

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**CRISTINA GOMES BALTAZAR**

**NUDEC – UM ELO ENTRE O PODER PÚBLICO E A COMUNIDADE: UM  
PROCESSO DE CIDADANIA DELIBERATIVA**

São Paulo

2013

## **NUDEC – Um elo entre o poder público e a comunidade: Um processo de cidadania deliberativa<sup>1</sup>**

Cristina Gomes Baltazar <sup>2</sup>

O objetivo deste artigo é compreender, por meio de um estudo de caso, a formação e a participação dos Núcleos de Defesa Civil (NUDECs) que tem como atribuição disseminar a cultura da prevenção para a redução do risco em áreas de maior vulnerabilidade. Os NUDECs deste estudo são vinculados a Coordenadoria Distrital de Defesa Civil (CODDEC) da Subprefeitura do Butantã do município de São Paulo. O estudo de caso possibilitou identificar a fragilização na formação dos NUDECs, entretanto, essa lacuna não demonstrou ser um impeditivo para a participação.

Palavras-chave: NUDECs; CODDECs; participação; risco; formação.

---

<sup>1</sup> O presente artigo é proveniente da dissertação de mestrado realizada por mim e pelas autoras Cassiane Jaroszewski e Simone Harnik, intitulada: “Defesa Civil no Município de São Paulo: Desafios à Articulação e Relações Institucionais”, para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP).

<sup>2</sup> Mestranda em Gestão e Políticas Públicas pela FGV/SP, pós-graduada em Projetos Sociais: Gestão e Perspectivas pelo SENAC/SP e bacharel em Serviço Social pela PUC/SP. Contato: Cris\_gbaltazar@yahoo.com.br

## 1 – Introdução

O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) é o sistema que organiza a defesa civil no Brasil e compreende-se que a defesa civil é um “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social” (Decreto n.7.257, de 4 de agosto de 2010).

Os Núcleos de Defesa Civil (NUDECs) são voluntários que em sua maioria residem em áreas de risco e são formados com intuito de fomentar a participação comunitária em ações de prevenção, sendo o NUDEC um elo entre a defesa civil e a comunidade.

A formação dos NUDECs pressupõe a participação comunitária que pode ser interpretada como estratégia de enfrentamento de situações:

A participação pode se manifestar de diferentes formas: como pressão junto a instituições oficiais com o intuito de obter respostas para demandas localizadas; como consulta; como ação direta; como contribuição em dinheiro ou em mão de obra; como aumento da organização e da consciência política; como compartilhamento de responsabilidades ou de informações (Batley, 1983. p. 7).

E na esfera pública deve-se identificar, compreender, questionar e propor as soluções para os problemas da sociedade civil na perspectiva de formulação de políticas públicas que atendam a demanda da sociedade.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) instituída pela lei federal nº 12.608/12 dispõe também de diretrizes e objetivos que corroboram com a necessidade de uma cultura de prevenção do risco:

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC:

I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; III - a prioridade às ações preventivas relacionadas minimização de desastres; IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água; V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; VI - participação da sociedade civil.

Art. 5º São objetivos da PNPDEC:

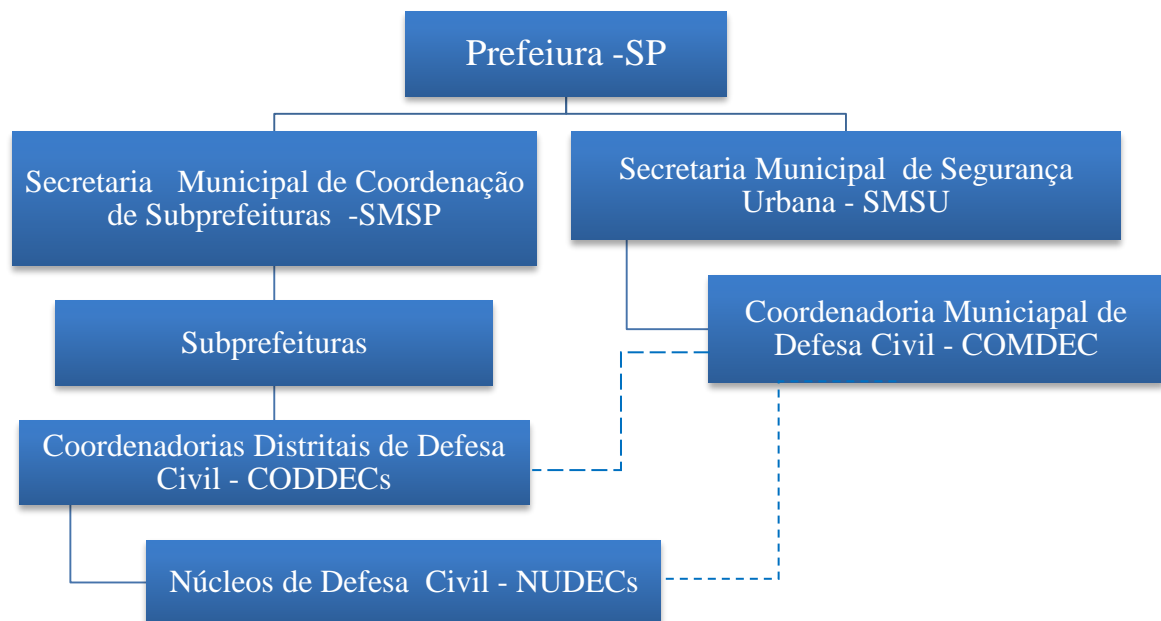
I - reduzir os riscos de desastres; II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres; III - recuperar as áreas afetadas por desastres; IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do

planejamento das políticas setoriais; V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil; VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização; VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência; VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres; IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais; X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro; XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre; XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.

A consecução dos objetivos da PNPDEC é um desafio para união, estados e municípios, e ter a participação da comunidade, dos NUDECs é fundamental, porque eles estão *in loco* e podem auxiliar no combate de comportamentos inadequados em situação de desastre natural.

Os NUDECs estão na ponta do sistema, conforme figura 1:

Figura 1 – Partes integrantes do Sistema Municipal de Defesa Civil



Fonte: Elaboração própria

Perante esse contexto, como esses NUDECs são formados? Como é a participação comunitária desses voluntários? Uma vez que a participação comunitária conota um ponto importante para defesa civil.

Para compreender melhor esse processo realizou-se um estudo de caso único com NUDECs da Coordenadoria distrital de defesa civil (CODDEC) da Subprefeitura do Butantã do município de São Paulo.

## 2 - Metodologia

Neste artigo o método de pesquisa empenhado é o estudo de caso único, por possuir um enfoque sobre um acontecimento contemporâneo no contexto da vida real, Yin (2010) considera o estudo de caso como uma forma diferenciada de investigação, uma forma de pesquisa ordinária no planejamento comunitário.

[...] o método de estudo de caso permite que os investigadores retenham as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - como os ciclos individuais da vida, o comportamento dos pequenos grupos, os processos organizacionais e administrativos, a mudança de vizinhança, o desempenho escolar, as relações internacionais e a maturação das indústrias (Yin, 2010. p.24).

O estudo de caso dos NUDECs do bairro Jardim Arpoador pertencente ao distrito Raposo Tavares situado na região oeste do município de São Paulo, sob a jurisdição da subprefeitura do Butantã, se justifica por apresentar NUDECs que desenvolvem um trabalho em conjunto com a CODDEC há mais de nove anos, sendo a única CODDEC dentre as 31 subprefeituras que possui uma equipe de trabalho estável, em específico o coordenador distrital, assim proporcionando uma continuidade na formação e participação dos NUDECs.

[...] o estudo de caso tem o objetivo de captar as circunstâncias e as condições de uma situação diária ou de um lugar-comum [...] as lições aprendidas desses casos são presumidamente informativas sobre as experiências das pessoas ou instituição média (Yin, 2010.p.72).

Como fonte de evidências do estudo de caso, Yin (2010) propõe seis evidências distintas: Documentos; registros em arquivos; entrevistas; observação direta; observação participante e artefatos físicos. Para este estudo as fontes utilizadas constam na figura 1:

Figura 1 – Fontes de evidências



Fonte: Elaboração própria

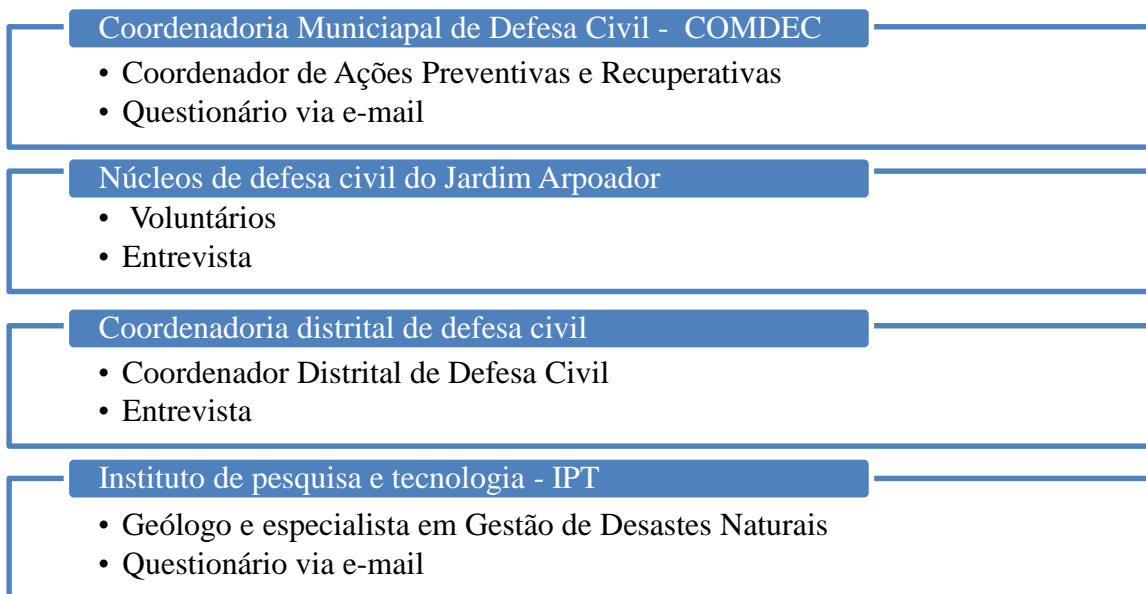
A partir da pesquisa bibliográfica e documental, análise de dados secundários, leis e decretos, foi possível compreender o contexto da defesa civil, em específico dos NUDECs apesar da dificuldade de encontrar referencial teórico.

No segundo momento do estudo de caso, entendido como uma forma distinguida de investigação empírica, foram realizadas entrevistas, por considerar que são “uma das fontes mais importantes de informação para o estudo de caso” (Yin, 2010.p.133).

As entrevistas foram semiestruturada, que permite ao entrevistador mais maleabilidade, possibilitando a formulação de novas perguntas, e as entrevistas foram gravadas em arquivo de áudio. E também foi aplicado questionário com perguntas fechadas e abertas realizado via e-mail.

As entrevistas ocorrem no intervalo de 30 de junho a 10 julho de 2013 com os seguintes atores:

Figura 2 - Atores entrevistados



Fonte: Elaboração própria

A observação direta baseou-se em conhecer a sede da Subprefeitura do Butantã, especificamente o setor da CODDEC para observar a rotina de trabalho, recursos humanos e materiais. Foi possível acompanhar a CODDEC e os NUDECs em uma ação de assistência às vítimas do Jardim Arpoador em razão de um desastre natural.

A observação agregou maior evidência ao estudo de caso, pois “a evidência observacional é frequentemente útil para proporcionar informação adicional sobre o tópico sendo estudado” (Yin, 2010.p.136).

### 3 – Coordenadoria Distrital de Defesa Civil - CODDEC

A CODDEC da subprefeitura<sup>3</sup> do Butantã possui 70 NUDECs distribuídos pelos distritos do Morumbi, Vila Sônia, Rio Pequeno, Raposo Tavares e Butantã, totalizando 428.217 habitantes distribuídos em 146 bairros.

O decreto nº 47.534/06 harmoniza a reorganização do sistema municipal de defesa civil e estabelece em seu art.14 que:

As Coordenadorias Distritais de Defesa Civil - CODDECs, subordinadas às respectivas Subprefeituras, são partes integrantes do Sistema Municipal de Defesa Civil e tem suas ações pautadas pelas diretrizes fixadas pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC.

<sup>3</sup> As subprefeituras do município de São Paulo foram criadas pela lei nº 13.399/02.

A CODDEC esta subordinada à subprefeitura e segue as diretrizes estabelecidas pela COMDEC em conformidade com a legislação vigente e recebe qualificação e informações técnicas pelo respectivo órgão em consonância com o decreto nº47. 534/06 em seu art. 16:

As Coordenadorias Distritais de Defesa Civil - CODDECs deverão adequar suas atividades, de acordo com as diretrizes e políticas gerais estabelecidas pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, às realidades da região, executando:

I - a avaliação de riscos de desastres e a preparação de mapas temáticos relacionados com as ameaças, as vulnerabilidades dos cenários e com as áreas de risco identificadas; II - a promoção de medidas preventivas estruturais e não-estruturais com o objetivo de reduzir os riscos de desastres; III - a elaboração de planos de contingência e de operações, objetivando a resposta aos desastres e de exercícios simulados para aperfeiçoá-los; IV - o treinamento de voluntários e de equipes técnicas para atuação em circunstâncias de desastres; V - a articulação com a COMDEC de monitorização, alerta e alarme com o objetivo de otimizar a previsão de desastres; VI - a organização de planos de chamadas com o objetivo de otimizar o estado de alerta na iminência de desastres; VII - a articulação junto à Subprefeitura a qual está subordinada, a vistoria em edificações nas áreas de risco, promovendo ou articulando a intervenção preventiva, o isolamento e a retirada da população dessas áreas de risco intensificado; VIII - a implantação de bancos de dados e a elaboração de mapas temáticos sobre ameaças múltiplas, vulnerabilidades e mobiliamento do território, nível de riscos e sobre recursos relacionados com o equipamento do território e disponíveis para o apoio às operações; IX - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres e ao preenchimento dos formulários de Notificação Preliminar de Desastres - NOPRED e de Avaliação de Danos - AVADAN, encaminhando-os à Coordenadoria de Ações Preventivas e Recuperativas da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC; X - vistoriar, periodicamente, locais e instalações adequados a abrigos temporários, disponibilizando as informações relevantes à população; XI - planejar a organização e a administração de abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastres; **XII - promover a mobilização comunitária e a implantação de NUDECs ou entidades correspondentes, especialmente nas escolas de nível fundamental e médio e em áreas de riscos intensificados; XIII - articular e fomentar os Núcleos de Defesa Civil - NUDECs, gerenciando suas ações no âmbito da defesa civil, nas áreas específicas das respectivas Subprefeituras; XIV - gerenciar junto aos NUDECs reuniões e o desenvolvimento de programas de capacitação e planejamento de atividades de defesa civil (grifo meu).**

Os incisos XII, XIII e XIV do artigo citado anteriormente estabelecem que os NUDECs sejam formados pela CODDEC, com apoio da COMDEC.

O coordenador distrital de defesa civil da CODDEC é empossado pelo subprefeito podendo ser servidor público ou não. “Caberá ao Subprefeito a designação do Coordenador



Distrital de Defesa Civil, bem como a alocação dos recursos humanos necessários ao funcionamento da CODDEC” (Decreto nº47. 534/06 - Art.16 -§ 3º).

As atribuições da CODDEC são árduas, trata-se de um processo que envolve o resguardo da vida, englobam desde atividades de prevenção ao risco a emergência de um desastre natural. Dessa forma, compreende-se que a pessoa a ser indicada a assumir uma CODDEC deva conhecer o território de atuação, as áreas de riscos e as comunidades susceptíveis aos eventos naturais.

Ser funcionário de carreira ajuda muito, principalmente na continuidade do trabalho [...] os CODDECs que não são funcionários de carreira, levam um determinado tempo para conhecer o território, entre seis meses a um ano e quando o profissional esta desenvolvendo o trabalho, encerra-se o mandato e pode haver substituição (informação verbal) <sup>4</sup>.

O coordenador da CODDEC é engenheiro, servidor público e atua na defesa civil desde 2004.

Eu sou engenheiro e isso facilita muito, porque senão teria que acionar um engenheiro para realizar uma vistoria [...] e eu como engenheiro já resolvo [...] Se for fazer um levantamento dos coordenadores distritais acho que não tem nenhum engenheiro e nenhum funcionário de carreira (informação verbal) <sup>5</sup>.

Possuir experiência, formação específica condizente com a atuação profissional auxilia no trabalho diário e uma equipe consolidada também é fundamental para o progresso das atividades.

Tenho dezessete pessoas na equipe divididas em três grupos: operacional; equipe de rádio e administrativo, com funções bem definidas. Há dez pessoas trabalhando 24hrs para manter o plantão de radiocomunicação, cinco à noite e cinco durante o dia e esses profissionais conseguem suprir a demanda. No âmbito administrativo tenho dois funcionários e no operacional (atendimento *in loco*) há cinco, incluindo eu. Todos são funcionários de carreira(informação verbal)<sup>6</sup>.

O coordenador considera que a equipe existente consegue responder as demandas, mas se fosse para ter uma equipe ideal agregaria mais dois profissionais: Geólogo e assistente social, este especificamente para trabalhar as comunidades e a formação dos NUDECs e o geólogo para tratar das áreas de risco.

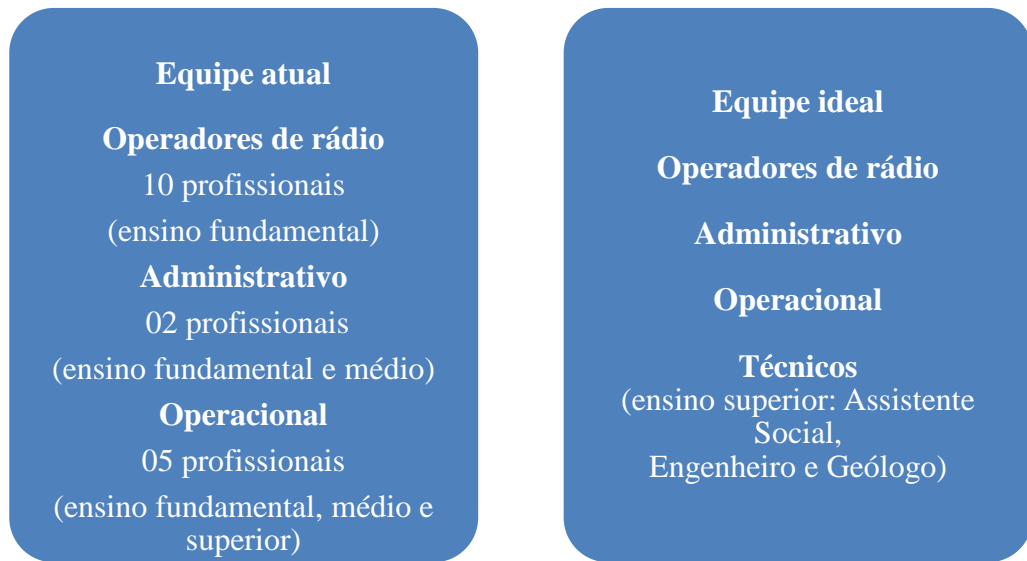
---

<sup>4</sup> Entrevista concedida pelo Coordenador Distrital de Defesa Civil da Subprefeitura do Butantã, Osório Hernandes de Oliveira. [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

Figura 3 – Equipe da CODDEC



Fonte: Elaboração Própria

#### 4 – Núcleos de defesa civil – NUDECs

No município de São Paulo existem aproximadamente 400 NUDECs conforme informação do coordenador de ações preventivas e recuperativas da COMDEC, entretanto, não há um indicador de desempenho que possa avaliar os núcleos de defesa civil. E de acordo com a COMDEC já esta em andamento o censo dos NUDECs, a ser realizado nas respectivas CODDECs das subprefeituras<sup>7</sup>.

Cabe destacar que os NUDECs podem não ser só formados em áreas de vulnerabilidade social, “o trabalho com os NUDECs não é só com as comunidades carentes, há um NUDEC no Morumbi em frente ao estádio Cícero Pompeu de Toledo, porque a região é passível de alagamento, e a voluntaria é a presidente do CONSEG” (informação verbal)<sup>8</sup>.

O decreto nº 47.534/06 determina em seu Art. 17 as competências dos NUDECs e estabelece que:

Os Núcleos de Defesa Civil - NUDECs serão constituídos por representantes das comunidades organizadas nas regiões sujeitas a riscos ambientais e atuarão de forma descentralizada e voluntária sob a coordenação da respectiva

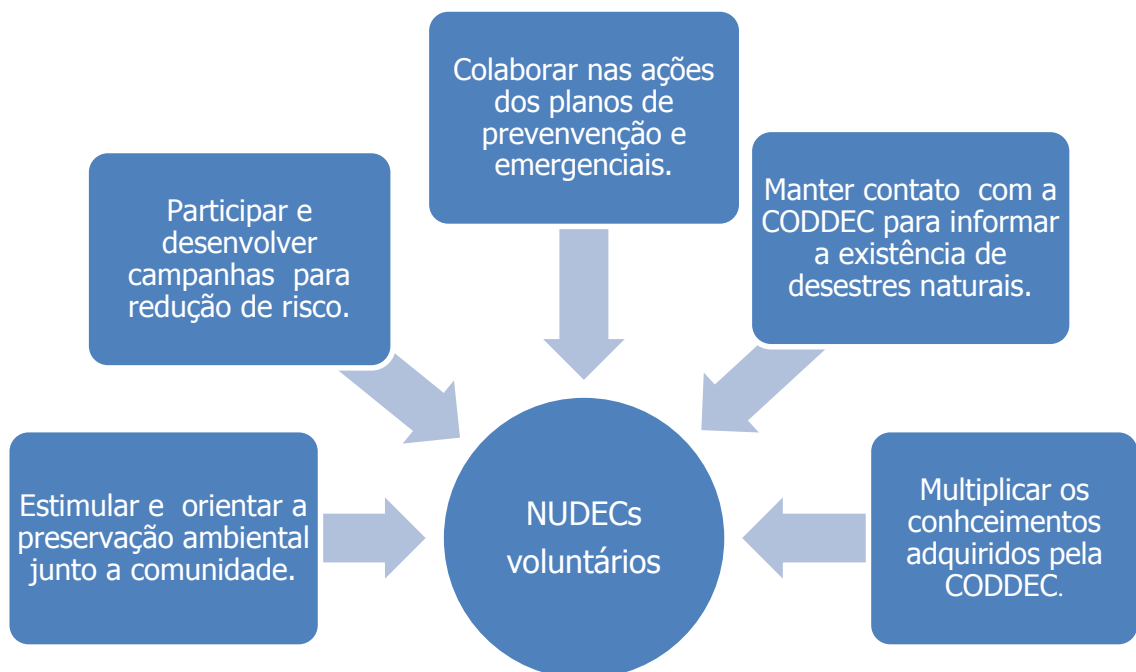
<sup>7</sup> O município de São Paulo passa a ter 32 subprefeituras, conforme a lei nº 15.764 de maio de 2013, que dispõe sobre a criação da Subprefeitura de Sapopemba. Disponível em: [http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav\\_cidade/index.asp?c=1&e=20130528&p=1&clipID=CTQ49NL7K7N7NeECDN4UCEE2VVG](http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=1&e=20130528&p=1&clipID=CTQ49NL7K7N7NeECDN4UCEE2VVG) Acesso em: 28.05.13

<sup>8</sup> Entrevista concedida pelo Coordenador Distrital de Defesa Civil da Subprefeitura do Butantã, Osório Hernandes de Oliveira. [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].

CODDEC e supervisionada pelo Coordenador de Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC, competindo-lhes: I - receber da respectiva Coordenadoria Distrital de Defesa Civil CODDEC todas as informações necessárias e repassá-las às comunidades organizadas, para o desencadeamento de ações preventivas e de mobilização relativas à ocorrência de riscos ambientais urbanos; II - atuar junto à respectiva comunidade, orientando e estimulando a proteção ambiental, desenvolvendo e participando ativamente de campanhas, bem como de ações para redução do risco; III - comunicar a CODDEC sobre a existência de riscos ambientais em suas áreas de atuação; IV - colaborar nas ações dos planos emergenciais e contingenciais de defesa civil local.

A figura 4 ilustra as principais atividades dos NUDECs:

Figura 4 – Atribuições dos NUDECs



Fonte: Elaboração própria.

Para que seja possível os NUDECs realizarem suas atribuições a CODDEC deve promover a mobilização comunitária, informar e qualifica-los.

Os Núcleos de defesa civil possuem responsabilidades grandiosas, afinal esses voluntários tem a incumbência de reduzir e prevenir os riscos e os desastres envolvendo a comunidade em uma mudança de comportamento e promover o elo entre a CODDEC e a comunidade. Essas ações estão sob coordenação da CODDEC e supervisionado pela Coordenação de Ações Preventivas e Recuperativas, que também deve “articular e fomentar a criação de Núcleos de Defesa Civil – NUDECs” (Decreto nº47534/2006, art.11-VI).

A proposta de implantação de Nudecs [...] é compreendida como elo central de execução das estratégias de prevenção nos municípios [...] Os Nudecs têm como objetivo envolver organizações comunitárias e o voluntariado em ações voltadas à diminuição de riscos, à viabilização de respostas e à articulação de políticas públicas nas áreas consideradas de risco (VARANDA; FERREIRA, 2013.p.7).

A articulação entre as políticas públicas é primordial, porque a política é elaborada para responder a um problema público:

[...] uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2012.p.2).

Neste estudo o problema público é a ocupação irregular do solo em espaços suscetíveis ao desastre<sup>9</sup>, dessa forma, a PNPDEC em seu parágrafo único considera a importância de:

[...] integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Percebe-se que a política pública tem que ser transversal, responder ao problema público e que haja um impacto social, neste caso o desenvolvimento urbano ordenado e sustentável.

## **5 – A gestão dos NUDECs: Um desafio para a COODEC**

Os NUDECs são atores importantes para a defesa civil, esses voluntários realizam um trabalho conjunto entre governo e comunidade, um processo alicerçado na participação e na

---

<sup>9</sup> Desastre: Resultados de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais  
Fonte: Decreto n°. 7.257, de 4 de agosto de 2010.

parceria. Segundo, o coordenador distrital: “O NUDEC é fundamental, senão estamos perdidos, a cidade não funciona” (informação verbal) <sup>10</sup>.

A CODDEC da subprefeitura do Butantã conseguiu estabelecer um trabalho contínuo com a comunidade, sem possuir um instrumental teórico metodológico para fomentar a participação comunitária e qualifica-la, evidencia-se uma aprendizagem proveniente do cotidiano, pois não há uma capacitação técnica especificamente para a formação dos NUDECs.

Os NUDECS participam de cursos com os agentes da defesa civil, porém há dificuldade de compreensão, porque algumas pessoas não são alfabetizadas, possuem ensino fundamental incompleto e às vezes a linguagem do curso é rebuscada, o NUDEC presta atenção, porém não consegue interpretar [...] Não há um curso específico para os NUDECs, antigamente organizamos encontros de NUDECs, mais enveredou para um lado político-partidário, tivemos que suspender (informação verbal) <sup>11</sup>.

São necessárias estratégias para a qualificação dos NUDECs, é importante que haja um curso específico lúdico para os voluntários compreenderem a importância de uma comunidade segura, o que são fatores de riscos, conhecer as ameaças ou os perigos de um assentamento precário, dentre outros elementos, assim, o conteúdo do curso destina-se ao público não especialista, posteriormente esses NUDECs devam ser inseridos nos cursos com os profissionais da defesa civil, pois esses voluntários já terão uma base.

Além da lacuna para a qualificação dos NUDECs, a CODDEC enfrenta outro desafio:

[...] Temos dificuldades com alguns NUDECS para as marcações de nível de água dos córregos e com os pluviômetros de PETs, porque eles não conseguem entender qual o tipo de informação que tem que ser passada para a CODDEC, e não existe um compromisso com aquela informação, porque eles não compreenderam a importância daquelas ferramentas. A gente ensina a forma de utilizar, aonde tem que colocar e qual informação tem que passar [...] às vezes eles falam que tiraram o pluviômetro porque estava chovendo muito, ou a pessoa esbarrou e perdeu a água, isso ainda é um dificultador para implantar os medidores (informação verbal) <sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Entrevista concedida pelo Coordenador Distrital de Defesa Civil da Subprefeitura do Butantã, Osório Hernandes de Oliveira. [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

Os medidores são medidas preventivas importantes, porém a cultura de prevenção é algo recente no país que precisa ser mais difundida em mídias de comunicação e outros meios.

Possuir um quadro com NUDECs atuantes, qualificados e comprometidos é desejável e importante perante a lógica de prevenção, entretanto, há barreiras, “hoje por conta do crime organizado, muitas pessoas preferem ajudar a Coddec sem o rotulo de Nudec”<sup>13</sup>. Existem pessoas interessadas em participar, contudo preferem ficar no anonimato.

Depreende-se que determinadas pessoas querem ser NUDECs para receberem um auxílio monetário [...] Alguns querem verba para condução, salário, mas não podemos, eles são voluntários. E outros solicitam equipamentos de segurança [...] e hoje não temos nenhum equipamento para disponibilizar, às vezes fornecemos uma bota, fita de isolamento, capa de chuva (informação verbal)<sup>14</sup>.

A comunicação entre NUDEC e CODDEC, segundo o coordenador distrital, poderia ser melhor se o NUDEC possuísse um celular que transmitisse em tempo real a situação de risco para o CODDEC:

[...] Se eu tenho uma forma de transmissão, um equipamento que eu possa ver na hora e fazer uma avaliação do local, independente da onde eu estiver, seria ideal o NUDEC ter essa “ferramenta”. O celular atualmente pode tirar foto, filmar e se o NUDEC tivesse esse celular, ele poderia enviar a imagem do que esta acontecendo e eu conseguiria fazer uma avaliação e já instruí-lo (informação verbal)<sup>15</sup>.

Desafios são inúmeros para “gerir” os NUDECs, bem como a falta de equipamento de prevenção individual (EPI), tecnologia, profissionais específicos para desenvolver os NUDECs. “Deveria ter uma equipe especializada para trabalhar com NUDECs, com uma assistente social”<sup>16</sup>.

Ampliar o número de voluntários nesse contexto não parece viável, já que é necessário qualificar os existentes, todavia se o cenário fosse favorável, haveria um número ideal de NUDECs por CODDEC? Para Macedo<sup>17</sup>, “não existe uma quantidade ideal de

<sup>13</sup>Informação concedida via e-mail pelo Coordenador de Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC, Ronaldo Malheiros Figueira. [jul.2013].

<sup>14</sup> Entrevista concedida pelo Coordenador Distrital de Defesa Civil da Subprefeitura do Butantã, Osório Hernandez de Oliveira. [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Informação concedida via e-mail pelo Geólogo do Instituto de Pesquisa e Tecnologia (IPT), Eduardo Soares Macedo [jun.2013].

Nudec, mas sim a necessidade de participação comunitária, o grau de organização tanto da comunidade como do poder público, e, é claro, o nível de risco ou de problemas que uma área tem”. Figueira<sup>18</sup> entende, “que todas as áreas de risco devam ter um Nudec ou pessoas organizadas da comunidade para interagir com os Coddec’s”. O coordenador distrital do Butantã, destaca que o “ideal seria um NUDEC por quarteirão, e que todos os problemas fossem direcionados para a coordenadoria distrital de defesa civil. É uma questão de planejamento, sairia mais barato para gente prevenir do que remediar<sup>19</sup>”.

Entende-se que cada profissional idealiza locais estratégicos para a inserção de NUDECs, e a questão quantitativa seria conforme a demanda de cada área. O que está posto é que a quantidade tem que estar em consonância com a demanda do território e devidamente qualificada e não uma quantidade exorbitante, sem qualificação para ser meramente uma estratégia eleitoreira.

O perfil operacional e “bomberístico” da CODDEC e do seu arranjo institucional, não proporcionou desenvolver uma gestão de NUDECs em conformidade com o decreto nº47.354/06 e com a lei nº12.608/12. Não há um projeto, uma diretriz que descrevam quais profissionais e metodologia deva ser utilizada para realizar um trabalho social com os NUDECs.

[...] o trabalho social possui uma orientação ética e política: democracia, educativa e organizadora, que incentiva a participação, a ação coletiva da população, o exercício cotidiano do protagonismo cidadão, socializando informações investindo na capacitação dos sujeitos na apropriação de novos valores e conceitos de morar e conviver no espaço urbano (RAICHELIS, OLIVEIRA e PAZ, 2006.p.24).

Percebe-se que o profissional a trabalhar com os NUDECs deva se orientar por dois elementos básicos do trabalho social: socioeducativo e o fortalecimento da cidadania.

A cidadania é considerada como o reconhecimento de acesso a um conjunto de bens e serviços produzidos pela sociedade e a participação nos espaços públicos de construção e controle da política social [...] Entende-se o socioeducativo como o desenvolvimento de processos de reflexão crítica sobre o contexto vivido, de indivíduos, famílias, grupos e de atividades coletivadoras que reforcem a necessidade de organização (PAZ e TABOADA, 2010.p.71).

---

<sup>18</sup> Informação concedida via e-mail pelo Coordenador de Ações Preventivas e Recuperativas da COMDEC, Ronaldo Malheiros Figueira. [jul.2013].

<sup>19</sup> Entrevista concedida pelo Coordenador Distrital de Defesa Civil da Subprefeitura do Butantã, Osório Hernandez de Oliveira. [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].

Gerir NUDECs é um desafio para a CODDEC se não há uma diretriz de trabalho, uma equipe técnica, equipamentos e uma visão preventiva. Foi possível observar que a CODDEC/Butantã “dribla” esses obstáculos para realizar minimamente ações com os NUDECs.

## **6- Um processo de construção de cidadania deliberativa**

Apesar da coordenadoria distrital de defesa civil não possuir a estrutural “ideal” para desenvolver um trabalho técnico com os NUDECs, é perceptível que com os poucos recursos materiais e humanos consegue mobilizar e manter os voluntários.

O trabalho de mobilização comunitária, segundo Jungles (2012) é o processo de reunir membros de uma comunidade<sup>20</sup> e capacitá-los para lidar com as preocupações e problemas comuns, com ou sem interferência externa. E a CODDEC iniciou a mobilização nas comunidades em situação de vulnerabilidade e ameaça (geológica meteorológica e hidrológica), utilizando a seguinte estratégia para mobilizar:

Primeiro passo é estar presente nas áreas, não adianta o CODDEC ficar o dia todo no escritório, então, a maioria do nosso tempo é em área, mesmo que não haja ocorrência, pois possibilita o contato com a população. Quando vamos às comunidades, as lideranças, as pessoas conversam conosco, isso não é automático à medida que elas percebem a nossa presença praticamente diária acabam conversando, contando os problemas, buscando soluções e os moradores também começam a vir na CODDEC pedir alguma intervenção, daí percebemos a pró-atividade da pessoa, dessa forma, pegamos os dados: nome, telefone, endereço para colocar no cadastro, vamos desenvolvendo uma maior proximidade. Quando vamos para área ligamos para essas pessoas, perguntamos se elas podem nos receber e as respostas são sempre muito positivas e nos avaliamos com a comunidade se essas pessoas são lideranças, se possuem representatividade, se são pessoas preocupadas com a comunidade, a gente faz um diagnóstico do perfil do futuro NUDEC, quando conseguimos identificar, as pessoas entram na relação dos NUDECs, eu não quero saber RG, CPF, quero saber se ele vai me ligar quando acontecer algum problema, se ele está preocupado com a comunidade (informação verbal)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Uma comunidade pode ser definida como um espaço geográfico no qual vivem pessoas. Quando a comunidade está localizada em uma ou mais áreas de risco, ou seja, locais suscetíveis a desastres, ela está exposta às mesmas ameaças. Em comunidades onde ocorrem desastres com frequência, a população acaba desenvolvendo experiência na resposta aos eventos, pois quando ocorre um desastre, todos são afetados, direta ou indiretamente (Jungles, 2012.p.5-6).

<sup>21</sup> Entrevista concedida pelo Coordenador Distrital de Defesa Civil da Subprefeitura do Butantã, Osório Hernandes de Oliveira. [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].



A presença constante em área é uma forma de aproximação com a população e conhecimento da realidade local. A assiduidade do poder público nas comunidades estabelece um canal de comunicação, inicialmente de reivindicações e orientações e ao decorrer do processo o trabalho promove um diálogo permanente para a construção de vínculos, em uma perspectiva de direitos sociais em específico ao direito à moradia digna.

Pessoas, famílias e comunidades são vulneráveis quando não dispõem de recursos materiais e imateriais para enfrentar com sucesso os riscos a que são ou estão submetidas, nem de capacidades para adotar cursos de ações/estratégias que lhes possibilitem alcançar patamares razoáveis de segurança pessoal/coletiva (JANCZURA, 2012.p.304).

A formação de NUDECs visa o enfrentamento aos riscos a favorecer uma gestão participativa – poder público – sociedade civil e o NUDEC como elo, exercendo a sua cidadania.

Por cidadania deliberativa entende-se: [...] que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem em comum (TENÓRIO, 2007.p.12).

Pode-se dizer que o NUDEC esta em fase de construção de uma cidadania deliberativa. Os NUDECs<sup>22</sup> entrevistados relataram que hoje se sentem sujeitos determinantes de um processo transformador, devido aos resultados obtidos na esfera pública em prol da comunidade e o reconhecimento adquirido pelo poder público, pela comunidade e familiares. Esse reconhecimento é ressaltado e valorizado também pelo próprio NUDEC:

Eu recebi o título de “cidadã brasileira” na câmara municipal de SP, devido ao meu trabalho com a comunidade, foi um orgulho não só para mim como para o meu marido e filhos (5) e eles tem um orgulho tão grande de mim que você nem imagina (informação verbal) <sup>23</sup>.

Dentre suas conquistas a voluntaria destaca:

A primeira conquista que eu tive como líder comunitária e NUDEC foi trazer o Castelinho (espaço comunitário) para comunidade, consegui extinguir a favela da “Portelinha” que pegava fogo direto. A construção de apartamentos

---

<sup>22</sup> As entrevistas foram realizadas com os NUDECs que residem há mais de 20 anos no Jardim Arpoador, zona sul de São Paulo. Esses NUDECs também são lideranças na comunidade.

<sup>23</sup> Entrevista concedida pela Izaura Aparecida Pereira Brito – NUDEC do Jardim Arpoador [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].

para as famílias da comunidade, construção de creche, foi devido a minha articulação com os órgãos públicos visando melhoria para comunidade, eu sei que eu tenho que dar um passo de cada vez, é muito difícil, já recebi vários não, às vezes não tinha dinheiro para pagar a condução, já fui criticada pela comunidade devido às coisas demorarem a acontecer (informação verbal) <sup>24</sup>.

Evidencia-se um *empowerment*, que pode ser considerado um dos objetivos do processo de participação comunitária, habilitar uma pessoa para que ela seja a mola propulsora consultiva e deliberativa daquele território, Paul (1987) *apud* Paulilo (1999) acredita que essa pessoa possa iniciar ações baseadas em sua própria iniciativa e organização e, assim, influenciar os processos e os resultados do desenvolvimento.

Eu tenho um NUDEC no Jardim Jussara, o Djalma,<sup>25</sup> que sempre aparece na rede Globo, acho que é o NUDEC mais famoso do Brasil, na casa dele tem um sistema de alerta, é um NUDEC envolvido. A gente conseguiu um piscinão, galeria de água, hoje não tem enchente naquela região. É um NUDEC bem articulado politicamente, ele vai até os órgãos competentes para solicitar determinadas ações e isso é bom, porque nos auxilia na demanda cotidiana (Informação verbal) <sup>26</sup>.

Além do *empowerment a capacity building* também esta presente na participação comunitária como um elemento propositivo.

Ser um NUDEC pode fomentar uma transformação pessoal significativa, como foi o caso do Esmeraldo, que percebeu que o trabalho com a comunidade poderia ser uma forma de mudar vida:

Eu era usuário de drogas, e por querer sair daquela vida eu comecei a me interessar por trabalhos comunitários, consegui me livrar das drogas, fui me envolvendo com os trabalhos sociais, com a defesa civil e hoje sou um cabeleireiro, dou aula há 19 anos [...] se eu não tivesse me envolvido com esse trabalho hoje eu não estaria aqui (informação verbal) <sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup>“Djalma Kutxfara, 71, é voluntário da Defesa Civil e conta em casa com pluviômetro, portões que são verdadeiras comportas e um sistema de sirenes que alerta seus vizinhos do Jardim Jussara, na zona oeste de São Paulo, quando haverá enchente no local. Ele é informado pelas autoridades quando as chuvas ameaçam a região e retransmite o alerta com seis sirenes que construiu em seu telhado. Djalma montou também um sistema com válvulas e bomba para deixar sua casa a salvo da força dos desbordamentos do córrego Pirajuçara”. Disponível em: <http://mais.uol.com.br/view/1575mnadmj5c/aposentado-monta-casa-antienchente-e-sirene-de-alerta-em-sp-0402193266DCA90327?types=A&>. Acesso em: 07.07.2013.

<sup>26</sup> Entrevista concedida pelo Coordenador Distrital de Defesa Civil da Subprefeitura do Butantã, Osório Hernandez de Oliveira. [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].

<sup>27</sup> Entrevista concedida pelo Esmeraldo dos Santos– NUDEC do Jardim Arpoador [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].

As atividades dos NUDECs exigem disponibilidade, espírito de equipe, solidariedade, comprometimento com a comunidade, porém o que mais é necessário? O que é ser um NUDEC?

Eu acho que ser um NUDEC já faz parte de mim, porque sou líder comunitária há muitos anos, estamos sempre na luta para tirar as famílias das áreas de risco [...] a minha vida pessoal hoje é parada, porque vivo em função da comunidade, eu já trabalhei registrada como varredora de rua, mas pedi para ser demitida para me dedicar à comunidade, ninguém faz isso e eu fiz. [...] e para ser NUDEC a pessoa tem que ter força vontade em primeiro lugar, tem que ter paciência, disposição, arregaçar as mangas e ir para luta de verdade sem ambição, eu não recebo dinheiro para ser líder comunitária e NUDEC, eu sou porque eu gosto, não faço com interesse de amanhã eu ficar rica e sim porque gosto muito, enquanto Deus me der força e saúde eu vou lutar em prol da comunidade, o meu objetivo é ajudar as pessoas, eu sempre vou ser assim não vou mudar nunca! Se um dia eu ganhar na loteria eu vou usar o dinheiro a favor da comunidade (informação verbal) <sup>28</sup>.

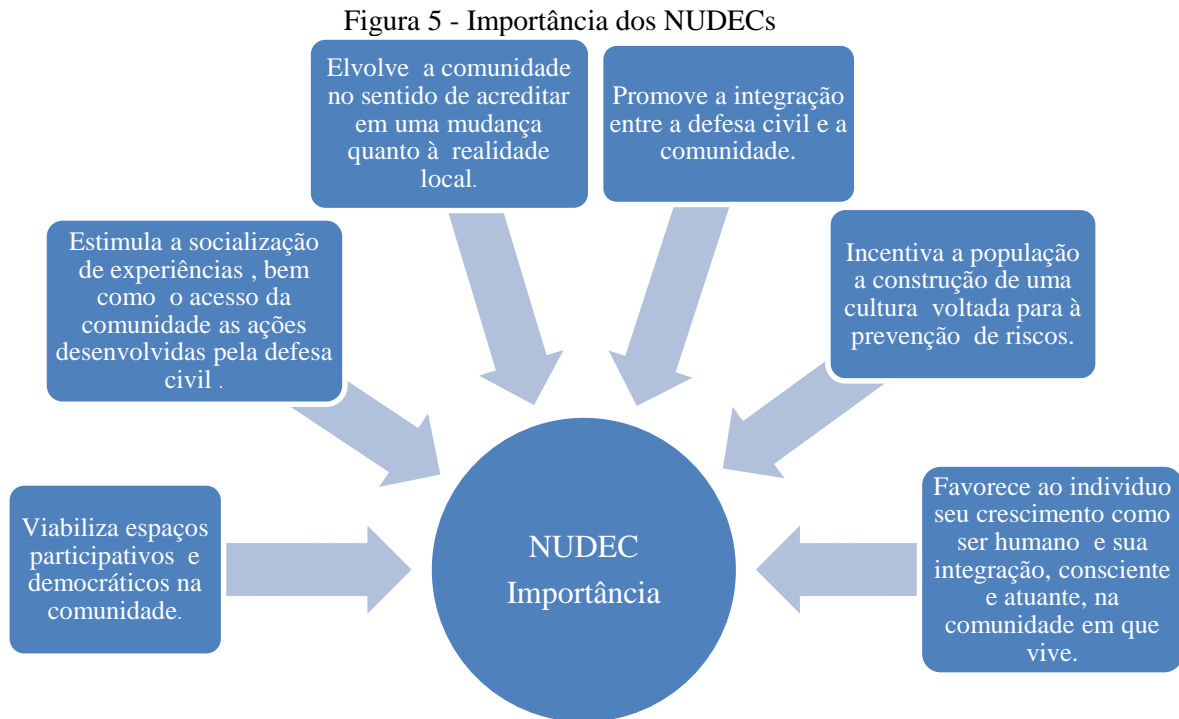
A NUDEC Izaura se empenha intensamente em suas atividades, destaca os elementos que considera importante para uma pessoa ser um NUDEC. E o Esmerado salienta a importância de ter um NUDEC na comunidade:

Eu acho importante ter um NUDEC na comunidade, porque temos diversas situações que exigem um cuidado maior, situação de risco (deslizamento), focos de incêndio, devido às “gambiarras”, aconteceu recentemente três incêndios, por causa das fiações irregulares (informação verbal) <sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Entrevista concedida pela Izaura Aparecida Pereira Brito – NUDEC do Jardim Arpoador [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo .amr].

<sup>29</sup> Entrevista concedida pelo Esmeraldo dos Santos– NUDEC do Jardim Arpoador [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].



Fonte: Manual- Formação de núcleos comunitários de defesa civil (NUDECs)  
Elaboração Própria

A questão da qualificação dos NUDECs como explicitado anteriormente é um desafio, “eu acho que precisamos de mais cursos, porém eu tenho bastante conhecimento sobre defesa civil pelo ensinamento do dia a dia e eu sigo as orientações do coordenador distrital”<sup>30</sup>. A vivência diária proporciona experiência, e às vezes é com essa experiência cotidiana e com orientações técnicas que o NUDEC atua na comunidade:

Teve uma vez que o coordenador distrital compareceu na área para fazer uma vistoria em um barraco que estava cedendo, quando ele chegou viu que eu e a moradora já tínhamos passado os móveis para um cômodo que estava mais seguro, ele ficou impressionado, porque já tínhamos tomado atitude (informação verbal)<sup>31</sup>.

A Izaura conseguiu compreender as orientações técnicas e colocou em prática adiando um possível desastre. O Esmeraldo também vivenciou situações similares e destacou dois casos de riscos, um com apoio da CODDEC e o outro não, este porque havia realizado um curso de prevenção contra incêndios em assentamentos precários (PREVIN) pela CODDEC. Na primeira situação:

<sup>30</sup> Entrevista concedida pela Izaura Aparecida Pereira Brito – NUDEC do Jardim Arpoador [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].

<sup>31</sup> Ibid.

Era um caso de inundação e eu não conseguia entrar nas vielas devido a força da água, fiquei com muito medo, mas precisava ajudar as pessoas que estavam no barraco, daí eu liguei para a CODDEC, eles chegaram rapidamente, eu ajudei no salvamento fazendo uma “corrente humana” para resgatar as famílias (informação verbal) <sup>32</sup>.

Na segunda situação, o Esmeraldo efetivou sua aprendizagem:

Assim que eu fiz o curso do PREVIN, coincidentemente eu estava fechando o meu salão de cabeleireiro, peguei o carro e fui dar uma volta na comunidade e me deparei com algumas pessoas correndo, parei o carro e fui ver o que estava acontecendo, havia um carrinho de pipoca pegando fogo, a primeira coisa que eu fiz foi pegar o extintor no carro e consegui apagar o fogo, talvez se eu não tivesse feito o curso, jamais pensaria em pegar o extintor. [...] Antes de fazer o curso do PREVIN eu não tinha nem extintor no meu salão, agora eu sei da importância (informação verbal) <sup>33</sup>.

Os NUDECs do Jardim Arpoador possuem uma parceria com a CODDEC há nove anos e não pretendem deixar essa atribuição, o vínculo foi estabelecido entre o poder público e a comunidade, um dos motivos dessa parceria é a presença da equipe da CODDEC no território constantemente independente se existe uma emergência ou não e a resolutividade dos problemas.

A comunidade compreende a importância desses profissionais da defesa civil e segundo os NUDECs a CODDEC é sempre bem recebida e respeitada em área.

## **6 - Considerações Finais**

Promover a formação e qualificação dos NUDECs implica em recursos humanos, materiais e principalmente o estabelecimento de diretrizes para subsidiar o planejamento das ações socioeducativas em prevenção de riscos e desastres.

O desenvolvimento de atividades lúdicas auxilia no processo de assimilação da informação, realizar simulados de possíveis desastres é uma forma prática e teórica para

---

<sup>32</sup> Entrevista concedida pelo Esmeraldo dos Santos– NUDEC do Jardim Arpoador [jul.2013. Entrevistadora: Cristina Baltazar. São Paulo, 2013. 01 arquivo. amr].

<sup>33</sup> Ibid.

preparar a população para eventuais riscos, bem como a realização de oficinas de primeiros socorros.

Os NUDECs são aliados importantes para a defesa civil, mantê-los motivados a participarem das ações é primordial e isso a CODDEC do Butantã conseguiu, estabeleceu um vínculo com os voluntários, uma parceria de quase uma década. É possível observar a confiança que esses NUDECs têm na CODDEC, isso é atribuído ao profissionalismo da equipe, ao conhecimento técnico, ao compromisso em responder as demandas da comunidade, e isso gerou a credibilidade que esta equipe possui na comunidade.

A disseminação da cultura de prevenção é algo que precisa ser desenvolvido com maior empenho pelo poder público e pela sociedade, afinal a “defesa civil somos todos nós”.

## 7 - Referências Bibliográficas

BATLEY, R. **Participating in Urban Projects: meanings and possibilities**. In: MOSER, C. (Ed.). *Evaluating Community Participation in Urban Development Projects*. Development Planning Unit Working Paper, London, n. 14, p. 7-11, 1983.

BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm)>. Acesso em: 01.07.2013.

JANCZURA, Rosane. **Risco ou vulnerabilidade social?** Porto Alegre, Textos & Contextos, v. 11, n. 2, p. 301 - 308, ago./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/12173/8639>>. Acesso em: 20.08.2013.

JUNGLES, Antonio Edséio (Coord). **Mobilização comunitária e comunicação de risco para a redução de riscos de desastres**. Florianópolis, CEPED UFSC. 2012. Disponível em: <[http://www.ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/mobilizacao\\_comunitaria\\_e\\_comunicacao\\_de\\_risco\\_0.pdf](http://www.ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/mobilizacao_comunitaria_e_comunicacao_de_risco_0.pdf)> Acesso em: 15.07.2013.

PAULILO, Maria Ângela Silveira. **Participação Comunitária: Uma proposta de avaliação**. Londrina, Serv. Soc. Rev. Londrina v. 1 n. 2 p. 139-264 jan./jun. 1999. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/ssrevista/n2v1.pdf>>. Acesso em: 14.07.2013.

PAZ, Rosângela D.O, TABOADA, Kleyd Junqueira. **Metodologia do trabalho social em habitação**. Curso a distancia, trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social. Brasília. Ministério das Cidades. 2010.

RAICHELIS, Raquel, OLIVEIRA, Isaura I.M.C, PAZ, Rosângela D.O. **Metodologia/ Plano de trabalho social**. Programa de Locação Social (PLS). Relatório final. Instituto de estudos especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – IEE/PUCSP. São Paulo, abr./2006

SÃO PAULO (Município). **Decreto no 47.534, de 1º de agosto de 2006**. Reorganiza o Sistema Municipal de Defesa Civil. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/decreto\\_n47534.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/decreto_n47534.pdf)>. Acesso em: 09.08.2013.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.682, de 15 de dezembro de 2003**. Disponível em: <<http://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-13682>>. Acesso em: 01.07.2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

TENORIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social: Metodologia, Casos e Prática**. 5.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VARANDA, Ana Paula de Moura; FERREIRA, Vinicius Soares. **Pesquisa: Políticas Públicas e Iniciativas da Sociedade Civil de Prevenção e Resposta a Situações de Desastres Climáticos.** Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos.** 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.