

## O PAPEL DO VOLUNTÁRIO DE DEFESA CIVIL EM AÇÕES DE RESPOSTA A DESASTRES: Estudo Comparativo dos NUDECs da REDEC Metropolitana do Rio de Janeiro

*Estevão Pereira Escudeiro<sup>1</sup> e Dra. Sandra Maria Becker Tavares<sup>2</sup>*

### RESUMO

O presente estudo apresenta a correlação entre vida em sociedade e sociedade de riscos. Tal panorama evidencia um paradigma da vida em sociedade. Este artigo, objetiva apresentar os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs) como resposta para este paradigma. Para tal, apresentará e analisará criticamente os NUDEC's de seis municípios do Rio de Janeiro, localizados na Regional de Defesa Civil (REDEC) Metropolitana.

**Palavras-chave:** NUDEC. Defesa Civil. Gestão de Voluntários.

### 1. INTRODUÇÃO

O crescente aumento populacional e a concentração demográfica pelo qual o Brasil passou nos últimos cinquenta anos vieram acompanhados de um crescente aumento no número de desastres de origem natural e tecnológica. De acordo com o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais

(UFSC/CEPED, 2013), entre 1991 e 2012 foram realizados 38996 registros de ocorrências, 56% efetuados na década de 2000.

Frente aos diversos riscos que compõem o cenário nacional, torna-se indispensável a preparação da sociedade brasileira no que tange a gestão de riscos de forma que a mesma esteja preparada e apta a dar uma resposta efetiva às emergências e desastres.

Diversos fatores contribuem para agravar o cenário envolvendo ameaças e vulnerabilidades, dentre eles é possível citar a ocupação irregular, que interfere diretamente no solo da região e o torna mais suscetível a desastres, o crescimento desordenado das cidades, o pequeno senso de percepção de riscos, a limitação da atuação da Defesa Civil, dentre outros. O ambiente sofre alterações significativas, cortes de taludes, impermeabilização dos solos, assoreamento de rios. Essas atividades contribuem para a alteração e o agravamento das condições climáticas, que ocasionam o aumento, a frequência

1 Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional, Pós Graduando em Direitos Humanos, Gestão de Riscos e Políticas Públicas de Redução de Desastres – Fundação Henry Dunant e Mestrando em Defesa e Proteção Civil – UFF; escudeiro.estevao@gmail.com

2 Doutorado em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva – Fundação Oswaldo Cruz, Coordenadora do Bacharelado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional; smbtav@gmail.com

e a magnitude de determinados desastres.

Apesar de existir um órgão responsável pela situação de crise, os desastres crescem a cada dia. Constantemente pode-se ver nos veículos de comunicação notícias de enchentes, deslizamentos, alagamentos, incêndios e sabe-se que o aparato estatal sozinho não consegue responder a esses desastres. Este estudo apresentará como a população, através dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs), pode suprir a necessidade de apoio que o aparato estatal necessita.

Através da experiência empírica do autor como agente de minimização de desastres da Defesa Civil de Niterói e das pesquisas realizadas para a elaboração deste estudo, foi possível traçar dois pontos de questões norteadoras para este estudo, primeiro “O atual modelo de capacitação de voluntários adotado no Estado do Rio de Janeiro é efetivo? É eficaz? É eficiente?”, segundo “A formação dos NUDECs varia de acordo com o município?”

## 2. O PROCESSO DE CONCENTRAÇÃO URBANA NO BRASIL

No Brasil, especialmente a partir de 1950, a urbanização vem sendo acompanhada de um intenso processo de metropolização que consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum (IPEA, 2010).

O processo de urbanização brasileiro começou a partir da metade do século XX e intensificou-se a partir de 1950, quando a indústria passou a ser o setor mais importante da economia nacional. Esse momento representou a transição de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial. No final da década de ses-

enta a população urbana brasileira superou a população rural, um dos agravantes para tal êxodo rural foi a mecanização dos campos, que fez com que milhares de agricultores perdessem seus empregos na lavoura e fossem obrigados a “tentar a vida na cidade grande”.

As migrações internas redistribuíram a população do campo para as cidades, entre as diferentes regiões do Brasil. Tendo como principal destino os Estados da região sudeste, com suas metrópoles e a perspectiva de sobrevivência social. De acordo com Romanelli (2011 p. 09), os bairros tradicionais de baixa densidade e alta qualidade ambiental foram as principais vítimas da intensa verticalização, alimentados pelo crescimento imobiliário, gerando um permanente e diferenciado processo de valorização e desvalorização de terras.

Na periferia pobre, criou-se um ambiente urbano precário, que não oferecia serviços, tampouco equipamentos coletivos e infraestruturas suficientes para atender a toda essa população migrante. Criando, dessa forma, enormes problemas ambientais.

Além da intensidade dos fenômenos naturais, o acelerado processo de urbanização verificado nas últimas décadas, em várias partes do mundo, inclusive no Brasil, levou ao crescimento das cidades, muitas vezes em áreas impróprias à ocupação, aumentando as situações de perigo e de risco a desastres naturais. (TOMINAGA et al., 2012)

Dentre as modificações necessárias no cenário para atender o uso urbano, pode-se destacar a retirada de cobertura vegetal, assoreamento de rios e córregos, impermeabilização dos solos, dentre outros igualmente danosos ao solo.

Uma característica peculiar das comunidades é que estas se instalam geralmente em lugares mais privilegiados em

relação à probabilidade de problemas erosivos. (FERNANDES et al. 1999). No ano de 1999, pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) realizaram um estudo de deslizamento baseado na ocupação na região do maciço da Tijuca. Para a realização do estudo, Fernandes, Lagüéns e Netto criaram um banco de dados sobre todas as comunidades situadas na área.

Os resultados encontrados pelos pesquisadores da UFRJ demonstram que o processo de favelização no maciço da Tijuca vem se delineando desde o final do século XIX, ganhando maior impulso entre os anos de 1930 e 1960. Inicialmente a ocupação instalou-se na área central e sul do maciço, após a década de 30 passou a ocupar a área voltada para a zona sul e em 60 a ocupação alcançou a área voltada para a zona oeste. Os pesquisadores chegaram à conclusão de que maiores índices de ocupação correspondem diretamente a maiores índices de deslizamentos. Ou seja, quanto maior a área da comunidade, maior a incidência de deslizamentos nesta área. Isto leva a reflexão de que este tipo de ocupação assume um grande papel em relação à evolução dos índices de desastres, não só no Rio de Janeiro, mas em todo o Brasil. Lavell enfatiza que o desastre é a consequência lógica e inevitável do subdesenvolvimento.

O subdesenvolvimento, a insustentabilidade ambiental e a pobreza são as causas imediatas e principais dos desastres. Os desastres não jogam os pobres em um estado de subdesenvolvimento, ao contrário, estão ali antes dos desastres. Sim, o desastre os projeta de um estado de pobreza a um estado de miséria completa, esse não é um problema causado pelos desastres em si. (LAVELL, 2000 apud UFSC/CEPED, 2015, p.15).

### 3. SOCIEDADE DE RISCOS

É papel do Estado, garantir a sobrevivência do indivíduo. Entretanto, a cada dia está mais difícil para o Estado conseguir garanti-la sozinho.

Os paradigmas de desigualdade social estão metodicamente relacionados às fases inerentes ao processo de modernização. A distribuição e os problemas distributivos decorrentes da riqueza socialmente produzida continuarão ocupando o primeiro lugar, enquanto o entendimento e a ação das pessoas forem dominados pela proeminência da carência material.

Beck, sociólogo alemão, inicia seu livro a Sociedade de Riscos com a frase: “Na modernidade tardia, a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de ricos” (BECK, 2010, p.23). O que o autor quis dizer é que países que iniciaram o seu desenvolvimento tardiamente, como é o caso brasileiro, atrelam a produção social de riqueza à produção social de riscos.

Em sua fala, o autor não falou nenhuma mentira, afinal, o processo de mecanização dos campos incentivou a migração para as capitais e, na falta de emprego e renda nas capitais, a ocupação irregular aumentou, e junto dela o risco de desastres.

Ainda de acordo com Beck, o advento da nova modernidade opera na fabricação de incertezas, na produção social de riscos, provocando desastres socioambientais. De acordo com a ONU, anualmente mais de 200 milhões de pessoas são afetadas por desastres, tais como secas, inundações, ciclones, terremotos, incêndios, dentre outras ameaças. Os acontecimentos dos últimos anos comprovam que as ameaças naturais podem afetar a todos, ou seja, em qualquer parte do mundo existe risco. (ONU 2005).

A Sociedade de Riscos apresentada por Beck não é exclusividade somente da perife-

ria ou somente do morador de comunidade, apesar de ser o mesmo o que mais sofre seus efeitos. Segundo Almeida (apud SORIANO, p.02) “[...] surge o questionamento: as perdas (humanas e econômicas) têm aumentado em função do acréscimo na frequência e na magnitude dos eventos ou pelo aumento de pessoas vulneráveis aos perigos naturais?”

Almeida faz um questionamento importante, uma vez que a concentração urbana aumentou e que Beck nos diz que o risco é o perigo associado a um componente decisório, ou seja, é algo que se corre. Ao transferirmos o pensamento de Beck para a sociedade em que vivemos, constatamos que o risco faz parte da rotina diária de todos. Desde o risco de bater o carro, ou ser assaltado, até o risco de uma catástrofe natural.

A sociedade em que vivemos, pelas próprias atividades que tem desempenhado, está mais propensa a riscos, muitos dos quais agravados pela concentração urbana, outros pelo local no qual fixamos residência, outros pela matriz energética que escolhemos, existem riscos até por nossa própria distração.

O Relatório do Banco Mundial (2014), “Lidando com perdas: opções de proteção financeira contra desastres no Brasil” mostra que os quatro grandes desastres ocorridos no Brasil entre 2008 e 2011<sup>3</sup> provocaram um custo total de 15,32 bilhões de reais e mais de 1.160 vítimas. É importante ressaltar que a América é a segunda região do mundo mais afetada por desastres, tanto em perdas humanas, como em econômicas. (EIRD/ONU, 2015).

---

3 Os desastres foram respectivamente as enchentes e deslizamentos de terra em Santa Catarina, em 2008, enchentes em Alagoas e Pernambuco em 2010 e os deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro, em 2011.

Beck nos apresenta um novo paradigma da sociedade de riscos, ao questionar como é possível que as ameaças e riscos sistematicamente coproduzidos no processo tardio de modernização sejam evitados, minimizados, dramatizados, canalizados e, quando vindos à luz sob a forma de “efeitos colaterais latentes”, isolados e redistribuídos de modo que não comprometam o processo de modernização e nem as fronteiras do que é aceitável.

É possível afirmar que os desastres estão intimamente relacionados com as transformações que o homem opera na natureza, com o crescimento da sociedade, com o modelo global de desenvolvimento, com a ocupação desenfreada dos espaços urbanos, dentre outras mazelas da vida em sociedade que adotamos.

## 4. ATUAÇÃO DA DEFESA CIVIL

### 4.1. SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – SINPDEC

Cabe a União garantir a segurança global da população. Na parte de direitos fundamentais de nossa Constituição, pode-se ver que a população tem direito à vida, saúde, segurança pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio em todas as circunstâncias, o que inclui situações de desastres.

Com isso em mente, a União instituiu o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, o SINPDEC, que é articulado em nível municipal, estadual e federal e tem a responsabilidade de planejar e promover a defesa contra desastre, prevenindo danos e assistindo à população afetada e pode ser observado na Figura 2 abaixo.



Figura 2, Esquema 1: Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil<sup>4</sup>

No âmbito Federal, o órgão atuante é a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), que coordena e gerencia todo o sistema.

Os órgãos estaduais são responsáveis pela coordenação e gerência em nível estadual e, muitas vezes, estão ligados às instituições de Corpo de Bombeiros Militar, como é o caso do Rio de Janeiro e de Santa Catarina.

Finalmente, nos municípios, os órgãos responsáveis são os, muitas vezes conhecidos por COMDECs – Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, auxiliados por seus voluntários, denominados Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs).

O SINTDEC também é integrado por órgãos de apoio e órgãos setoriais, que são órgãos das esferas federal, estadual e municipal que vão atuar de forma a apoiar as ações de Defesa Civil.

O SINTDEC tem sob sua responsabilidade preparar o país para qualquer eventualidade, sejam causadas por desastres de origem natural, de origem tecnológica ou por eventuais comoções nacionais, como o caso da Boate Kiss em Santa Maria/RS<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Autoria Própria, 2016.

condições: “Incêndios em Plantas e Distritos Industriais, Parques e Depósitos” e “Incêndios em Aglomerações Urbanas”. Logo, a atuação da Defesa Civil se deu por se tratar de situação de comoção nacional.

<sup>5</sup> O Incêndio na Boate Kiss, em Santa Maria/RS, no dia 27/01/13, não se enquadra como desastre na atual Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), que classifica como Desastres somente Incêndios que se enquadrem nas seguintes condições: “Incêndios em Plantas e Distritos Industriais, Parques e Depósitos” e “Incêndios em Aglomerações Urbanas”. Logo, a atuação da Defesa Civil se deu por se tratar de situação de comoção nacional.

Uma Defesa Civil bem estruturada é a certeza de que esses desastres, se concretizados, terão seus efeitos minimizados, devido à atuação prévia.

Eles são quantificados em danos e prejuízos, medidos quanto a sua intensidade, ao passo que os eventos adversos, ou eventos causadores do desastre, são medidos em magnitude.

A sua intensidade é dada em função da magnitude x intensidade x vulnerabilidade da população atingida pelo desastre. A atuação no sistema se dá na prevenção, mitigação, preparação, resposta, reconstrução e recuperação.

## 4.2. COORDENADORIA MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL – COMDEC

O papel das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (ou órgãos similares) é reunir e motivar os setores, institucionais ou não, ligados à área, visando motivá-los a participarem ativamente do Sistema Municipal de Defesa Civil, implementando capacitações, para que em situações adversas estejam todos aptos a enfrentá-las e realizando exercícios simulados de desastres, para que todos os componentes do Sistema Municipal de Defesa Civil saibam seu papel.

Segundo Calheiros (2004) é de suma importância que a população e seus governantes estejam habilitados e dotados de meios de evitar ou minimizar os efeitos de fenômenos adversos ou de situações críticas, sendo que a população deve estar organizada, preparada e orientada de como fazer e o que fazer, podendo assim a comunidade dar uma resposta eficiente ao desastre.

Para que as ações de Defesa Civil sejam eficazes, o órgão de Defesa Civil deve estar constantemente vigilante, preparando-se

para possíveis situações emergenciais. Estar preparado significa estar capacitado e pronto para agir no momento necessário, através do acionamento do Sistema Municipal de Defesa Civil, dos Planos de Contingência, e demais planos pré-definidos pelo Município. É extremamente importante que a Defesa Civil seja um órgão técnico, que atue antes do fato acontecer e não que seja um setor ocioso, aguardando o sinistro para vir às ruas para atuar. Uma Defesa Civil eficaz trabalha em todas as fases do Ciclo de Gestão em Defesa Civil, são elas Prevenção/Mitigação, Preparação, Resposta e Reconstrução/Recuperação. (Brasil; UFSC/CEPED, 2014, p.44).

### **4.3. Núcleo Comunitário de Defesa Civil – NUDEC**

O princípio em que o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil está pautado é o de que a base da pirâmide sustenta todo o resto, ou seja, as ações de Defesa Civil devem se iniciar no município, passar por Estado e União, fazendo com que os órgãos municipais, e principalmente os NUDECs, sejam a base de todo o sistema. Os NUDECs são formados por grupos comunitários organizados, que visam desenvolver um trabalho permanente de orientação nas comunidades, áreas de maior vulnerabilidade nos municípios. Esses núcleos estabelecem o elo formal entre a COMDEC e a população, planejando, promovendo e coordenando atividades de Defesa Civil.

De acordo com Calheiros (2004), os NUDECs funcionam como elos entre a comunidade e o governo municipal, através do Órgão Municipal de Defesa Civil. Cabe a Defesa Civil mobilizar a comunidade através de conscientização da população, promovendo espaços democráticos de convivência e

debates, para assim conseguir passar a capacitação necessária para que essa comunidade esteja apta para agir em caso de desastres.

## **5. DISCUSSÃO**

O trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa etnográfica, pois a mesma visa entender o porquê das capacitações dos voluntários, seu papel no ciclo de gestão de desastres e como se dá a relação entre sociedade de risco e desastres.

O estudo etnográfico descreve características da população estudada, o fenômeno e a relação entre as variáveis. Este cenário foi investigado através de reuniões de trabalho e trocas de experiências com profissionais de outras Secretarias Municipais de Defesa Civil.

As discussões abertas foram submetidas à Análise de Conteúdo, à luz de Bardin. Esta escolha se deve a possibilidade de elaborar deduções específicas, relativa à realidade encontrada. A análise de conteúdo pode ser aplicada sobre uma quantidade reduzida de dados/informações e determinar categorias contáveis, sem originar frequências elevadas que sugerem abordagem quantitativa.

O levantamento realizado com um grupo de 6 Coordenadores Municipais de Defesa Civil, primeiro procedeu-se da codificação das anotações, considerando os dados brutos obtidos. Uma vez finalizada a codificação, foi feita a categorização, que determinou as categorias de análise adequadas. Por fim, foi aplicada a inferência sobre as categorias selecionadas. A inferência é a essência da análise de conteúdo, refere-se à indução, a partir do evento registrado.

Ao longo do tempo, foram colhidos dados em seminários, reuniões, conversas informais com representantes de diversos municípios, e optei por seis deles para o re-

corde deste estudo, os municípios da Região de Defesa Civil – REDEC – Metropolitana. No decorrer deste estudo, a identidade dos municípios foi substituída pelas letras A, B, C, D, E e F, afim de preservar a identificação dos mesmos.

## 5.1. Descrição dos Municípios

Através de minhas observações em campo, de meus diários de atividades, conversas informais e reuniões de trabalho, pude colher os seguintes dados dos seis municípios que compõem a REDEC Metropolitana.

### 5.1.1. Município A

O Município A, região metropolitana do Rio de Janeiro, não possui Núcleos Comunitários de Defesa Civil. De acordo com um funcionário da Defesa Civil Municipal, os mesmos não possuem NUDEC's por não falta de incentivo do chefe do Poder Executivo e pela falta de funcionários para a implantação de NUDEC's. Visita em fevereiro de 2016, em torno de 60 minutos.

### 5.1.2. Município B

O Município B, região metropolitana do Rio de Janeiro, possui oito Núcleos Comunitários de Defesa Civil. De acordo com um funcionário da Defesa Civil Municipal, o conteúdo programático é composto por Noções Básicas de Defesa Civil, Manual de Liderança da CARE<sup>6</sup>, Psicologia do Desastre e elaboração de Plano de Contingência

---

<sup>6</sup> A CARE é uma ONG ligada a área de Defesa Civil, que no ano de 2012 desenvolveu um manual de formação de NUDECs, voltado para o espírito de grupo e desenvolvimento e lideranças comunitárias.

do Bairro e leva de 10 a 12 horas de capacitação. De acordo com os funcionários, os NUDEC's nunca precisaram ser acionados em momento de crise. O maior entrave para a capacitação de novos NUDEC's é a política, pois muitos voluntários veem o NUDEC como uma ferramenta política pela qual eles podem se alçar como lideranças comunitárias. Visita realizada em fevereiro de 2016, aproximadamente 90 minutos.

### 5.1.3. Município C

O Município C, região metropolitana do Rio de Janeiro, possui trinta e dois Núcleos Comunitários de Defesa Civil. O conteúdo programático engloba aulas de noções de defesa civil, primeiros socorros, prevenção e combate a incêndio, prevenção a acidentes domésticos, noções básicas de meteorologia, meio ambiente, análise de riscos estruturais, análise de riscos geológicos, política e gestão do serviço voluntário.

Após o término das aulas regulares, os agentes realizam uma atividade de percepção de riscos na comunidade em que estão instalando o NUDEC. A atividade consiste em uma vistoria por toda a comunidade, buscando pontos de maiores riscos e vulnerabilidades, para que os moradores fiquem cientes do risco a sua volta e estejam prontos para agir. Visita realizada em janeiro de 2016, aproximadamente 120 minutos.

### 5.1.4. Município D

O Município D, região metropolitana do Rio de Janeiro, não possui Núcleos Comunitários de Defesa Civil capacitados. De acordo com um funcionário da Defesa Civil Municipal eles não trabalham com NUDEC's por não existir

comunidades no município, assim não havendo necessidade de implementar os mesmos.

Ainda de acordo com o funcionário, o município possui poucas residências em áreas de riscos e as mesmas estão cadastradas e recebem acompanhamento constante e avisos por mensagens de texto da Defesa Civil. Visita realizada em março de 2016, aproximadamente 60 minutos.

### 5.1.5. Município E

O Município E, região metropolitana do Rio de Janeiro, possui quarenta Núcleos Comunitários de Defesa Civil formados, que receberam em sua formação vinte e quatro horas de aulas de primeiros socorros, noções de Defesa Civil, psicologia de desastre, proteção comunitária e noções básicas de construção e manutenção de abrigos temporários.

Segundo relatado por profissionais da Defesa Civil Municipal, as maiores dificuldades em situações de emergências são o acionamento, deslocamento e disponibilidade dos voluntários no momento do acionamento.

Em situações de normalidade as maiores dificuldades são as áreas com alto fator de risco social e violência, que os mesmos contornam através de ações integradas com a comunidade e escolas locais. Visita realizada em fevereiro de 2016, aproximadamente 120 minutos.

### 5.1.6. Município F

O Município F, região metropolitana do Rio de Janeiro possui um Núcleo Comunitário de Defesa Civil formado, que recebeu em sua formação oito horas de aula, sobre os temas de noções de defesa civil, prevenção de acidentes domésticos e meio ambiente. Segun-

do relatado por funcionários da Defesa Civil Municipal a maior dificuldade em situações de emergências é a falta de disponibilidade dos voluntários e o fato de às vezes os mesmos estarem necessitados de ajuda. O maior entrave para a capacitação da população é a falta de interesse da população, falta de tempo para exercício de atividade voluntária e falta de recursos para a implementação dos NUDECs, associados à falta de organização de associações de moradores na cidade. Essas situações são contornadas desenvolvendo atividades conjuntas com instituições religiosas e instituições de classe. Visita em abril de 2016, aproximadamente 45 minutos.

## 6. ANÁLISE

Nesta parte da pesquisa, serão comparadas as informações colhidas com as Defesas Civis dos municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro através de minhas pesquisas de campo e reuniões. As informações foram filtradas e estão dispostas nos quadros 1 e 2 do Anexo I.

As informações que serão comparadas foram divididas em quatro categorias de análise, existência de NUDECs, conteúdo teórico-prático, resposta do voluntário à situação de crise e implementação de novos NUDECs. A análise será baseada nos três “E’s”, efetividade, eficácia e eficiência. Em seu livro “Gerenciando com as Pessoas” (CHI-AVENATO, 2005) Chiavenato nos apresenta fatores de êxito no desenvolvimento da equipe de trabalho e diferencia os três “E’s”.

Para Chiavenato existe uma diferença sutil entre eficiência e eficácia. Eficiência é fazer certo as coisas, ou seja, fazer de modo adequado se importando muito mais com o processo. Ao passo que eficácia é fazer as coisas certas, se importando pouco com o

processo e muito com o resultado. Já a efetividade é o equilíbrio entre o processo e os resultados e, para atingi-la, é necessário manter o ambiente sustentável, apresentando resultados globais e inovação ao longo do tempo.

## 6.1. Existência de NUDECs

Os municípios A e D não possuem Núcleos Comunitários de Defesa Civil, ao passo que o município F possui um, os municípios B, C e E possuem 8, 32 e 40 respectivamente.

A lei 12.608, que rege o SINPDEC, em sua Seção II, Artigo 8º, inciso XV, fala que compete ao município estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas.

Uma vez que um terço dos municípios estudados não apresentam NUDECs e outro só possui um, não é possível classificá-los através dos três “E’s”. Funcionários do município B, que possui 8 NUDECs alegaram que os mesmos foram capacitados na mesma data, o que leva ao questionamento, até que ponto foi feita uma capacitação com voluntários de diversas comunidades, visando o quantitativo de NUDECs? Por este motivo a classificação, de acordo com Chiavenato, é a eficácia. Ao passo que os municípios C e E possuem 32 e 40 NUDECs, respectivamente e trabalham com NUDECs à mais de dois anos, sempre formando novos voluntários, o que demonstra efetividade.

## 6.2. Conteúdo Teórico Prático

No que tange ao conteúdo de pro-

gramático do curso de formação do NUDECs, os municípios A e D não possuem, uma vez que os mesmos não apresentam projeto para capacitação futura de NUDECs. O Município B aborda Noções Básicas de Defesa Civil, Manual de Liderança da CARE, Psicologia do Desastre e elaboração de Plano de Contingência do Bairro. O Município C aborda os temas noções de defesa civil, primeiros socorros, prevenção e combate a incêndio, prevenção a acidentes domésticos, noções básicas de meteorologia, meio ambiente, análise de riscos estruturais, análise de riscos geológicos, política e gestão do serviço voluntário. O Município E aplica aulas de primeiros socorros, psicologia do desastre, proteção comunitária e noções de construção e manutenção de abrigos temporários. Ao passo que o Município F ministra aulas de noções de defesa civil, prevenção de acidentes domésticos e meio ambiente.

A temática de primeiros socorros é comum aos municípios C e E, ao passo que meio ambiente e prevenção a acidentes domésticos são temas comuns aos municípios C e F a medida que Noções de Defesa Civil são comuns aos municípios B, C e F. Psicologia do desastre é comum aos Municípios B e E. Neste ponto, pode-se perceber que a capacitação de NUDECs não é uma tarefa uniforme, pois apresenta divergências de um município para o outro, o que por si só, já gera diferentes perfis de voluntários de Defesa Civil.

O Manual de Gerenciamento de Desastres – Sistema de Comando em Operações (2010 P.28) enfatiza a importância da padronização de condutas. Padronização em terminologia para facilitar a comunicação entre as pessoas e as organizações envolvidas na operação. E no uso de formulários padronizados, para recomendar o emprego de formulários pré-estabelecidos, visando à padronização

do registro de informações e recursos, a consolidação do plano de ação e a documentação de tudo que foi realizado durante a operação.

Se tampouco as aulas são as mesmas, que dirá o vocabulário e a padronização dos documentos. E se tratando de municípios fronteiriços, que muitas vezes são afetados pelos mesmos desastres e podem vir a realizar atividades em conjunto nas regiões limítrofes intermunicipais, é preocupante a diferença entre a forma de ação dos municípios.

Quanto às horas de aula, o município C apresenta 20 h/aula, ao passo que o município E ministra 24h/aula e o município F 08 h/aula. A diferença na carga horária reflete diretamente na quantidade de conteúdo abordada e tempo empregado em cada aula. A diferença no conteúdo programático e nas horas aula reflete a diferença no ensino, no método. Se o método não é valorizado, são valorizados os resultados, logo, de acordo com a classificação de Chiavenato, esta categoria de análise é eficaz, se preocupando muito mais com os resultados do que com o percurso até ele.

### 6.3. Resposta do Voluntário a Situações de Crise

Os municípios A e D não possuem NUDEC. O município B nunca precisou acionar seus NUDEC's e os municípios C, E e F já precisaram acionar. Os três municípios que acionaram foram unânimes ao falar que o maior desafio é o voluntário estar disponível para ajudar. Muitas vezes ao tentarem acionar os voluntários, os mesmos não atendem telefone, ou estão longe da comunidade e não conseguem ajudar. Esse é um problema do serviço voluntário como um todo, a dificuldade de cobrar alguma resposta efetiva é evidente.

Outro problema relatado pelo muni-

cípio F, que é muito importante é que por vezes o próprio voluntário está precisando de ajuda. Não tem como pedir auxílio do morador se o mesmo está com sua casa em risco, precisando sair às pressas. Excetuando-se esses dois problemas, os agentes dos municípios C, E e F relataram que os voluntários, sempre que conseguiram ser acionados, estiveram presentes e auxiliando os agentes de Defesa civil. O que gera uma classificação eficaz, pois existe um bom resultado, mas ainda não é efetiva pela dificuldade em contatar os voluntários que acontecem frequentemente.

### 6.4. Implementação de Novos NUDECs

Diversos são os desafios ao buscar implementar um NUDEC. O município A evidencia a falta de apoio do executivo municipal no processo, ora, se a Lei 12.608, como visto anteriormente, enfatiza a importância de se capacitar grupos de voluntários nas comunidades, cabe à Defesa Civil buscar apoio do prefeito para realização de tal feito. O município B enfatiza que muitos voluntários tentam usar o NUDEC como trampolim para tornarem-se lideranças comunitárias. Cabe à Defesa Civil garantir que seu voluntário trabalhe em prol do município, representando a Defesa Civil e não à si mesmo.

Outro fator muito importante, exposto pelos municípios C, E e F é a existência de áreas de riscos sociais, ou seja, áreas de violência em que é difícil a entrada da Defesa Civil. A solução para esse problema é a realização de atividades em conjunto com as associações de moradores, religiosas e lideranças comunitárias que possam garantir a segurança do agente de Defesa Civil. Por último e não menos importante, o desinteresse da população é latente e ressaltado pelos municípios C e F. Para combater o desinteresse

é necessário envolver a população com ações sociais capazes de motivar a comunidade. Esta categoria não apresenta um processo eficaz, apesar de alguns municípios apresentarem números significativos, logo, sua melhor classificação é eficaz.

## 7. CONCLUSÃO

A partir do exposto durante a pesquisa, foi possível perceber que a formação dos NUDECs varia de acordo com o município, ficando a critério do profissional, que estiver exercendo a função de formador de voluntários no município, as disciplinas, quanto tempo de aula, o quanto vai aprofundar.

O modelo apresentado não é eficiente, pois não apresenta um processo conciso, tampouco efetivo, pela mesma justificativa. Ou seja, o modelo de capacitação de voluntários adotado é, quando muito, eficaz, pois o mesmo se preocupa com quantitativo de NUDECs e não com qualidade de formação e de atuação.

Os NUDECs da Região Metropolitana são peças fundamentais para a resposta a desastres e não é porque tem vícios em suas formações e não existe um padrão no processo que eles podem, ou devem deixar de ser acionados. Cabe ao Estado, que acaba de sair de um processo recente de regulamentação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, regulamentar e padronizar as ações dos NUDECs para assim garantir uma atuação eficiente e equivalente em todos os municípios.

As considerações finais que se apresentam para a pesquisa não se revestem somente em marco conclusivo, mas sim, como um instrumento que almeja alcançar a Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil do Rio de Janeiro, oferecendo instrumentos capazes de auxiliar a sociedade na formação de estratégias para motivar à participação

das comunidades na Resposta a Desastres e trazer à tona a questão da capacitação dos voluntários no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, além de contribuir para a atualização dos dados da Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil do Rio de Janeiro.

## 8. REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **A SOCIEDADE DE RISCO: RUMO A UMA OUTRA MODERNIDADE**. 1944. Tradução de Sebastião Nascimento – São Paulo: Ed.32, 2010.

CALHEIROS, Lélío Bringel, et al. **APOSTILA SOBRE IMPLANTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE COMDEC**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **GERENCIANDO COM AS PESSOAS: Transformando o executivo em um excelente gestor de pessoas**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier 2005.

EIRD/ONU. **ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES**. América del Sur: enfoque para la gestión de riesgo de desastres. 2015. Disponível em < [http://www.eird.org/wikiesp/images/Am%C3%A9rica\\_del\\_Sur\\_Enfoque\\_para\\_la\\_GRD\\_2015.pdf](http://www.eird.org/wikiesp/images/Am%C3%A9rica_del_Sur_Enfoque_para_la_GRD_2015.pdf) > Acesso em 06 de janeiro de 2016.

FERNANDES, M. C.; LAGÜÉNS, J. V. M.; NETTO, A. L. C. – **O PROCESSO DE OCUPAÇÃO POR FAVELAS E SUA RELAÇÃO COM OS EVENTOS DE DESLIZAMENTOS NO MACIÇO DA TIJUCA/RJ**. Anuário do Instituto de Geociências – UFRJ V.22/1999.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **LIDANDO COM PERDAS:** opções de proteção financeira contra desastres no Brasil. Washington, DC: Banco Mundial, 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Livro 6, Vol. 2. Brasília, 2010.

LUCENA, Rejane. **MANUAL DE FORMAÇÃO DE NUDEC'S,** 2005

OLIVEIRA, Marcos de. **MANUAL DE GERENCIAMENTO DE DESASTRES: SISTEMA DE COMANDO EM OPERAÇÕES.** Florianópolis: CEPED/UFSC; Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil. 2010.

ROMANELLI, C.; ABIKO, A. K. **PROCESSO DEMETROPOLIZAÇÃO NO BRASIL.** São Paulo: EPUSP, 2011. 34 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/28).

SORIANO, Érico. **OS DESASTRES NATURAIS, A CULTURA DE SEGURANÇA E A GESTÃO DE DESASTRES NO BRASIL.** In. V Seminário Internacional de Defesa Civil – DEFENCIL São Paulo – 18, 19 e 20 de novembro de 2009. Anais eletrônicos. Artigos.

TOMINAGA, Lídia; SANTORO, Jair; AMARAL, Rosangela do. **DESASTRES NATURAIS:** conhecer para prevenir. 2ªEd. São Paulo. Instituto Geológico. 2012

\_\_\_\_\_. **ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS.** Florianópolis: CEPED/

UFSC; Brasília, Secretaria Nacional de Defesa Civil. 2013.

## ANEXO I

**Quadro 1: Coleta de Dados Municípios A, B e C - REDEC Metropolitana**

Pergunta/ Município	A	B	C
Nº de NUDECs	0	8	32
Conteúdo programático x horas aula	O Município não realiza formação de NUDECs	Noções Básicas de Defesa Civil, Manual de Liderança da Cade, Psicologia do Desastre e elaboração de Plano de Contingência do Bairro – 10/12h	1º Socorros, Prevenção a Incêndios, Prevenção a Acidentes Domésticos, Meteorologia, Meio Ambiente, Voluntariado, Análise de Risco Estrutural e Geológico, Noções Básicas de Defesa Civil e Mapeamento de Risco Comunitário (prático) – 20h aula
Os NUDECs já foram acionados em crise? Quais os desafios encontrados?	O Município não realiza formação de NUDECs	Nunca foram acionados	Sim, já foram acionados. Os desafios constituem no acionamento e na disponibilidade.
Qual a maior dificuldade ao implementar NUDECs? Como Contorna?	O Município não realiza formação de NUDECs, de acordo com o Secretário de Defesa Civil, não existe apoio do Executivo municipal, tampouco funcionários para realizarem tais capacitações.	Política, muitos voluntários enxergam o NUDEC como uma forma de se erguer como liderança comunitária. É necessário ter jogo de cintura.	Desinteresse da população, área de risco social e violência. Contornam realizando atividades como defesa civil nas escolas, para que os pais se familiarizem com a defesa civil e sejam mais receptivos quando tentarem fazer contato para formar NUDEC.

Autoria própria 2016

**Quadro 2: Coleta de Dados Municípios D, E e F - REDEC Metropolitana**

Pergunta/ Município	D	E	F
Nº de NUDECs	0	40	01
Conteúdo programático x horas aula	O Município não realiza formação de NUDECs	1º Socorros, Psicologia do Desastre, Proteção Comunitária e Noções de Construção e Manutenção de Abrigos Temporários – 24h aula	Noções de Defesa Civil, Prevenção de Acidentes Domésticos e Meio Ambiente – 8h aula
Os NUDECs já foram acionados em crise? Quais os desafios encontrados?	O Município não realiza formação de NUDECs	Sim, já foram acionados. Os desafios constituem no acionamento, deslocamento e disponibilidade dos voluntários	Sim, falta de disponibilidade dos voluntários e eles mesmos estarem necessitando de ajuda.
Qual a maior dificuldade ao implementar NUDECs? Como Contorna?	O Município não realiza formação de NUDECs, de acordo com um funcionário da Defesa Civil, não existem comunidades em áreas de risco e sim, casas específicas, que são monitoradas e possuem cadastro feito pela defesa civil, recebem sms constantemente.	Áreas de risco social e violência. Contornam a situação realizando parcerias e ações integradas com comunidade e escolas locais.	Falta de interesse da população, falta de tempo para o voluntariado e falta de recursos para a implementação dos mesmos. Junta-se a isso a falta de organizações e associações de moradores na cidade. Contornam realizando atividades com instituições religiosas e de classe.

Autoria própria 2016.