

INCORPORAÇÃO DA CULTURA JUSTA NA AVSEC BRASILEIRA

Edson A. Monreal¹, Gills Vilar-Lopes²

1. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais (PPGCA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA).
2. Professor e Coordenador do PPGCA/UNIFA. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

Resumo

A segurança internacional enfrenta um ambiente de ameaças cada vez mais complexo, e a aviação civil, por possuir um papel significativo na economia global, é um alvo atrativo para atentados terroristas. O presente trabalho tem como objetivo analisar como a Gestão de Riscos prioriza as ações para a Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC). Os resultados apontam que a melhora na identificação de riscos e o desenvolvimento da chamada Cultura Justa contribuem para a efetividade deste instrumento. Para tanto, utiliza-se o conceito de Cultura Justa para estudar o caso do Serviço Regional de Proteção ao Voo de São Paulo.

Autorização legal: não há.

Palavras-chave: Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. Política Nacional de Aviação Civil. Cultura justa. Segurança da Aviação Civil.

Apoio financeiro: não há.

Introdução

O presente trabalho é oriundo de Dissertação defendida no âmbito do Mestrado em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA) e tem como objeto principal os aspectos securitários que envolvem a aviação civil. Como se sabe, o setor de transporte aéreo desempenha papel significativo nas relações internacionais atuais. O tráfego aéreo anual internacional de passageiros deve atingir a marca de 6 bilhões de pessoas em 2030, em comparação aos 3,3 bilhões de hoje em dia, enquanto sua carga transportada deve aumentar de 50 milhões para 125 milhões de toneladas (INTERNACIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, 2017).

Esse mesmo sistema global foi profundamente impactado em decorrência dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001 (TAMASI; DEMICHELA, 2011), em que inúmeras contramedidas securitárias foram tomadas por parte de governos e órgãos competentes, transformando totalmente o contexto pelo qual passava não apenas a Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC), como também a própria segurança internacional. Esses eventos catalisadores de 2001 despertaram, portanto, a problemática do terrorismo na aviação civil, até então combatido com pouca ênfase, desinteresse e procedimentos quase que paliativos, gerando resultados temporários (REIS; CARNEIRO, 2019, p. 102).

Nesse íterim, o foco da AVSEC foi redirecionado para a confrontação dos custos em relação aos benefícios esperados, fazendo com que a Gestão de Riscos emergisse como estratégia-padrão de governos, aeroportos e empresas aéreas em todo o mundo, com o intuito de prover mais segurança contra ameaças intencionais à aviação civil.

Dentro do amplo escopo da Gestão de Riscos, o presente trabalho se insere no subprocesso denominado Avaliação de Riscos e, mais especificamente, na fase de Identificação de Riscos à AVSEC. A partir dela, será possível, por exemplo, identificar riscos – em especial, a terrorista – que possam vir a ameaçar a segurança da aviação civil.

Essas ameaças – em especial, a terrorista – à aviação civil afetam, sequencialmente, outros modais de transporte em nível nacional, uma vez que, caso sejam concretizadas, podem prejudicar ou paralisar diversas atividades econômicas de um país (MARTINS, 2008). É justamente nesse ponto que melhorias na Gestão de Riscos AVSEC podem, outrossim, complementar a proteção da aviação.

Diante desse cenário, o objetivo geral aqui é demonstrar como a incorporação de mecanismos teóricos e práticos – conceito de Cultura Justa – pode impactar positivamente na Gestão de Riscos AVSEC no sistema de aviação civil.

Metodologia

Quanto aos métodos empregados neste trabalho, destacam-se os seguintes:

- a) estudo de caso da AVSEC brasileira, por meio de um treinamento *on-line* ofertado ao Serviço Regional de Proteção ao Voo de São Paulo (SRPV-SP), no ano de 2020, que teve como principal foco incrementar a cultura de segurança daquela organização; e
- b) revisão bibliográfica, formada por fontes primárias ligadas a normas governamentais, livros, relatórios técnicos, artigos independentes de associações especializadas e *sites* de instituições que se dedicam aos estudos do tipo de ameaça aqui tratado.

Entre os principais sítios eletrônicos especializados no assunto, destaca-se o da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), que dispõe de *working papers* apresentados nas Conferências de Alto-Nível AVSEC. Diante do tipo do dado coletado e da análise sobre ele proferida, o estilo desta pesquisa se configura como qualitativo.

Já a revisão de literatura aborda não apenas a relevância do conceito de AVSEC para entender o cenário que se sucedeu após o 11 de setembro, mas também outras maneiras de implementá-la. Para isso, Dekker (2007; 2012; 2016), principal referência mundial em Cultura Justa, é trazido especialmente pela perspectiva de aplicação do seu conceito de Cultura Justa na AVSEC brasileira.

Resultados e Discussão

A implementação da Gestão de Riscos AVSEC no SRPV-SP iniciou-se com a transformação do treinamento de familiarização AVSEC para a modalidade EaD, e a consequente aplicação ao efetivo daquela organização e órgãos subordinados – aproximadamente 1.500 civis e militares.

O treinamento instrumentaliza a divulgação das ameaças ao controle do espaço aéreo e das ferramentas de reporte de vulnerabilidades. Ao longo de quatro capítulos (apresentação da organização, legislações e regulamentos AVSEC; medidas de segurança, credenciamento, controle de acesso e áreas restritas de segurança; identificação de ameaças, armas QBRN, explosivos e procedimentos decorrentes; e procedimentos de contingência e de evacuação) e aproximadamente quatro horas de duração, o treinamento proporciona conhecimento básico ao efetivo para a compreensão da importância do tema e contribui para o aumento da cultura de segurança da organização. Foi constatado que, após a realização do treinamento virtual, com a consequente divulgação – conforme a Figura 1 – e explicitação do funcionamento da ferramenta, ocorreu um aumento imediato da quantidade de reportes recebidos.

Figura 1 – Cartaz de Divulgação do RELSEC no SRPV-SP



Fonte: SERVIÇO REGIONAL DE PROTEÇÃO AO VOO DE SÃO PAULO (2020b)

Um dos fatos reportados ao SRPV-SP foi relacionado a uma situação perigosa ocorrida em um dos acessos à unidade. O reporte eletrônico e sistêmico resultou em uma mudança de procedimentos que mitigaram problemas latentes de segurança, mas que não eram resolvidos devido à burocracia do processo. Outro caso foi o aumento dos reportes sobre aeronaves remotamente pilotadas (ARP) sobrevoando regiões próximas às trajetórias das aeronaves, fato que interrompe as operações no aeroporto e, dependendo do local e do tempo de interferência, pode impactar diretamente a malha aérea do País. Esses reportes eram apenas transcritos em registros internos do órgão de controle de tráfego aéreo, e praticamente não chegavam ao conhecimento do órgão central do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB).

Uma premissa básica da Cultura Justa reside na ajuda às pessoas a relatar problemas de segurança, sem os receios das consequências desse ato (DEKKER, 2016), com o objetivo de contribuir para o aprendizado organizacional, ajudando a evitar a recorrência e fazendo alterações sistêmicas que busquem corrigir algumas das circunstâncias básicas nas quais o trabalho ocorreu em insucesso.

Para tanto, deve-se perceber, de forma prévia, que a construção de uma Cultura Justa em uma organização é baseada na distinção entre erro humano, comportamento de risco e imprudência (DEKKER, 2012). Portanto, a ideia de categorizar o comportamento de uma pessoa, principalmente com base em suposições sobre suas intenções, consciência e escolhas, é aparentemente simples. O que a torna complexa, é justamente o fato

de o SISCEAB ser, ao mesmo tempo, uma componente da infraestrutura crítica nacional.

O grande propósito da Cultura Justa é transmitir às pessoas confiança para relatar problemas de segurança. Dessa forma, quem relata sabe que as organizações respondem de maneira justa, aprendendo com um incidente e responsabilizando as pessoas por um desempenho indesejado. Em outras palavras, essa cultura apregoa que, no âmbito da Identificação do Risco AVSEC, os profissionais não serão punidos por erros cometidos no exercício de suas atividades, exceto se as falhas forem enquadradas como violações (BRASIL, 2017).

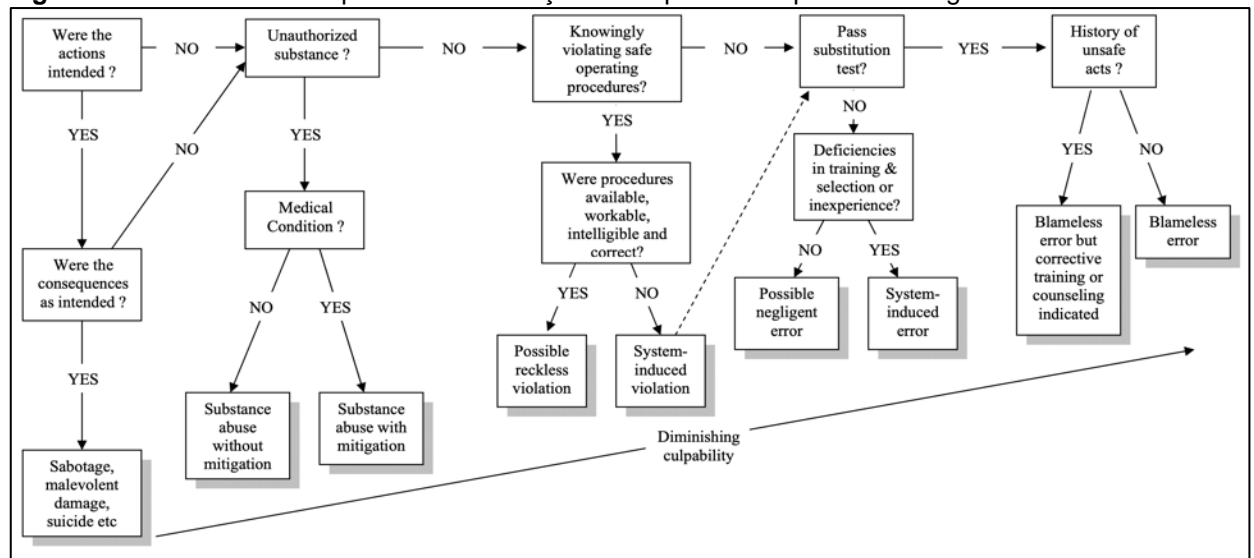
A própria OACI incluiu o tema no Plano Global de Segurança da Aviação Civil (GASeP), sendo uma de suas ações a implementação de uma Cultura Justa, com a finalidade de relatar todos os potenciais problemas relacionados à segurança, sem medo de seus relatores serem repreendidos pelas partes envolvidas.

Verifica-se ainda que o senso de justiça institucional pode proporcionar aos funcionários de uma organização a sensação de proteção contra falhas nos processos ou normas e contra negligências ou descaso dos supervisores, sendo um motivo para a adesão daqueles à Cultura Justa.

Apesar da área positiva em torno da Cultura Justa, sua implementação não significa que, ao reportar uma ocorrência, o agente se isenta de suas responsabilidades. O conceito de Cultura Justa definido no Manual de Cultura de Segurança Operacional no SISCEAB traz isso de forma devesas latente: “a cultura na qual os profissionais não serão punidos por erros cometidos no exercício de suas atividades, exceto se as falhas forem enquadradas como violações” (BRASIL, 2017, p. 12). Sendo assim, o cerne da questão é identificar se a ocorrência é decorrente do lapso de responsabilidade do agente.

O fluxograma concebido no Global Aviation Information Network (2004) para a determinação da culpabilidade por atos inseguros (*safety*) consiste em uma árvore decisória, conforme se apresenta na Figura 2.

Figura 2 – Árvore decisória para a determinação da culpabilidade por atos inseguros



Fonte: GLOBAL AVIATION INFORMATION NETWORK (2004)

Dekker (2012) versa que a questão não reside em os funcionários contornarem responsabilidades pessoais, mas, sim, se a administração quer enganar a si mesma, culpando, processando ou julgando-os por erros e falhas. Para criar esse senso de responsabilidade, é necessário, portanto, não culpar as pessoas, e sim envolvê-las ativamente na criação de um sistema melhor e mais seguro para trabalharem. Dekker (2012) cita que a maioria dos profissionais aprecia a responsabilidade, bem como se esmorece com a falta de oportunidade para realmente influenciar seu local de trabalho. Esse empoderamento, de relatar problemas ou possibilidades de melhorias, se apresenta como uma ferramenta para promover maior adesão à Cultura Justa e à Gestão de Risco AVSEC.

A implementação da Cultura Justa se apresenta como uma oportunidade de melhoria do sistema de aviação civil, pois incentivaria as pessoas a colaborarem com a segurança da organização. Dekker (2012) esclarece que uma Cultura Justa, a longo prazo, beneficia a todos os níveis de uma organização:

- alta administração: pela melhora no monitoramento da segurança;
- efetivo operacional: pela melhoria da sensação de responsabilidade pessoal e de envolvimento com a qualidade do serviço, por meio do empoderamento documentado e institucional de sua perspectiva; e
- sociedade: são os clientes finais do serviço. Sem eles, as organizações e as pessoas envolvidas se concentrariam em documentar, ocultar ou defender posições em vez de tomar melhores decisões. Eles priorizariam medidas de curto prazo para limitar a exposição legal ou midiática deixando em segundo plano os investimentos de longo prazo em segurança.

Conclusões

Em resumo, a Cultura Justa se sustenta em três pilares:

- confiança das pessoas envolvidas: caso elas percam a crença no sistema, no gerente ou na

- organização, podem deixar de reportar, imobilizando a estrutura da Gestão de Riscos;
- b) aprendizagem: os sistemas necessitam aprender com suas falhas. Independentemente da motivação ou culpabilidade, cada erro reportado e corrigido tornará o sistema mais robusto e seguro; e
 - c) responsabilidade: todos os indivíduos, seja qual for a sua posição dentro da organização, são responsáveis pelos atos ocorridos, por ação ou omissão, dentro de sua jurisdição ou competência.

Esse caso apenas reflete os ensinamentos de Dekker (2012), que versa o tema ao citar que, na abordagem antiga sobre fatores humanos, os indivíduos eram vistos apenas como a causa dos acidentes, sendo restringidos por regras e procedimentos rígidos. A nova proposta, originada com a Cultura Justa, é que os indivíduos passem a ser os sintomas dos erros ou das falhas existentes nos sistemas, sejam estes materiais ou normativos, conflitos de interesses ou pressão para a produção. Resumindo, as fontes de risco não são os indivíduos ou sistemas, mas sim indivíduos nos sistemas.

Por fim, verifica-se que a experiência na aplicação dos conceitos da Cultura Justa no âmbito do SRPV-SP demonstrou como o foco no 'micro', proposto por Bueger e Gadinger (2018, p. 106), pode auxiliar a formulação e implementação de políticas locais, regionais e globais, para o tratamento de temas 'macro', como ameaças terroristas e cibernéticas.

Referências bibliográficas

ABNT. **ABNT NBR ISO 31000**: gestão de riscos: diretrizes. 2. ed. São Paulo: ABNT, 2018.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Portaria n. 21/DGCEA, de 15 de fevereiro de 2017. Aprova a edição do Manual do Comando da Aeronáutica, que dispõe sobre a Cultura de Segurança Operacional no SISCEAB (MCA 63-19). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 1889, 22 fev. 2017.

BRASIL. Decreto n. 7.168, de 5 de maio de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF: Presidência da República, p. 4, 6 maio 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7168.htm. Acesso em: 6 jun. 2020.

BUEGER, C.; GADINGER, F. **International Practice Theory**. 2 ed. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73350-0>. Acesso em: 27 dez. 2020.

DEKKER, S. **Just culture**: balancing safety and accountability. 3 ed. Burlington: Ashgate, 2007.

DEKKER, S. **Just culture**: balancing safety and accountability. 4. ed. Burlington: Ashgate, 2012.

DEKKER, S. **Just culture**: restoring trust and accountability in your organization. 3. ed. Burlington: Ashgate, 2016.

GLOBAL AVIATION INFORMATION NETWORK. A roadmap to a just culture: enhancing the safety environment. **Global Aviation Information**, p. 3, Sept. 2004. Disponível em: https://flightsafety.org/files/just_culture.pdf. Acesso em: 6 jun. 2020.

INTERNACIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. **Doc 10.118**: global aviation security plan. Montreal: ICAO, 2017.

INTERNACIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. About ICAO. [2020]. Disponível em: <https://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx>. Acesso em: 6 jun. 2020.

MARTINS, G. M. **Uma contribuição ao gerenciamento de risco da segurança dos sistemas de transporte**: um Modelo Fuzzy-Hierárquico para a Avaliação do Nível de Ameaça Intencional a um Sistema. Orientador: Amaranto Lopes Pereira. 2008. 147 f. Tese (Doutorado em Ciências em Engenharia de Transportes) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

REIS, B. S.; CARNEIRO, S. V. **Terrorismo no Brasil**: definir para combater. Fortaleza: Expressão, 2019.

SERVIÇO REGIONAL DE PROTEÇÃO AO VOO DE SÃO PAULO. Divulgação RELSEC. [2020b]. Disponível em <https://www.srpvsp.gov.br/deliberacao-para-aerodromos/58-institucional/do/183-divulgacao-relsec>. Acesso em: 27 dez. 2020

TAMASI, G.; DEMICHELA, M. Risk assessment techniques for civil aviation security. **Reliability Engineering and System Safety**, Turim, v. 96, n. 8, p. 892-899, 2011.