua viagem e assim evitar controlos secundários nos aeroportos onde aqueles tivessem de efetuar uma transferência. Estava assim lançada a ideia do conceito de ‘ponto de segurança único’, vulgarmente conhecido pelo termo em inglês de *one stop security*.

A Conferência Europeia da Aviação Civil percebeu desde o início o impacto positivo que a aplicação de tal conceito poderia ter no espaço europeu e em 1996, o conceito de ‘ponto de segurança único’ passou a ser considerado como uma prioridade no seu programa de trabalho chegando mesmo a desenvolver um modelo de acordo bilateral para que os Estados membros da CEAC o pudessem tomar como referência na celebração dos acordos entre si, ajudando assim os Estados a implementar tal conceito⁶⁴.

⁶³ Cf. AVSECP/8-WP/24

⁶⁴ A nível da OCAI durante a 17ª reunião da 118ª sessão do Conselho este havia adotado uma resolução relativa ao modelo de cláusula sobre segurança da aviação civil a ser incluída nos acordos bilaterais de transporte aéreo, revelando assim a importância desta questão no sentido da adoção e reconhecimento de normas comuns entre os Estados. Como resultado dessa resolução seria introduzida também uma Recomendação no Anexo 17 (1989) apelando aos Estados para incluírem a dita cláusula nos referidos acordos

Nesse sentido e como resultado da discussão efetuada no seio do grupo de trabalho da CEAC sobre segurança (*ECAC Security Working Group*) e com a aprovação na reunião dos Diretores-Gerais da aviação civil dos Estados membros, seria implementado o programa voluntário de auditorias a que já fizemos referência com a finalidade de avaliar o nível de aderência e cumprimento das políticas de segurança enunciadas no Documento 30, Parte II da CEAC nesses Estados, com vista a promover a implementação do 'ponto de segurança único'⁶⁵. Em 1997 o painel de peritos da OACI⁶⁶, viria também a incluir na lista dos seus objetivos estratégicos a promoção do conceito, acordando que no âmbito do objetivo estratégico sobre segurança da aviação inserido no Plano de Ação Estratégico aprovado pelo Conselho a 7 de Fevereiro de 1997, o painel deveria acompanhar o desenvolvimento do conceito 'ponto de segurança único' e promover a realização de novos acordos multilaterais que incluíssem a aceitação do 'ponto de segurança único' entre os Estados, a fim de evitar, sempre que possível, a duplicação de medidas de segurança. À semelhança daquilo que a CEAC já havia feito na Europa também a OACI desenvolveria um modelo de cláusula a ser incluída nos acordos bilaterais ou regionais sobre o reconhecimento mútuo das medidas de segurança. É interessante notar que apesar do conceito ter passado a constar da lista dos objetivos estratégicos do Painel AVSEC, o mesmo não progrediu significativamente além da região europeia.

Seria a Suíça o primeiro país a tentar estabelecer um acordo bilateral com a Bélgica com intuito de promover o 'ponto de segurança único' para passageiros em transferência provenientes destes dois países. O acordo porém nunca chegaria a ser implementado e apesar da Suíça ter iniciado negociações para se estabelecerem outros acordos multilaterais, estes também não chegariam a ser implementados e com a entrada em vigor da regulamentação europeia em 2003 os mesmos deixaram de fazer sentido.

⁶⁵ *Annuaire Européen/European Yearbook*, (2000) Vol. XLVIII, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, p. 155.

⁶⁶ ICAO. 1997. Relatório da nona reunião do Painel AVSEC da OACI.

6.2 A conferência de alto nível ministerial sobre segurança da aviação

Durante a 33ª sessão da Assembleia da OACI em Setembro de 2001 seria aprovada uma Resolução⁶⁷ contendo uma Declaração sobre a *utilização indevida de aeronaves civis como armas de destruição e outros atos terroristas envolvendo a aviação civil* e onde a Assembleia encarrega o Conselho de convocar com a maior brevidade, uma Conferência internacional ministerial de alto nível sobre a segurança da aviação a ter lugar em Montreal com o objetivo *de prevenir, combater e erradicar atos de terrorismo que envolvam a aviação civil; reforçar o papel da OACI na adoção de Normas e Práticas Recomendadas, na realização de auditorias para avaliar a sua implementação assim como assegurar os meios financeiros necessários*⁶⁸ para o efeito.

No seguimento do pedido feito pela Assembleia ao Conselho, a Conferência de alto nível ministerial sobre segurança aviação viria a realizar-se nos dias 19 e 20 Fevereiro de 2002. Aí os Estados presentes declararam o seu compromisso em *promover a cooperação internacional no campo da segurança da aviação e harmonizar a implementação de medidas segurança*, assim como *assegurar que as medidas de segurança fossem implementadas de forma mais eficaz em função dos custos, a fim de evitar encargos excessivos para a aviação civil* assegurando na medida do possível para que as medidas de segurança fossem aplicadas de forma a *não perturbar ou impedir a circulação de passageiros, carga, correio ou aeronaves*.⁶⁹ A Conferência apelava assim aos fundamentos primordiais da Organização em que os Estados Contratantes concordaram que para manter um sistema de aviação civil eficiente seria necessária a adoção de medidas que facilitassem a navegação aérea e por isso haviam decido incluir no texto da Convenção um artigo que exorta os Estados a adotarem as necessárias disposições para facilitar e fomentar o trânsito aéreo através da simplificação de formalidades, de modo a evitar atrasos desnecessários às aeronaves, tripulações, passageiros e carga.

⁶⁷ ICAO. 2001. Resolução A33-1 da 33ª Assembleia. Montreal

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Idem

Cumprindo com o desejo manifestado pela Conferência de alto nível e na sequência duma decisão tomada na 35ª Assembleia da OACI, em Dezembro de 2004 o Conselho da OACI aprova 6 objetivos estratégicos para 2005-2010, a saber⁷⁰ :

- A. *Segurança Operacional - Melhorar a segurança operacional da aviação civil mundial*
- B. *Segurança de Aviação - Melhorar a proteção da aviação civil mundial*
- C. *Proteção do meio ambiente*
- D. *Melhorar a eficiência das operações da aviação*
- E. *Manter a continuidade das operações da aviação*
- F. *Reforçar a legislação que rege a aviação civil Internacional.*

Dentro do objetivo estratégico B. Segurança de Aviação propunham-se, entre outras, as seguintes medidas para melhorar a aviação global:

- *realizar auditorias de segurança da aviação para identificar lacunas e incentivar a sua resolução por parte dos Estados, e*
- *promover a troca de informações entre os Estados para promover a confiança mútua entre os ditos Estados sobre o nível de segurança da aviação*⁷¹.

Prosseguindo os objetivos definidos na nova estratégia, a OACI desenvolveu várias iniciativas tendo sido uma delas a inclusão na emenda 11 da 8ª edição do Anexo 17 (2006) o conceito de 'ponto de segurança único' para passageiros e bagagem; e em 2010 durante a 37ª Assembleia é aprovada a estratégia global da OACI sobre segurança da aviação civil, vulgo ICASS, na qual se incluiu a promoção do desenvolvimento do reconhecimento mútuo dos processos de segurança da aviação civil. A OACI demonstrava assim a intenção de fomentar e fortalecer a cooperação internacional e regional de forma prática e sustentável, permitindo aos Estados membros e outras entidades interessadas em colaborar de forma mais eficaz para alcançar o reconhecimento mútuo da equivalência das medidas de segurança da aviação civil.

⁷⁰ ICAO. 2004. ICAO Strategic Objectives. Em linha. Disponível em <https://www.icao.int/about-icao/Council/Pages/Strategic-Objectives.aspx> .Consultado em 2/10/2016

⁷¹ Idem

Tal intenção é manifestada de novo durante a segunda Conferência de alto nível sobre segurança da aviação civil realizada em 2012 onde se definiriam três princípios chave como base para a cooperação internacional. Foram eles: *o respeito pelo espírito de cooperação definido nos acordos bilaterais e/ou multilaterais de serviços aéreos; o reconhecimento de medidas equivalentes de segurança da aviação e o enfoque orientado para a obtenção de resultados na segurança da aviação*⁷². É dada desta forma uma atenção renovada para alcançar um equilíbrio adequado entre a eficácia das medidas de segurança da aviação e as medidas de facilitação associadas através da redução da duplicação desnecessária dessas medidas, reafirmando que as medidas de segurança da aviação devem ser baseadas nos riscos e centradas nos resultados como base para a definição das políticas de segurança. Como corolário do resultado das discussões tidas durante a Conferência de alto nível sobre o tema, é publicado em Agosto de 2015 sob a autoridade da Secretaria Geral da OACI um documento de distribuição limitada intitulado *Reconhecimento da equivalência de medidas de segurança com as linhas de orientação sobre como implementar o ‘ponto de segurança único’*.

⁷² ICAO. 2012. Relatório da Conferência de alto nível sobre segurança da aviação (HLCAS) Montreal, 12 a 14 de Setembro de 2012 Em linha. Disponível em <https://www.icao.int/Meetings/avsecconf/Pages/Documentation.aspx> Consultado em 2/10/2016.

6.3 O ‘ponto de segurança único’ como objetivo estratégico da OACI

Vimos que desde 1997 o conceito de ‘ponto de segurança único’ passou a fazer parte lista de objetivos estratégicos do painel AVSEC da OACI durante a sua nona reunião que decorreu em Montreal entre 8 e 12 de Setembro desse ano. Nessa reunião também foi discutido o modelo de cláusula a ser incluída nos acordos bilaterais ou regionais sobre o reconhecimento mútuo das medidas de segurança entre os Estados no sentido de permitir estabelecer o princípio do ‘ponto de segurança único’. Nessa mesma reunião foi apresentada uma nota de trabalho (AVSECP/9-WP/5) cujo apêndice refere que o ponto de segurança único pode ser implementado de duas formas diferentes de acordo com a política de cada Estado:

- 1) Através da inserção duma cláusula sobre o ‘ponto de segurança único’ nos acordos bilaterais de serviços aéreos; ou
- 2) Através de um modelo de acordo bilateral ou regional sobre ‘ponto de segurança único’ que poderia realizar-se entre dois ou mais Estados.

Apesar do trabalho efetuado no sentido de facilitar a aplicação de tal princípio foram desde logo reconhecidas as dificuldades inerentes à sua implementação, nomeadamente devido às implicações operacionais e legais que a aplicação de tal procedimento envolveria. No entanto e uma vez que a CEAC, assim como outros países e organizações regionais, já tinham iniciado o debate e apresentado algumas propostas nesse sentido, foi realçada a necessidade de acompanhar de perto os esforços que estavam a ser feitos e por isso mesmo o objetivo de promover e estabelecer o ‘ponto de segurança único’ continuou a ser discutido pelo painel em 2000 e em 2002, ou seja já depois dos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, onde é reafirmada a intenção de acompanhar o desenvolvimento do conceito do ‘ponto de segurança único’ e promover a celebração de novos acordos multilaterais que reconhecessem o ‘ponto de segurança único’ entre esses Estados, tendo em vista evitar a duplicação das medidas de segurança sempre que possível.

Durante a realização da 11ª reunião, o painel AVSEC inclui num dos seus pontos da agenda a discussão sobre a assinatura de vários acordos bilaterais entre países europeus onde estes reconhecem mutuamente as medidas de segurança aplicadas em cada um deles. Tais acordos proporcionavam assim a abertura para a possibilidade de assinatura de um memorando de entendimento mais alargado e assim extender tal iniciativa à escala global e não se restringir apenas a uma região em particular.

Prosseguindo a discussão tida pelos peritos e a sua decisão em incluir o tema do ‘ponto de segurança único’ como um objetivo estratégico da OACI, o Conselho apresenta na 37ª sessão da Assembleia da OACI uma nota de trabalho com um plano estratégico de ação para 2011-2016 onde reafirma a intenção de promover o desenvolvimento do processo de reconhecimento das medidas de segurança manifestando a vontade da OACI liderar tal desenvolvimento com o objetivo de prestar assistência aos Estados em estabelecerem acordos dos quais resultem benefícios mútuos, incluindo a implementação do ‘ponto de segurança único’. Para tal a OACI disponibiliza-se para desenvolver o material de orientação necessário para que tal reconhecimento se concretize, assim como prestar todo o aconselhamento técnico necessário aos Estados que o solicitem, assumindo um papel de facilitador e monitor em todo o processo (ICAO 2010 A37-WP/18). No seguimento de tal decisão e após concluídos os trabalhos por parte do grupo de peritos, o manual de segurança da OACI passou a incluir um modelo de Memorando de Entendimento para o reconhecimento mútuo das medidas de segurança entre dois países e como já referido anteriormente em 2015 é publicado um documento de distribuição limitada, intitulado *Reconhecimento da equivalência de medidas de segurança* o qual fornece orientações aos Estados sobre como implementar o ‘ponto de segurança único’.

6.4 Da teoria à prática

Como vimos no capítulo 3, a OACI publica em 1974 pela primeira vez um Anexo à Convenção de Chicago exclusivamente dedicado à segurança da aviação civil. Vimos também que inicialmente tal documento se resumia essencialmente a dar recomendações aos Estados sobre o tipo de medidas que estes deveriam implementar para prevenir a ocorrência de atos ilícitos contra a aviação civil. Entre as várias recomendações destacamos uma que refere que *as medidas de segurança e procedimentos devem ser aplicados nos aerodromos de tal maneira que causem o mínimo de interferências com, ou atrasos às atividades da aviação civil internacional* (ICAO 1974, Anexo 17 Recomendação 5.1.4) ou seja, não é feita nenhuma referência sobre alguma medida que devesse ser tomada sobre passageiros em transferência ou em trânsito⁷³.

A primeira disposição sobre as medidas a aplicar aos passageiros em transferência e em trânsito surge sob a forma ainda duma recomendação na segunda edição do Anexo 17 em 1981 e que apenas refere que deverão ser tomadas medidas para controlar tais passageiros e respetiva bagagem de cabina, recomendando também que se devam tomar medidas para prevenir que passageiros que tenham sido submetidos a um controlo de segurança se misturem com pessoas que não tenham sido submetidas a esse tipo de controlo⁷⁴. No que às medidas a aplicar para a bagagem de porão diz respeito, não é feita nenhuma referência específica para a bagagem de porão em transferência, recomendando-se apenas a implementação de medidas relativas à proteção dessa bagagem para prevenir a introdução de artigos não autorizados a partir do ponto de registo da bagagem até ao seu carregamento no avião.

⁷³ Passageiro em transferência significa um passageiro que num aeroporto faz uma ligação entre dois voos diferentes. Aplica-se tanto no caso de os dois voos serem do mesmo operador aéreo como de operadores diferentes enquanto passageiro em trânsito significa um passageiro que parte de um aeroporto no mesmo voo em que chegou. Aplica-se também nas situações em que o operador muda de aeronave, mas mantém o mesmo número de voo.

⁷⁴ As normas da OACI não obrigam ao rastreio de 100% do pessoal que acede às áreas restritas de segurança dos aeroportos. No entanto a regulamentação europeia e de outros países obriga. No caso em apreço o que a recomendação previa era que fossem tomadas medidas no sentido de prevenir que passageiros rastreados pudessem entrar em contato com pessoas que não tivessem sido rastreadas, ou seja ‘outras pessoas’ e não ‘outros passageiros’. A distinção parece-nos pois ser clara e pretende fazer referência a pessoal que trabalha no aeroporto e que eventualmente não tivesse sido inspecionado antes de aceder a uma área restrita de segurança e não a passageiros provenientes de outros aeroportos.

Estas recomendações viriam só a adquirir o estatuto de Normas na edição de 1986 que para o caso dos passageiros em transferência passou a ter a seguinte redação:

Cada Estado contratante deve assegurar que passageiros em transferência ou em trânsito, assim como a respetiva bagagem de cabina são submetidas a controlos de segurança adequados para impedir que artigos não autorizados sejam levados para bordo de aeronaves envolvidas em operações internacionais da aviação civil.

A norma não refere que os passageiros devam ser rastreados, apenas determina que sejam “submetidos a controlos de segurança adequados”, sem no entanto definir o que é aceitável como “adequados”. Essa definição caberia, portanto, a cada Estado estabelecê-la. Para a bagagem de porão é mantido apenas o elemento de proteção sem mencionar o rastreio.

Seguindo esta linha de raciocínio, a Comissão Europeia adotaria o mesmo princípio no Regulamento 2320/2002, mantendo para a bagagem de porão em trânsito ou transferência apenas o elemento de proteção, ao estabelecer que a bagagem de porão inicial e a bagagem de porão em trânsito não devesse ser abandonada na placa ou na plataforma junto à aeronave antes de ser embarcada na aeronave, aplicando o mesmo para a bagagem de porão transferida entre aviões⁷⁵. No entanto para os passageiros em transferência, o regulamento 2320/2002 viria dar uma interpretação diferente, pois embora não mencionasse explicitamente que tipo de medidas devessem ser aplicadas para os passageiros em transferência, incluiu uma disposição sobre “separação de passageiros” que estabelece que os passageiros que partissem de um aeroporto e que já tivessem sido rastreados não poderiam ser misturados com os passageiros que chegassem e que, eventualmente, não haviam sido sujeitos a rastreio de acordo com as normas previstas no anexo desse regulamento. O mesmo regulamento referia ainda que nos casos em que não fosse possível estabelecer a separação física dos passageiros, o objetivo de segurança seria atingido pela aplicação de medidas compensatórias de acordo com a avaliação do risco pela autoridade competente⁷⁶.

⁷⁵ Regulamento 2320/2002 p.12

⁷⁶ Idem , pág.10

Deste modo a Comissão Europeia passou a considerar todos os passageiros provenientes de países terceiros⁷⁷, como não tendo sido sujeitos a medidas de rastreio de acordo com as normas previstas no seu regulamento, exigindo que passageiros e bagagem provenientes desses países e em transferência num aeroporto comunitário, fossem obrigados a ser rastreados novamente antes de voltarem a embarcar. Cada Estado-Membro deixou assim de poder decidir isentar de rastreio os passageiros e bagagem em transferência por imposição da Comissão Europeia.

Embora o regulamento europeu estabelecesse que na impossibilidade da *separação física dos passageiros*, o objetivo de segurança poderia ser atingido pela aplicação de medidas compensatórias de acordo com a avaliação do risco pela autoridade competente, não menciona que tipo de medidas compensatórias poderiam ser essas nem quais os parâmetros aceites se uma avaliação de risco fosse feita. Curiosamente nenhum Estado invocou esta possibilidade e desse modo canais separados de embarque e desembarque de passageiros tiveram de ser construídos naqueles aeroportos que não tinham prevista tal separação.

Com a implementação das novas regras impostas no seio da União Europeia a OACI acabaria por seguir a mesma interpretação, alterando em 2006 as normas do Anexo 17 respeitantes a estas áreas com a aprovação da oitava edição deste Anexo. No caso da Norma 4.4.2 (ICAO 2006) respeitante aos passageiros e bagagem de cabina passou a ler-se:

Cada Estado Contratante deve assegurar que os passageiros em transferência de operações comerciais de transporte aéreo e respetiva bagagem de cabina são rastreados antes de embarcarem noutra aeronave, a menos que haja sido estabelecido um processo de validação e implementados procedimentos de forma continua em colaboração com o outro Estado Contratante, se for o caso, para garantir que esses passageiros e a respetiva bagagem de cabina foram rastreados a um nível adequado no aeroporto de origem e posteriormente protegidos contra interferências não autorizadas desde o ponto de rastreio na origem até ter embarcado no aeroporto de transferência.

⁷⁷ Países fora da União Europeia ou com os quais não haja acordo sobre o reconhecimento mútuo das normas de base comum da segurança da aviação civil.

Enquanto que para as medidas a aplicar à bagagem de porão a Norma 4.5.4 (ICAO 2006) passou a referir o seguinte:

Cada Estado Contratante deve assegurar que bagagem de porão em transferência é rastreada antes de ser carregada noutra aeronave envolvida em operações comerciais de transporte aéreo a menos que haja sido estabelecido um processo de validação e implementados procedimentos de forma contínua em colaboração com o outro Estado Contratante, se for o caso, para garantir que essa bagagem foi rastreada a um nível adequado no aeroporto de origem e posteriormente protegida contra interferências não autorizadas desde o ponto de rastreio na origem até ser carregada no avião no aeroporto de transferência.

Relembramos que já o Regulamento europeu 2320/2002 previa no seu artigo 10º sobre países terceiros que:

Sem prejuízo das responsabilidades que incumbem aos Estados- Membros em matéria de avaliação de riscos e da cláusula de segurança dos acordos da aviação civil, a Comissão deveria considerar, assistida pelo Comité de Segurança e em colaboração com a Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO) e a CEAC, a possibilidade de estabelecer um mecanismo para avaliar se os voos provenientes de aeroportos de países terceiros cumprem os requisitos de segurança necessários.

Foi pois neste sentido que quatro anos depois do aparecimento do regulamento europeu a OACI decide alterar, como vimos, o texto das Normas passando também a incluir no seu manual de segurança um modelo de acordo para reconhecimento mútuo das medidas de segurança assim como as linhas de orientação sobre o que deve ser considerado um 'processo de validação'.

6.5 O processo de validação para reconhecimento mútuo das medidas de segurança.

No documento da OACI sobre o reconhecimento da equivalência de medidas de segurança a que fizemos alusão no ponto 6.3 são dadas orientações aos Estados sobre como implementar um mecanismo capaz de avaliar se os voos provenientes de aeroportos de países terceiros cumprem ou não os requisitos de segurança necessários, estabelecendo que para que um processo de validação para reconhecimento mútuo das medidas de segurança entre dois ou mais países seja aceite, este deve incluir, no essencial a troca dos respetivos programas de segurança da aviação civil nacionais, dos aeroportos mais relevantes assim como outros regulamentos e procedimentos escritos que disponham. O intercâmbio de documentos visa garantir a compreensão mútua das medidas de segurança aplicadas, particularmente no que respeita as medidas de rastreio de passageiros e bagagem, em cada um dos países signatários do acordo. O processo deve incluir também a partilha de informações sobre as atividades decorrentes dos respetivos programas de controlo da qualidade e por último ambas as partes deverão verificar *in situ* que as medidas implementadas estão de facto conforme o que está descrito na documentação nacional. É precisamente neste ponto das verificações *in situ* que se coloca o maior problema para que um acordo deste tipo possa ser implementado de forma eficaz, uma vez que comporta custos elevados associados com o transporte, estadia e outras despesas a ter com o pessoal dedicado a efetuar as ditas verificações. De salientar que a Comissão Europeia desde a adoção de regulamentação sobre as medidas base comuns de segurança da aviação civil passou a permitir a transferência de passageiros provenientes de aeroportos comunitários sem necessidade de ser estabelecido qualquer tipo de acordo entre os países da Comunidade. Apesar da disposição sobre a cooperação entre a OACI e a Comissão Europeia, contida no artigo 10º do regulamento 2320/2002, a OACI não reconheceu imediatamente essa permissão aquando da realização das suas auditorias a países da União Europeia durante o primeiro ciclo do programa USAP. Tal só viria a ser reconhecido em 2008 com a assinatura do memorando de cooperação entre as duas entidades.

Referimos que entre os países da União Europeia⁷⁸ o reconhecimento mútuo das medidas de segurança existe sem necessidade de qualquer tipo de acordo a nível bilateral ou multilateral. Tal é possível porque todos esses países estão sujeitos ao cumprimento da mesma regulamentação, sendo as verificações às autoridades nacionais e aos aeroportos efetuadas pela própria Comissão Europeia de acordo com um calendário de inspeções definido. Deste modo o movimento de transferências de passageiros e bagagem sem necessidade de rastreios adicionais é possível entre os países da União Europeia⁷⁹. Recentemente, também os Estados Unidos da América e o Canadá assinaram um acordo com a Comissão Europeia que permite que passageiros e bagagem oriundos daqueles países não tenham de ser rastreados novamente se fizerem transferência num aeroporto comunitário.⁸⁰ Porém e apesar dos passageiros provenientes de aeroportos Estado-Unidenses gozarem do benefício de não terem de ser rastreados mais uma vez ao efetuar uma transferência num aeroporto comunitário, o mesmo privilégio não tem aplicação recíproca. Passageiros e bagagem com origem num aeroporto comunitário têm que passar por um novo controlo de segurança caso tenham de fazer uma transferência num aeroporto dos Estados Unidos. Ou seja, na prática estamos perante um acordo unilateral. Uma das razões apontadas para que tal reciprocidade não seja possível é o facto de os aeroportos americanos terem de efetuar avultados investimentos para modificar o plano de ordenamento físico dos seus aeroportos de forma a permitir o fluxo direto de passageiros em transferência vindos de um aeroporto comunitário. Por outro lado, o processo de validação para confirmação se as medidas aplicadas na origem mantêm o mesmo nível que as dos aeroportos de transferência merece alguma reserva porquanto ser operacionalmente impossível à Comissão Europeia poder inspecionar as medidas de segurança implementadas nos mais de 400 aeroportos norte americanos donde partem passageiros e bagagem com destino a aeroportos situados em países da União Europeia.

⁷⁸ Incluindo a Noruega, Islândia, Suíça e Liechtenstein.

⁷⁹ Há países da União Europeia que efetuam rastreios adicionais a passageiros e bagagem de cabina em transferência por razões de segurança interna ou migratória ou até mesmo por dificuldades do desenho do aeroporto, onde neste caso é menos oneroso fazer o rastreio do que alterar o plano de ordenamento físico do aeroporto. Exemplos disso são o Reino Unido e a França.

⁸⁰ Cf. Regulamento (UE) nº 983/2010 da Comissão de 3 de novembro de 2010

Desconhecemos em pormenor o procedimento de validação acordado entre a Comissão Europeia e os Estados Unidos da América mas de acordo com os dados divulgados no 10º Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento nº 300/2008 durante o ano de 2015 foi efetuada apenas uma verificação por parte dos inspetores da Comissão Europeia a um aeroporto nos Estados Unidos. Por seu turno o Conselho da OACI, ao decidir durante a sua 189ª sessão introduzir um nível limitado de transparência no programa universal de auditorias a partir de 2010, como referimos anteriormente, passou a considerar-se uma potencial⁸¹ preocupação significativa de segurança a falta de rastreio de passageiros e bagagem em transferência se tal fosse verificado durante o decorrer de uma auditoria. Apesar da OACI nas recomendações que faz aos Estados em caso de incumprimento das normas sobre a segregação de passageiros de partida e de chegada, assim como no caso em que passageiros e bagagem em transferência não são rastreados, recomendar a implementação de um mecanismo de validação para reconhecimento mútuo de medidas, os Estados têm optado pela solução mais dispendiosa e menos eficiente que é alterar o desenho dos seus aeroportos e implementar postos de rastreio adicionais para passageiros e bagagem em transferência. Tais medidas têm levado as companhias aéreas e os aeroportos a manifestarem o seu protesto, uma vez que são normalmente estes que terão de suportar os custos associados às alterações propostas pelas autoridades dos Estados afetados.

⁸¹ Potencial uma vez que o reconhecimento de tal preocupação significativa de segurança não é imediato, sendo a decisão e validação final sujeita ao escrutínio de um comité de validação reunido na sede da OACI. Podendo decorrer o prazo máximo de 30 dias até que seja validada a decisão e os Estados serem informados e a informação colocada no sítio seguro *em linha* da OACI

CAPITULO VII

Conclusões

7.1 Conclusões

A principal conclusão que retiramos deste trabalho é que apesar do conceito ‘ponto de segurança único’ vir a ser debatido desde 1997 nos *fora* onde se discutem e definem as normas internacionais de segurança para a prevenção de atos de interferência ilícita contra a aviação civil, ter sido definido como um dos objetivos estratégicos da Organização da Aviação Civil Internacional e estar contemplado em duas normas do Anexo 17 à Convenção de Chicago, a sua adoção tem sido vista com alguma reserva e os Estados não aproveitam essa possibilidade no sentido de melhorar a eficiência do seu sistema de transporte aéreo. Duas normas do Anexo 17 (4.4.2 e 4.5.4) permitem aos Estados isentarem de controlos de segurança adicionais passageiros e bagagem em transferência nos seus aeroportos desde que estes tenham implementado um processo de validação que permita assegurar que os níveis de segurança adotados no Estado de origem são equivalentes ou superiores àqueles que são aplicados no Estado onde se efetua a transferência. Vimos que a Organização da Aviação Civil Internacional tem definidas as linhas de orientação necessárias para a implementação e reconhecimento de tal processo, no entanto poucos têm sido os Estados que têm tirado benefício dessa possibilidade. Um dos poucos exemplos da sua implementação é no espaço dos países da União Europeia, onde os fundamentos lançados pela Conferência Europeia da Aviação Civil e a subsequente harmonização levada a cabo pela Comissão Europeia com a adoção de um regulamento único levaram a que o ‘ponto de segurança único’ se tornasse uma realidade entre os Estados-membros da União Europeia. O modelo europeu deveria assim tornar-se como referência para o desenvolvimento do ‘ponto de segurança único’ noutros países que partilham entre si as mesmas preocupações securitárias.

Desde Março de 2008 que vigora na União Europeia o Regulamento 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil que no seu preâmbulo refere que (...) *não deverá ser necessário rastrear de novo os passageiros ou a sua bagagem à chegada a um aeroporto em voos provenientes de países terceiros* desde que estes possuam normas de segurança da aviação consideradas equivalentes às estabelecidas no regulamento 300/2008.

É feita igualmente uma referência para que sejam encorajados os acordos entre a Comunidade e os países terceiros que reconheçam que as normas de segurança aplicadas no país terceiro são equivalentes às normas comunitárias, visto que favorecem o 'ponto de segurança único'. Este novo Regulamento reafirma ainda a ideia já anteriormente prevista no artigo 10º do Regulamento 2320/2002 sobre a necessidade de cooperação internacional ao estabelecer a possibilidade da Comissão celebrar um Memorando de Cooperação relativo às auditorias com a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) a fim de evitar a dupla verificação do cumprimento pelos Estados-Membros do disposto no Anexo 17 à Convenção de Chicago. Tal Memorando foi celebrado em Julho de 2008. Porém, a competência para o reconhecimento mútuo das medidas de segurança entre um país da União Europeia e um outro país terceiro deixou de poder ser uma prerrogativa de cada um dos Estados, passando a ser da exclusiva competência da Comissão Europeia. Não podendo os Estados-membros *per se* estabelecer acordos com países terceiros no sentido de permitir o referido reconhecimento. No entanto e à luz do que a OACI estabelece, tal é possível entre os restantes Estados signatários da Convenção de Chicago. O problema é que a União Europeia enquanto entidade supranacional não é considerada um Estado Contratante da OACI. Assim sendo, torna-se muito difícil prosseguir e concretizar o objetivo de promover o 'ponto de segurança único' que ambas as entidades defendem. Embora o Regulamento 300/2008 referir no seu artigo 20 a propósito dos acordos entre a Comunidade e os países terceiros que:

Sempre que necessário e em conformidade com o direito comunitário, podem ser previstos, nos acordos de serviços aéreos entre a Comunidade e um país terceiro nos termos do artigo 300º do Tratado, acordos que reconheçam que as normas de segurança aplicadas num país terceiro são equivalentes às normas comunitárias, a fim de alcançar o objectivo de um 'ponto de segurança único' para todos os voos entre a União Europeia e os países terceiros.

Tais acordos apenas foram celebrados entre os Estados Unidos da América, Canadá e outros países que constam nos Apêndices 4 B e 5A do Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão de 5 de novembro de 2015 que estabelece as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação.

Vivemos numa época de forte pressão financeira no setor da aviação civil sendo por isso essencial que os limitados recursos disponíveis para a segurança sejam utilizados de forma racional numa perspectiva de custo-eficiência económica, nomeadamente através da abolição de medidas de segurança adicionais redundantes baseadas naquilo que é a perceção do risco em vez de serem baseadas numa análise e avaliação objetiva desse mesmo risco. Tais recursos escassos são atualmente desperdiçados com a imposição da duplicação de controlos de segurança nos aeroportos internacionais, desviando assim recursos valiosos de outras áreas da segurança não menos importantes e onde tais recursos poderiam ser afetados contribuindo assim para a melhoria dos níveis de segurança em geral. É nosso entender que tal duplicação de esforços é desnecessária entre Estados que atingiram já um nível de maturidade considerável no que respeita à definição e aplicação de políticas e medidas de segurança da aviação civil.

Decorreram mais de 16 anos sobre os eventos do 11 de Setembro de 2001, neste período de tempo foram sendo desenvolvidas e aplicadas medidas de segurança cada vez mais restritivas a nível mundial. Tais medidas deixaram de ser aplicadas com base em critérios de avaliações de risco a nível nacional mas passaram a ser medidas aplicadas a nível global uma vez que passaram a ser a referência normativa internacional. Desde 2002 tem sido gerada grande quantidade e qualidade de informação como resultado dos vários programas de auditorias e inspeções que têm sido realizadas pelas organizações que legislam sobre segurança da aviação civil. É nosso entender que tal informação seja utilizada e partilhada nos termos do espírito da Convenção de Chicago, nomeadamente no que respeita à cooperação que deve existir entre os Estados com o objetivo de serem estabelecidos acordos entre si para reconhecimento mútuo das medidas, servindo em simultâneo de incentivo para que aqueles países com menos maturidade nesta matéria prossigam os seus esforços na melhoria dos seus sistemas de segurança da aviação civil e dessa forma possam retirar todos os benefícios correspondentes.

Como referimos no início deste trabalho, estima-se que um em cada quatro passageiros, efetua anualmente pelo menos uma transferência num aeroporto internacional, representando um volume de mais de trezentos milhões de passageiros e para os quais o ‘ponto de segurança único’ representaria menos perturbação e diminuição dos tempos de viagem, porquanto muitos deles optam atualmente por voos com tempos intermédios de ligação mais alargados para não correrem o risco de perderem o voo de conexão devido a atrasos provocados pelos controlos de segurança adicionais.

A possibilidade de transferência direta entre voo sem necessidade de controlos de segurança adicionais representaria uma poupança de cerca de oito milhões de dólares por ano nalguns aeroportos, além de permitir um encaixe financeiro acrescido através da recolha de taxas designadas ‘não-aviação’ e que representam nalguns casos cerca de 40% do produto da receita dos aeroportos, uma vez que os passageiros em transferência disponibilizariam de mais tempo e sobretudo tranquilidade para fazerem compras nas lojas do aeroporto.

Qual é então a resposta à problemática abordada neste trabalho que é a de saber como é possível implementar o ‘ponto de segurança único’ num contexto de forte pressão política face à ameaça permanente que se diz estar sujeita a aviação civil internacional apesar da proposta de resolução do problema ter vindo a ser amplamente debatida em diversos *fora* que têm sido realizados pelos diversos atores interessados mas sem grandes avanços. A nossa investigação revelou que a falta de tal avanço se deve essencialmente aos seguintes fatores:

- falta de coordenação e comunicação entre Estados com consciencia semelhante na maneira de abordar as questões da segurança da aviação civil;
- incapacidade de discussão e análise prévias por parte dos decisores sobre as consequências que a aplicação de algumas medidas de segurança impõem,
- receio em partilhar informação dita ‘confidencial’ entre os Estados sobre o resultado das suas auditorias sem considerar se tal tipo de informação merece realmente tal classificação;
- falsa perceção do risco, derivada pela ausência de informação objetiva e concreta sobre a análise e avaliação do risco real, que leva por vezes a uma reação política imediata, exagerando no nível de implementação de certas medidas em vez da tomada duma atitude proativa e adoção de medidas proporcionais face ao risco apresentado;

- a incoerência e inconsistência de algumas normas e que geram confusão quanto à sua interpretação e aplicação;
- algum desconhecimento da informação de referência e linhas de orientação por parte dos responsáveis pela definição e implementação das políticas e medidas de segurança a nível nacional; e ainda
- sobreposição de responsabilidades quanto à competência e definição de políticas no âmbito da segurança da aviação civil por parte de outros Estados e entidades supranacionais que obrigam à adoção de medidas específicas numa região mas que acabam por ter impacto noutras sem que tenham sido previamente avaliadas as consequências que daí podem resultar.

Assim, como corolário do nosso trabalho e como possíveis soluções para o problema apresentado propomos que os Estados utilizem e analisem a informação gerada pelos resultados das auditorias da OACI, colocando em prática as determinações contidas nas Normas e sobretudo nas Práticas Recomendadas do Anexo 17 sobre cooperação internacional. Sempre que um Estado pretenda estabelecer um acordo para reconhecimento das medidas de segurança aplicadas noutro país deveria utilizar a informação proporcionada pelos relatórios da OACI pois que motivos teria um Estado de duvidar dos resultados gerados por uma auditoria efetuada pela entidade que estabelece os requisitos internacionais? Para ilustrar a importância da partilha de tal informação damos o seguinte exemplo: se um Estado apresenta um gráfico com uma percentagem de cumprimento efetivo de 100% com as normas internacionais que mais é requerido que o Estado cumpra para que as suas medidas sejam reconhecidas por outro Estado? Na eventualidade do Estado recetor exigir medidas mais restritivas ao Estado de origem serão apenas essas que deverão ser objeto de discussão e verificação de cumprimento. Por outro lado quando dois Estados assinam um acordo de transporte aéreo que inclua uma cláusula sobre segurança da aviação civil, esses Estados comprometem-se a cumprir com as normas internacionais nos termos definidos pela Convenção de Chicago. Atualmente as ditas normas têm um nível de exigência já bastante elevado e requer a implementação de medidas de segurança muito restritivas e por isso já pouco espaço resta para que possa haver muitas mais exigências por parte de outro Estado sobre o nível de medidas que deve exigir.

Ainda assim e como ferramenta adicional para além da que consta na documentação da OACI para ajudar os Estados na avaliação das medidas que cada um tem propostos no apêndice 1 um modelo de lista de verificação para reconhecimento mútuo das medidas de segurança de modo a facilitar os Estados a implementar o 'ponto de segurança único'. A utilização de tal modelo deve constituir um anexo ao acordo de transporte de transporte aéreo assinado entre dois ou mais Estados. O modelo de lista de verificação pretende numa forma simples comparar se o nível das políticas, medidas e equipamento num Estado é igual, diferente, superior ou inferior ao do outro Estado.

Quanto à frequência das visitas de validação para manutenção do acordo deixamos ao critério e responsabilidade dos Estados mas podendo servir de referência e boa prática aquilo que a Comissão Europeia tem publicado. Quanto ao número de auditores necessário para efetuar as ditas visitas, tal pode ser colmatado, e sempre que um Estado não possua pessoal suficiente, através da utilização pessoal, devidamente qualificado, de outras entidades tais como companhias aéreas, aeroportos, ou outros organismos governamentais, tal como aliás é sugerido no Documento 8973/Restrito. Cabendo a responsabilidade sempre à autoridade apropriada do Estado. Por outro lado e para minimizar a necessidade de visitas tão frequentes, os Estados deveriam acordar entre si a partilha de informação sobre as atividades efetuadas no âmbito do programa de controlo da qualidade sobre as medidas de segurança em cada Estado.

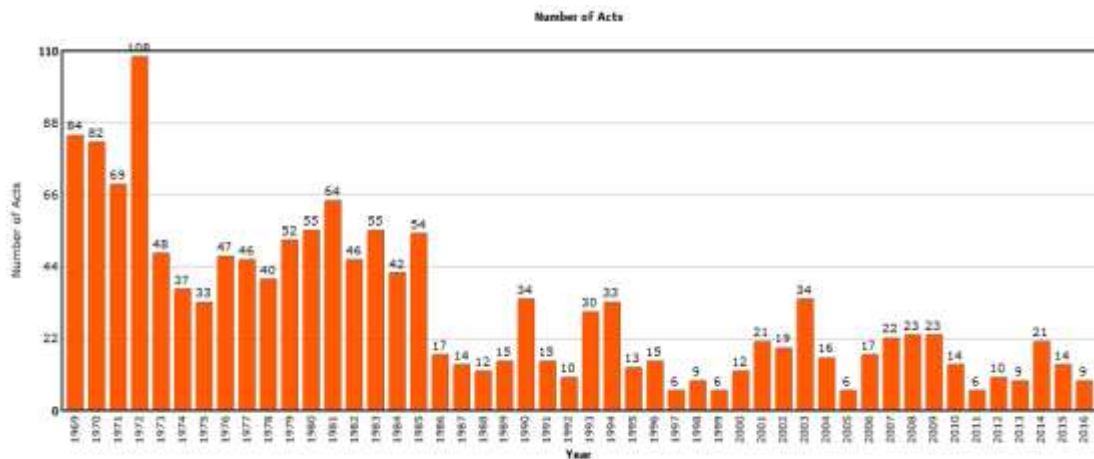
7.2 – Limitações do Estudo

Tratando-se da elaboração dum trabalho onde a cultura sobre a partilha de informação é considerada sensível, a grande limitação que tivemos foi por um lado não poder citar de forma direta alguma da documentação consultada e por outro lado a reserva demonstrada por alguns entrevistados em responder de forma escrita a algumas questões colocadas mesmo sabendo tratar-se dum trabalho académico e que os nomes dos seus Estados e aeroportos não seriam revelados. O que nos demonstrou que numa época em que se fala em promover uma cultura securitária será muito difícil promover o desenvolvimento e práticas securitárias num sistema onde os seus intervenientes mais responsáveis e por conseguinte aqueles a quem compete em primeira instância promover essa cultura ainda vê a questão da confidencialidade ainda com muito zelo, numa época também onde o acesso a todo o tipo de informação mesmo alguma classificada como secreta é disponibilizada sem grande dificuldade na *world wide web* sem qualquer tipo de preocupação. Temos disso exemplos recentes sem que da divulgação de tal informação e com base nela tivesse resultado algum tipo de ameaça ou ataque bem-sucedido.

7.3 Propostas de investigação futura

Os dados que a seguir apresentamos demonstram que apesar dos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 terem alterado definitivamente as políticas de segurança da aviação civil em todo o mundo tornando-as cada vez mais rigorosas e restritivas, não implicou que tais medidas fizessem reduzir o número de atos de interferência ilícita após essa data.

Figura 5- Número de atos de interferência ilícita ocorridos entre 1969-2016 registados na base de dados da OACI



Fonte: OACI

Podemos pois deduzir pela análise do gráfico da figura 5 que a aplicação de medidas mais restritivas após 2001 não correspondeu a uma diminuição do número de atos ilícitos contra a aviação civil, tendo inclusivamente aumentado face ao número de atos ocorrido nos anos anteriores ao 11 de Setembro, somando a isso o facto de termos visto aumentar o volume de tráfego aéreo e número passageiros nos últimos anos. Tal constatação leva-nos também a concluir sobre a necessidade de reflexão quanto ao que realmente se pretende alcançar quando se decide reativamente sobre as medidas de segurança a aplicar, ou seja, a segurança tem sido discutida nos últimos anos com base nas premissas do “quê” e do “como” quando a questão primordial seria talvez discutir o “porquê”. Passados 50 anos sobre a data em que começaram a ser aplicadas as primeiras medidas de segurança nos aeroportos e apesar do desenvolvimento tecnológico verificado nos equipamentos de deteção, continuam a aplicar-se os mesmos modelos de raciocínio dessa época no desenvolvimento das normas atuais.

Pensamos que novos tipos de discussão e abordagens são necessários no que respeita a segurança da aviação civil internacional. Não se pode continuar sucessivamente a adicionar mais medidas às medidas já existentes sem considerar se são realmente eficazes. A adoção de medidas reativas e por vezes desproporcionadas face ao risco que pretendem mitigar tem demonstrado que é não por isso que passamos a viajar mais seguros. Nalguns casos têm mesmo levado a situações caricatas e absurdas nos aeroportos. Uma cultura só se desenvolve de forma plena se tiver a adesão dos que a pretendem adotar. Por isso há necessidade de reavaliar de forma objetiva o processo que agora está em voga sobre a cultura securitária. Talvez seja uma boa oportunidade para refletir que por vezes a solução não está na implementação de novas medidas ou novo equipamento mas sim nas pessoas que operam no sistema. O fator humano é por isso uma área a considerar e muito ainda há por fazer nesse campo. Este trabalho foi o ponto de partida para novas investigações e discussões em prol dum sistema seguro mas que ao mesmo tempo se quer eficiente. Não podemos esquecer que é porque existe um sistema de transporte aéreo que necessitamos da segurança e não o contrário.

APÊNDICE

PARTE 1. LEG — LEGISLAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL							
Requisito	Estado A	Estado B	Nível Comparação				Obs
			=	≠	<	>	
O Estado possui legislação primária de segurança da aviação (por exemplo, decretos, leis, resoluções de segurança da aviação, etc.)?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O Estado possui Legislação secundária de segurança da aviação (por exemplo, decretos, regulamentos, circulares, instruções, etc.) para aplicar as disposições do Anexo 17 - Segurança?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Os dois Estados assinaram um acordo de transporte aéreo?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Data do acordo	____/____/____						
Em caso afirmativo : O acordo inclui uma cláusula de segurança em conformidade com o modelo do Manual de segurança da OACI ?	☐ Sim ☐ Não						
Os Estados compartilharam os relatórios da auditoria USAP da OACI	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O Estado possui um PNSAC aprovado?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Data da aprovação inicial	____/____/____	____/____/____					
Data da última emenda	____/____/____	____/____/____					
Qual a última emenda do Anexo 17 que foi incorporada no PNSAC.	Emenda Nr.____	Emenda Nr.____					

Fernando Manuel Cardoso Coelho
A Segurança do Transporte Aéreo pós 11 de Setembro e a Aplicação
do Conceito de ‘Ponto de Segurança Único’

Qual é a política do Estado em relação à aplicação de medidas de segurança aplicadas às operações internacionais e às do interior?	☐ Não há diferença ☐ Existem diferenças baseadas no desempenho de uma avaliação de risco de segurança. ☐ Não se realizam operações no interior.	☐ Não há diferença ☐ Existem diferenças baseadas no desempenho de uma avaliação de risco de segurança. ☐ Não se realizam operações no interior..					
O Estado designou uma autoridade competente dentro da sua administração que é responsável pela preparação, aplicação e manutenção do PNSAC?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O PNSAC é acesso público ou restrito?	☐ Público ☐ Restrito	☐ Público ☐ Restrito					
Se for restrito, as partes pertinentes são distribuídas para todas as entidades envolvidas?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O Estado estabeleceu uma CNSAC?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Em caso afirmativo, inclua os seguintes elementos: 1. número de reuniões da CNSAC realizadas no ano em curso, até à data, e no ano civil precedente, incluindo a data da última reunião	Ano em curso: _____ Ano civil precedente _____ Data da última reunião ____/____/____	Ano em curso: _____ Ano civil precedente _____ Data da última reunião ____/____/____					

Fernando Manuel Cardoso Coelho
A Segurança do Transporte Aéreo pós 11 de Setembro e a Aplicação
do Conceito de 'Ponto de Segurança Único'

PARTE 2. TRG – FORMAÇÃO DO PESSOAL DE SEGURANÇA DA AVIAÇÃO

	Estado A	Estado B	=	≠	<	>	Obs.
O Estado possui um PNFSAC?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Em caso afirmativo Inclua os seguintes detalhes:	1.data de aprovação inicial ____/____/____ 2.data da última emenda ____/____/____	1.data de aprovação inicial ____/____/____ 2.data da última emenda ____/____/____					
O Estado certifica o pessoal responsável pelas inspeções de segurança?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O Estado certifica os instrutores de segurança?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O Estado certifica inspectores/auditores de segurança da aviação?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					

Fernando Manuel Cardoso Coelho
A Segurança do Transporte Aéreo pós 11 de Setembro e a Aplicação
do Conceito de 'Ponto de Segurança Único'

PARTE 3. QCF – FUNÇÕES DE CONTROLO DA QUALIDADE

	Estado A	Estado B	=	≠	<	>	Obs.
O Estado possui um PNCQ aprovado	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
En caso afirmativo Inclua os seguintes detalhes:	1.data de aprovação inicial ____/____/____ - 2.data da última emenda ____/____/____ -	1.data de aprovação inicial ____/____/____ - 2.data da última emenda ____/____/____ -					
O Estado estabeleceu um requisito que exija às entidades responsáveis pela aplicação das medidas de segurança da aviação que estabeleçam e apliquem um programa de controlo qualidade interno?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O Estado exige que haja um responsável pelo estabelecimento do calendário de atividades de controlo de qualidade, tais como auditorias, inspeções, testes e estudos?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O Estado estabeleceu os critérios a serem utilizados para estabelecer o calendário de atividades de controlo de qualidade?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O Estado estabeleceu uma (s) entidade (s) responsável (is) pela realização de auditorias, inspeções, testes e estudos?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O Estado estabeleceu a responsabilidade de assegurar que as medidas corretivas sejam documentadas e aplicadas quando necessário?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O Estado estabeleceu um responsável por analisar os resultados das atividades de controlo de qualidade? Complete o formulário de resumo das atividades de controlo de qualidade do Estado e apresente-o junto com este documento. (opção)	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					

Fernando Manuel Cardoso Coelho
A Segurança do Transporte Aéreo pós 11 de Setembro e a Aplicação
do Conceito de 'Ponto de Segurança Único'

O Estado estabeleceu um sistema de relatório confidencial para a análise de informações fornecidas por fontes como passageiros, tripulações e pessoal no solo para complementar o PNCQ?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
---	---	---	--	--	--	--	--

PARTE 4. OPS – OPERAÇÕES AEROPORTUÁRIAS

	Estado A	Estado B	=	≠	<	>	
Estão estabelecidas CSAs em todos os aeroportos Em caso afirmativo, inclua os seguintes detalhes: Número de reuniões do CSA efetuadas nos aeroporto(s) selecionado(s) para observação no ano em curso e no ano precedente, incluindo a data da última reunião.	☐ Sim ☐ Não Aeroporto A Ano em curso: _____ Ano civil precedente: _____ Data da última reunião ____/____/____ Se necessário Aeroporto C Ano em curso: _____ Ano civil precedente: _____ Data da última reunião. ____/____/____	☐ Sim ☐ Não Aeroporto B Ano em curso: _____ Ano civil precedente: _____ Data da última reunião ____/____/____ Se necessário Aeroporto D Ano em curso: _____ Ano civil precedente: _____ Data da última reunião. ____/____/____					
Todos os aeroportos no país possuem um PSA aprovado? Inclua detalhes sobre o PSA do aeroporto selecionado para observação. * Se não é exigido que o PSA seja aprovado como é garantido que cumpre com os requisitos estabelecidos no PNSAC	☐ Sim ☐ Não 1. Data de aprovação inicial ____/____/____ 2. Data da última emenda ____/____/____	☐ Sim ☐ Não 1. Data de aprovação inicial ____/____/____ 2. Data da última emenda ____/____/____					*
Todos os aeroportos possuem um programa interno de controlo da qualidade?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O Estado verifica os antecedentes do pessoal da segurança e de outras pessoas autorizadas a aceder a ARS?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					

Fernando Manuel Cardoso Coelho
A Segurança do Transporte Aéreo pós 11 de Setembro e a Aplicação
do Conceito de 'Ponto de Segurança Único'

O Estado realiza verificações periódicas dos antecedentes do pessoal da segurança e de outras pessoas autorizadas a aceder a ARS?	☐ Sim ☐ Não Frequência : _____	☐ Sim ☐ Não Frequência : _____					
Que tipo de equipamento de inspeção de bagagem, de mão está instalado no aeroporto selecionado para observação? Descrição do tipo de equipamento Raios X : Convencional/EDS/CTX/outro	Tipo : Marca: Modelo: Data de fabrico:	Tipo : Marca: Modelo: Data de fabrico:					
Está dotado de um sistema PIA?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Se possui PIA, é utilizado?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Se é utilizado qual é a quantidade de imagens que possui o sistema	Nº Total de imagens : Nº Armas: Nº IED: Nº Explosivos: Nº Detonadores:	Nº Total de imagens : Nº Armas: Nº IED: Nº Explosivos: Nº Detonadores:					
É efetuado um registro diário para avaliar a condição do equipamento de raios-X?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Descrição do pórtico detetor de metais	Marca: Modelo: Data de fabrico:	Marca: Modelo: Data de fabrico:					
O pórtico detetor de metais conta com sistema de contagem de alarmes aleatórios?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Equipamento detetor de traços explosivos	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Outros métodos (Ex: Body Scanners)	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Os pontos de inspeção de segurança contam com meios de comunicação em caso de emergência	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					

Fernando Manuel Cardoso Coelho
A Segurança do Transporte Aéreo pós 11 de Setembro e a Aplicação
do Conceito de 'Ponto de Segurança Único'

Os pontos de inspeção de segurança contam com um supervisor	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Os pontos de inspeção de segurança para passageiros e bagagem de mão contam com a presença de elementos policiais /militares	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Qual o número estabelecido para a dotação de pessoal para os pontos de inspeção de segurança	Nº _____	Nº _____					
Os pontos de inspeção de segurança de para passageiros/ outras pessoas contam com elementos masculinos e femininos	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
São efetuadas inspeções aleatórias às pessoas que não fazem soar o alarme?	☐ Sim ☐ Não ____%	☐ Sim ☐ Não ____%					
Existe uma área privada para as inspeções físicas	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Rotação do pessoal que opera raios X (Ex: 'x' min ops / 'x' min. Descanso)	☐ Sim ☐ Não Tempos Operação: Descanso:	☐ Sim ☐ Não Tempos Operação: Descanso:					
Toda a bagagem mão é devidamente inspecionada e os itens suspeitos são confiscados e guardados?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
São efetuadas inspeções aleatórias à bagagem de mão?	☐ Sim ☐ Não ☐ Manual ____% ☐ PIA ☐ Inspeção 2 ângulos ☐ Detetor Traços Explosivos	☐ Sim ☐ Não ☐ Manual ____% ☐ PIA ☐ Inspeção 2 ângulos ☐ Detetor Traços Explosivos					
Todas as causas que provocam o alarme do PDM são resolvidas.	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					

Fernando Manuel Cardoso Coelho
A Segurança do Transporte Aéreo pós 11 de Setembro e a Aplicação
do Conceito de 'Ponto de Segurança Único'

São efetuadas inspeções aos passageiros de mobilidade reduzida?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Existem procedimentos para Inspeção de artigos médicos, salvamento / prova judicial/ valor científico ou urnas com cinzas?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Existem procedimentos para o transporte no porão de armas de fogo?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					

PARTE 5. CONTROLO DE ACESSOS

	Estado A	Estado B	=	≠	<	>	Obs.
Existe equipamento de comunicação nos pontos de controlo de acesso	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Número mínimo de pessoal em pontos de controlo de acesso	Nº _____	Nº _____					
Listas de restrição de acesso atualizadas	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Verificação do cartão de entrada no aeroporto	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Verificação do cartão para entrada no aeroporto nos veículos	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Existem procedimentos adequados para a inspeção de pessoas	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Existem procedimentos adequados de inspeção de veículos	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Existem Procedimentos Normalizados (SOP) em cada posto ?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					

Fernando Manuel Cardoso Coelho
A Segurança do Transporte Aéreo pós 11de Setembro e a Aplicação
do Conceito de ‘Ponto de Segurança Único’

PARTE 6. PARTE AERONÁUTICA (PERIMETRO/RAMPA)

	Estado A	Estado B	=	≠	<	>	Obs.
Sinalização de Área Restrita	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Frequência das patrulhas ao perímetro	Nr. :	Nr. :					
Iluminação da plataforma	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Uso correto do cartão de acesso do aeroporto	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Segurança do perímetro das aeronaves	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Aeronaves em pernoita. São aplicadas medidas de segurança?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Os veículos exibem cartão de acesso quando estão no lado ar?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Proteção da bagagem de porão?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Proteção da carga e correio	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Proteção dos aprovisionamentos de bordo	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					

Fernando Manuel Cardoso Coelho
A Segurança do Transporte Aéreo pós 11 de Setembro e a Aplicação
do Conceito de 'Ponto de Segurança Único'

PARTE 7. EDIFÍCIO TERMINAL / SALAS DE EMBARQUE

	Estado A	Estado B	=	≠	<	>	Obs
Todas as portas que podem dar acesso a ARS estão fechadas?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Portas do tapete da bagagem fechadas quando não estão em operação.	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Verificação dos procedimentos de segurança das concessionárias cujas instalações permitem acesso a ARS	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Sinalização de portas e portões (ARS)	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Controlo das chaves das portas co acesso a ARS	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Presença do pessoal de segurança nas portas de embarque	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Portas das pontes de embarque fechadas quando não há operação.	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Verificação da identificação dos passageiros no embarque	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Procedimentos de segurança para passageiros em trânsito	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Procedimentos de segurança passageiros em transferência	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Separação de passageiros de origem com os de chegada	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					

Fernando Manuel Cardoso Coelho
A Segurança do Transporte Aéreo pós 11de Setembro e a Aplicação
do Conceito de ‘Ponto de Segurança Único’

PARTE 8. PONTO DE INSPEÇÃO BAGAGEM DE PORÃO

	Estado A	Estado B	=	≠	<	>	Obs.
Tipo de equipamento de inspeção para bagagem de porão Descrição do tipo de equipamento Raio-X: convencional / EDS / CTX / outro	Tipo : Marca: Modelo: Data de fabrico:	Tipo : Marca: Modelo: Data de fabrico:					
Sistema	Multinivel ☐ Stand alone ☐	Multinivel ☐ Stand alone ☐					
Está dotado de sistema de PIA?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
O sistema de PIA é utilizado?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Se é usado, qual é a quantidade de imagens que o sistema possui?	Nº Total de imagens: Nº Armas: Nº IED: Nº Explosivos: Nº Detonadores:	Nº Total de imagens: Nº Armas: Nº IED: Nº Explosivos: Nº Detonadores:					
É feito registo inicial diário para avaliar a condição do equipamento de raios-X?	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Rotação de pessoal que opera o raios-X (Ex: e min ops / x min.)	☐ Sim ☐ Não Tempos Operação: Descanso:	☐ Sim ☐ Não Tempos Operação: Descanso:					
Percentagem mínimo exigido para inspeção adicional	☐ Sim ☐ Não ☐ Manual ____% ☐ PIA ☐ Inspeção 2 ângulos ☐ Detetor Traços Explosivos	☐ Sim ☐ Não ☐ Manual ____% ☐ PIA ☐ Inspeção 2 ângulos ☐ Detetor Traços Explosivos					

Fernando Manuel Cardoso Coelho
A Segurança do Transporte Aéreo pós 11de Setembro e a Aplicação
do Conceito de ‘Ponto de Segurança Único’

São mantidos registos de inspeções adicionais	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Procedimentos caso que descubra um artigo suspeito ou proibido	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Inspeção de bagagem em transferência	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					
Procedimentos para reconciliação da bagagem de porão/passageiro	☐ Sim ☐ Não	☐ Sim ☐ Não					

BIBLIOGRAFIA

Abeyratne, Ruwantissa. (2010). *Aviation security Law*. Springer Verlag Berlin Heidelberg.

Airport Council International - *Outlook for Europe's Airports* - Facing the Challenges of the 21st Century. Em linha. Disponível em <http://www.airport-business.com/2010/03/aci-europe-launches-policy-outlook-at-the-european-parliament/>. Consultado em /05 2016.

Alemán, Moses A. (2008). International Civil Aviation Security Program Established by ICAO. In *Aviation Security Management* (Vol. 1 Cap. 6, pp. 65-77). Editado por Andrew R. Thomas. Londres. Praeger Security International.

CNN (1998). *Air China pilot hijacks his own jet to Taiwan*. Em linha. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20080321171516/http://www.cnn.com/WORLD/asiapcf/9810/28/hijack.china.taiwan.02/index.html>. Consultado em 03/09/2016.

Comissão Europeia. (2007). Relatório da Direcção Geral de Energia e Transportes da Comissão Europeia - Facilitation of Aviation Security - Feasibility Study of "Registered Passenger" Concept - Bruxelas – Novembro 2007.

Comissão Europeia. (2010). Study on the Legal Situation Regarding Security of Flights from Third-countries to the EU. Em linha. Disponível em https://ec.europa.eu/transport/modes/air/studies/air_en. Consultado em 15/07/2016.

Conselho Europeu. (2000). *Annuaire Européen/European Yearbook*. Vol. XLVIII, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London.

Conselho Europeu. (2010). Decisão do Conselho de 10 de Maio de 2010 relativa à celebração de um memorando de cooperação entre a Organização da Aviação Civil Internacional e a Comunidade Europeia em matéria de auditorias/inspecções de segurança e assuntos afins . Em linha Disponível em : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:129:0068:0068:PT:PDF> Consultado em 15/07/2016.

Dias, Eduardo. (2001). Palma Inácio, revolucionário e aventureiro. Em linha. Disponível em: http://www.portuguesetimes.com/Ed_1929/Cronicas/diacron3.htm. Consultado em 15/03/2016.

ECAC/CEAC. (2001). Document n°.30 (Part II - ECAC Policy statement in the field of civil aviation security. 9th Edition. Paris.

ECAC/CEAC. (2003). Document n°.30 (Parte II - ECAC Policy statement in the field of civil aviation security. 11th Edition. Paris.

Feakin, Tobias. (2010). *Insecure Skies? Challenges and Options for Change in Civil Aviation Security*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. UK.

Feldman, Theodore., & Johnson, Philip. (1999). *Aircraft Hijacking in the United States, in Lethal Violence* (pp. 404-439), Edited by Harold V. Hall. CRC Press.

Feste, Karen. (2010). *Terminate Terrorism: Framing, Gaming, and Negotiating Conflicts*. New York, Paradigm Publishers.

Henrietta, Isabella., & Diederiks, Verschoor. (2006). *An introduction to air law*. Kluwer Law International. The Netherlands 8th Revised Edition.

Holden, Robert. (1985). *The Contagiousness of Aircraft Hijacking*. Em linha. Disponível em <http://pegasus.cc.ucf.edu/~surette/hijacking.html>. Consultado em 04/09/2016.

Jenkis, Brian. (1981). *The psychological Implications of Media-Covered Terrorism*. The Rand Corporation. Santa Monica. California. Em linha Disponível em <http://www.rand.org/pubs/papers/2005/P6627.pdf>. Consultado em 04/09/2016.

Naudin, Christophe.(2007). *Sûreté aérienne. La grande illusion*. Éditions La Table Ronde. Paris.

Milde, Michael.(2008) *International Air law and ICAO Chapter VIII-Legal Management of Aviation Security* Eleven International Publishing, Utrecht, The Netherlands.

Raman, B. (2008). Plane hijacking: in perspective. South Asia Analysis Group Papers. Em linha. Disponível em <http://www.southasiaanalysis.org/paper103>. Consultado em 16/06/2016.

ICAO (1956). DOC 7676, ECAC/1. Arquivo ICAO. Montréal, Canada.

ICAO (1969). News Release. World aviation body establishes Committee to investigate future acts of unlawful interference, Montreal, Canada.

ICAO (1970) Resolutions adopted by the Assembly and Index to Documentation, Assembly – 17th Session (Extraordinary), Montreal, Canada.

ICAO (1974). International Standards and Recommended Practices – Security- Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference; Annex 17 to the Convention on International Aviation, First Edition.

ICAO (1974). Supplement to Annex 17, First Edition – Security - Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference.

ICAO (1981). International Standards and Recommended Practices – Security- Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference; Annex 17 to the Convention on International Aviation, Second Edition.

ICAO (1986). International Standards and Recommended Practices – Security- Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference; Annex 17 to the Convention on International Aviation, Third Edition.

ICAO (1989). International Standards and Recommended Practices – Security- Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference; Annex 17 to the Convention on International Aviation, Fourth Edition.

ICAO (1992). International Standards and Recommended Practices – Security- Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference; Annex 17 to the Convention on International Aviation, Fifth Edition.

ICAO (1944). Minutas da Conferência da Aviação Civil Internacional. Em linha. Disponível em: http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?icaonet/arch/chicago/conf_proceed.html. Consultado em 25/02/ 2017.

ICAO (1997). Relatório AVSECP/9, Montréal, Canada.

ICAO (1997). International Standards and Recommended Practices – Security- Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference; Annex 17 to the Convention on International Aviation, Sixth Edition.

ICAO (2001). *Report on the continuing implementation of the aviation security mechanism and its overall future requirements*. Assembly 33th Session, Montreal. Canada. Em linha Disponível em: <http://www.icao.int/Meetings/AMC/Pages/Archived-Assembly.aspx?Assembly=a33> Consultado em 20/11/ 2016.

ICAO (2001). Doc 9790 Assembly Resolutions in Force (as of 5 October 2001).

ICAO (2002). International Standards and Recommended Practices – Security- Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference; Annex 17 to the Convention on International Aviation, Seventh Edition.

ICAO (2006). International Standards and Recommended Practices – Security- Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference; Annex 17 to the Convention on International Aviation, Eighth Edition.

ICAO (2006). Doc.7300/9. Convention on International Civil Aviation. 9th Edition.

ICAO (2007). Doc 9734 Oversight Manual Part C .The Establishment and Management of a State's Aviation Security Oversight System. First Edition. Montreal.

ICAO (2007). Resolutions adopted by the Assembly, 36th Session, Montréal.

ICAO (2008). USAP Analysis of Audit Results – First Edition. Montreal.

ICAO (2009). *One-Stop Security* apresentado pela International Air Transport Association (IATA) durante a reunião de peritos de segurança AVSECP/20-WP/6. Montréal.

ICAO (2010). Doc 9952 - Annual Report of the Council Documentation for the session of the Assembly in 2013 International Civil Aviation Organization. Em Linha, Disponível em: http://www.icao.int/publications/Documents/9952_en.pdf Consultado em 20/11/ 2016.

ICAO(2010). Fourth Meeting of the AFI Region Directors General of Civil Aviation (DGCA/4) - Security Risk Indicators and Significant Security Concerns. (Matsapha, Manzini, Swaziland. Em Linha, Disponível em:

http://legacy.icao.int/esaf/meetings/2010/ESAF_DGCA4/Docs/ip06_en.pdf Consultado em 20/11/ 2016.

ICAO(2010). “Working Paper” Aviation Security Policy, Assembly 37th Session, A37-WP/101. Montreal.

ICAO (2010). “Working Paper” Security Policy, Assembly 37th Session, A37-WP/19. Montreal.

ICAO (2010). “Working Paper” ICAO comprehensive aviation security strategy (ICASS) strategic plan of action 2011-2016, Assembly 37th Session, A37-WP/18. Montreal.

ICAO(2010). USAP Analysis of Audit Results – Second Edition. Montreal.

ICAO(2011). USAP Analysis of Audit Results – Third Edition. Montreal.

ICAO (2011). International Standards and Recommended Practices – Security- Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference; Annex 17 to the Convention on International Aviation, Ninth Edition.

ICAO (2015). Documento 10047 - Manual de vigilancia de la seguridad de la aviación Establecimiento y gestión de un sistema estatal de vigilancia de la seguridad de la aviación Primera edición.

ICAO (2015). International Standards and Recommended Practices – Security- Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference; Annex 17 to the Convention on International Aviation, Tenth Edition.

ICAO (2017). Doc 10075, Assembly Resolutions in Force (as of 6 October 2016) Published by authority of the Secretary General. Montréal, Quebec, Canada.

Silver, Nate. (2014). *The Odds of Airborne Terror* Em linha. Disponível em: <https://fivethirtyeight.com/features/odds-of-airborne-terror/>. Consultado em 15/03/2016.

Urribarres, Ruben. (2011). The Cuban Civil Aviation: Hijacked airplanes.(2011). Em linha Disponível em: <http://urrib2000.narod.ru/Civ8-e.html>. Consultado em 03/09/2016

Legislação consultada

Comissão Europeia (2016). Relatório anual de 2015 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil.

E.U.A Anti-hijacking or Air Transportation Security Act of 1974 (Public Law 93-366) August 5, 1974.

E.U.A. International Security and Development Act of 1985 (Public Law 99-83).
Aviation Security Improvement Act of 1990 (Public Law 101-604) November 16, 1990.

National Academy Press (1996). Airline Passenger Security Screening. Appendix A
Laws, Regulations, and Treaties, p.63.

Regulamento (CE) n.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil Jornal Oficial da União Europeia L 355 de 30.12.2002, p. 1-21.

Regulamento (CE) n.º 622/2003 da Comissão, de 4 de Abril de 2003, relativo ao estabelecimento de medidas de aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação Jornal Oficial da União Europeia L 89 de 5.4.2003, p. 9-10.

Regulamento (CE) n.º 1217/2003 da Comissão de 4 de Julho de 2003, in. Jornal Oficial da União Europeia L 169 de 8.7.2003, p. 44-48.

Regulamento (CE) n.º 1486/2003 da Comissão de 27 de Agosto de 2003,. Jornal Oficial da União Europeia L 213 de 23.8.2003, p. 3-6.

Regulamento (CE) n.º 849/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de Abril de 2004 que altera o Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, Jornal Oficial da União Europeia L 158 de 30.4.2004, p. 1-6.

Regulamento (CE) n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2008 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2320/2002, Jornal Oficial da União Europeia L 97 de 9.4.2008, p. 72-84.

Regulamento (CE) n.º 820/2008 da Comissão, de 8 de Agosto de 2008, que estabelece medidas para a aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação, Jornal Oficial da União Europeia L 221 de 19.8.2008, p. 8-21.

Regulamento (UE) n.º 72/2010 da Comissão, de 26 de Janeiro de 2010, que estabelece procedimentos aplicáveis à realização das inspeções da Comissão no domínio da segurança da aviação, Jornal Oficial da União Europeia L 23 de 27.1.2010, p. 1-5.

Regulamento (UE) n.º 185/2010 da Comissão de 4 de Março de 2010 que estabelece as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação, Jornal Oficial da União Europeia L 55 de 5.3.2010, p. 1-55.

Regulamento (UE) nº 983/2010 da Comissão de 3 de Novembro de 2010 que altera o Regulamento (UE) nº 185/2010 que estabelece as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação in Jornal Oficial L 286 de 4.11.2010, p. 1-2

Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão, de 5 de novembro de 2015, que estabelece as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação in Jornal Oficial L 299 de 14.11.2015, p 1-142.