

Documento de Sistematización

Formação de Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs)

CARE Brasil

2012

1. Introducción

Em janeiro de 2011 a Região Serrana do Rio de Janeiro, mais precisamente os Municípios de Nova Friburgo, Teresópolis e Petrópolis, sofreu o efeito do maior desastre climático do Brasil em número de óbitos envolvendo chuvas. Segundo dados oficiais comunicados pela parceira da CENAD/ SEDEC¹, 22 municípios foram atingidos na Região Serrana do Rio de Janeiro, resultando num total de 812 óbitos, 5.980 desabrigados e 15.479 desalojados. Nova Friburgo, Teresópolis e Petrópolis foram os municípios mais afetados registrando respectivamente 428, 327 e 69 mortes.

As ocorrências devidas às chuvas torrenciais se manifestaram em diversas formas: alagamento, enxurradas, enchentes, deslizamentos foram recorrentes no cenário avassalador da Região Serrana de Rio de Janeiro. O governo federal respondeu com medidas paliativas e alocou ajuda financeira através da disponibilização de aproximadamente U\$ 5,2 milhões para assistência hospitalar, e mais que U\$6 milhões para limpeza.

A fim de prestar assistência humanitária às pessoas atingidas e minimizar os impactos decorrentes do evento, a CARE Brasil chega à Região Serrana para apoiar os Municípios no trabalho de resposta. Quatro meses depois, contudo, diminuiu a atenção sobre estes municípios, que se preocupavam em encaminhar as obras relacionadas à reconstrução de áreas comprometidas, e em atender minimamente às famílias atingidas. Tendo em vista que as comunidades estão sensibilizadas pelo ocorrido, sabe-se que este é o melhor momento para desenvolver ações de prevenção e preparação a futuros desastres ambientais.

Alinhada às plataformas internacionais que enfatizam a importância de atuar na prevenção e preparação para reduzir riscos, a CARE Brasil, a partir de julho de 2011 inicia então, na Região Serrana, o projeto “Aumentando Resiliências & Fortalecendo Comunidades: RRD na Prática no Brasil” (financiado por DIPECHO) para tornar cidades mais resilientes através do fortalecimento de capacidades das comunidades e autoridades locais em prevenir e mitigar desastres. O projeto tem como lógica de intervenção/ferramenta, “fortalecer a capacidade de líderes comunitários, estudantes, funcionários públicos e formadores de opinião em como se preparar para – e responder à – desastres, incluindo a prevenção no âmbito da campanha *Minha Cidade está se Preparando* do UNISDR.”

A CARE Brasil então iniciou suas ações de forma integrada aos mecanismos formais e informais já instalados localmente. Reforçando as capacidades já existentes e estimulando a criação de redes locais com foco na redução de riscos de desastres e minimização das vulnerabilidades sociais, através da implantação de Núcleos de Defesa Civil Comunitários (NUDECs), levando em consideração o caráter participativo, como estratégia-ferramenta para sustentabilidade e desenvolvimento das capacidades locais. Partimos da compreensão de que para haver uma gestão local de riscos eficaz é fundamental a participação comunitária. Esta estratégia busca também sanar o

¹ CENAD (Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres)/SEDEC (Secretaria Nacional de Defesa Civil) em 24/01/2011.

desejo das comunidades em compreender o que ocorreu em janeiro de 2011, quais as dinâmicas que provocaram deslizamentos e inundações, e se esta situação voltar a ocorrer. O foco nas comunidades em áreas de risco é prioridade da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (UNISDR). As abordagens e espaços de capacitação devem privilegiar o protagonismo dos moradores, de forma prática e lúdica.

A ferramenta, “Manual de Formação de NUDECs” foi idealizada quando CARE Brasil percebeu que não havia nada sistematizado, no Brasil, sobre **como** formar NUDECs, apesar do fato de NUDECs existirem como parte da lei brasileira sobre Defesa Civil. Portanto, já que CARE Brasil havia se comprometido em formar três NUDECs como parte do projeto financiado por DIPECHO, achamos importante sistematizar o processo para aumentar o impacto do projeto além dos três NUDECs.

2. Concepción

A ferramenta em causa, “Manual de Formação de NUDECs” é um texto, em forma de guia, concebido para orientar qualquer entidade (por exemplo, uma ONG) que esteja interessada em formar um NUDEC mas que não sabe por onde começar.

A ferramenta foi elaborada por duas funcionárias da CARE Brasil do Programa da Região Serrana – a Coordenadora e a Analista de Programas em RRD. A ferramenta foi enriquecida com contribuições de parceiros, beneficiários e outros funcionários da CARE Brasil.

O 1º rascunho foi elaborado entre setembro e outubro de 2011, durante as formações de dois NUDECs em Teresópolis – Rosário e Perpétuo. Depois, deixamos-a de lado (“amadurecendo”!) até a formação do NUDEC de Duas Pedras, em maio de 2012. Nesta altura, contratamos uma consultora para validar toda a informação contida no Manual (por exemplo: A lista de materiais para cada sessão estava correta? O tempo para cada atividade também? A metodologia descrita correspondia à execução?)

Ao todo, levamos aproximadamente três meses (não contínuos) para desenhar a ferramenta.

O 2º capítulo do Manual foi escrito pelas funcionárias supracitadas em base as suas experiências e conhecimentos de técnicas participativas. Ambas tem anos de experiência de trabalho com grupos comunitários e trazem consigo jogos e dinâmicas testados, adaptados e melhorados ao longo dos anos.

Nossa intenção é de oferecer um “pacote completo” que oriente não só a formação do NUDEC, mas também todo o processo de mobilização comunitária que antecede, e o trabalho que precisa acontecer após a formação, de modo a viabilizar o funcionamento do grupo.

Começamos com um “canvas” em branco, pelo fato de não haver nenhuma orientação por parte da Defesa Civil sobre quais temas precisam ser impartidos aos NUDECs. Ao mesmo tempo, desde o início sabíamos que queríamos utilizar uma **metodologia participativa**, por ser aquela que permite a atuação efetiva dos participantes no processo educativo sem considerá-los meros receptores, nos quais depositam conhecimentos e informações. No enfoque participativo valoriza-se os conhecimentos e experiências dos participantes, envolvendo-os na discussão, identificação e busca de soluções para problemas que emergem de suas vidas cotidianas.

Levando em conta as inúmeras diferenças e características das comunidades, sabíamos que não podíamos chegar com uma “fórmula prescrita” sobre como formar o NUDEC. Desde o início deixamos claro que o NUDEC teria que ser construído pelos membros (construção coletiva), para maximizar a sua probabilidade de dar certo.

A metodologia participativa, na qual baseamos todo o processo de formação dos NUDECs, é uma forma de trabalho didático e pedagógico baseada no prazer, na vivência e na participação em situações reais e imaginárias, onde através de técnicas de dinâmica de grupo e aprendizagem vivencial, os participantes conseguem, por meio de experiências do cotidiano, trabalhar situações concretas.

A escolha dessas metodologias baseou-se em face de as mesmas apresentarem características peculiares que influenciam não apenas no relaxamento e/ou no clima lúdico e sim possibilitando a participação efetiva do grupo na construção do conhecimento e na resolução dos seus problemas.

Concepción

Essa ferramenta foi concebida a partir da necessidade de registrar e documentar o processo de formação dos NUDECs para que este possa ser replicado de forma sustentável, respeitando os saberes locais de forma a serem inseridos na política de RRD, fortalecendo o protagonismo dos atores locais em práticas participativas. Apesar dos NUDECs existirem como parte da lei nacional de Defesa Civil do Brasil, não há nenhum manual ou guia que padroniza como estes devem ser formados e capacitados. Isso quer dizer que pode haver um NUDEC numa parte do país constituído a partir de uma palestra de menos de duas horas, em comparação com outro constituído a partir de sessões de trabalhos com duração de mais de 16 horas.

Em nossa atuação na Região Serrana percebemos a deficiência de pessoal capacitado em práticas de sensibilização comunitária, metodologias participativas, e propostas inovadoras na formação de grupos comunitários, que garantam e ampliem espaços para reflexões, construções coletivas e resoluções de problemas em grupo.

Como já foi mencionado, CARE Brasil recebeu financiamento do DIPECHO para implementar um projeto que tinha como objetivo, entre outros, a formação de três NUDECs. Em setembro de 2011, CARE Brasil participou no VIII Fórum Nacional de Defesa Civil para fazer contatos, apresentar nosso projeto e aprender de outras experiências no Brasil. Foi lá que percebemos a falta de uma ferramenta como esta que acabamos desenvolvendo. Pelo que vimos, cada município forma NUDECs da sua maneira! Embora não achamos necessário criar uma regra estrita para a formação de NUDECs (até porque isso criaria mais burocracia, entre outras consequências), achamos válido que haja algumas orientações sobre o processo de formação. Esta ferramenta é a nossa contribuição.

Partes involucradas (beneficiarios, socios, autoridades, etc.)

A elaboração da ferramenta também seguiu a abordagem participativa. CARE Brasil se preocupou em envolver uma camada diversa de atores, entre eles, a Defesa Civil de Teresópolis que, aliás, participou ativamente das formações iniciais, inclusive dando a “luz verde” para que elas pudessem acontecer. Embora não haja nenhuma regra proibindo ONGs como CARE Brasil de formar NUDECs de forma independente, sabíamos que precisávamos do aval da Defesa Civil para que o processo fosse levado a frente.

Solicitamos o feedback dos beneficiários durante todo o processo de formação e revisamos partes do Manual em base a este.

Depois de termos o 1º rascunho do Manual, solicitamos comentários de técnicos da Defesa Civil de outros estados, de pessoas vinculadas à movimentos sociais na Região Serrana, do Assessor Regional de Emergências da CARE Internacional e até mesmo do DIPECHO.

Percebemos, contudo, que são poucas as pessoas com experiência (e talvez confiança) em técnicas participativas de facilitação. Membros da Defesa Civil de Teresópolis, por exemplo, ao lerem partes do Manual, disseram, “WOW, vocês devem ser professoras!” como maneira de elogiar as metodologias descritas. Isso porque eles estão acostumados a trabalharem com comunidades através de palestras (e apresentações de PowerPoint) e não tem prática em desmembrar, ponto por ponto, os passos de qualquer trabalho comunitário. Por isso nos esforçamos para escrever um Manual que detalhasse tudo, como forma também de capacitar agentes/funcionários públicos que precisam trabalhar com comunidades mas não tem conhecimentos de como fazer.

3. Elaboración

Tal como já mencionado na página 2, a ferramenta foi elaborada por duas funcionárias da CARE Brasil do Programa da Região Serrana – a Coordenadora e a Analista de Programas em RRD. A ferramenta foi enriquecida com contribuições de parceiros, beneficiários e outros funcionários da CARE Brasil.

A Coordenadora propôs o formato/layout da ferramenta em base os modelos de manuais de formação que ela desenvolveu com outras ONGs, tal como Save the Children e Pathfinder. Foi muito importante pensar em apresentar a informação de maneira fácil para o(a) facilitador(a) poder segui-las. Além disso, tivemos a oportunidade de revisar o manual da CARE Equador de 2009, “Guia Metodologica para la Realizacion de Talleres Participativos” que nos serviu como bom exemplo.

No Brasil, até então, o único guia sobre NUDECs tinha sido escrito por Rejane Lucena, em 2005. Chamado (também) “Manual de Formação de NUDEC” na verdade oferece definições e contexto sobre os NUDECs, mas não entra em detalhes sobre como formar NUDECs. Mas, foi um texto referencial importante, por ser praticamente o único (que conhecemos) no Brasil.

O 1º capítulo do Manual foi escrito em base as boas práticas e lições aprendidas durante o processo de mobilização comunitária. Sabíamos que não podíamos seguir a abordagem mais comum (usada com frequência por órgãos públicos) de ligar por telefone para o líder comunitário de uma comunidade pré-identificada e pedir para o líder convocar uma reunião “amanhã as 20 horas com 30 pessoas.” Quem diz que esta hora é conveniente? E é justo fazer uma reunião em cima da hora, assim? E porque 30 pessoas e não outro número? Enfim, queríamos transmitir a importância da construção conjunta de todo o processo, dando valor as opiniões e decisões da comunidade e evitando imposições.

As formações do NUDEC Duas Pedras (o 3º NUDEC formado) custou aproximadamente U\$4.000,00 – só que, atenção, este valor inclui o honorário de facilitação ao parceiro “Avivamento Já” que facilitou as sessões de Primeiros Socorros, Incêndios e “First Response” (U\$2.000,00). Portanto, o custo da formação sem incluir o parceiro cai em 50%. Este valor não inclui o custo do facilitador, que no caso da CARE Brasil é uma funcionária contratada pela organização. Se for necessário contratar alguém para fazer a formação, o custo aumentaria para incluir honorário, per-diem e hospedagem, entre outros.

4. Uso

A ferramenta foi usada quando o projeto alcançou a fase de articulação com as organizações locais, formais e informais, assim como o processo de mobilização comunitária. A ferramenta é bem específica e se trata de formar NUDECs, portanto, pode ser utilizada desde que se encaixe num programa de capacitação/fortalecimento de RRD através das comunidades (= NUDECs).

Até a data, CARE Brasil formou três NUDECs com esta ferramenta. Ainda não foi usada por outra instituição pois ainda estamos nos preparando para divulgá-la amplamente as autoridades e entidades. Contudo, durante uma apresentação em Brasília num fórum sobre mudanças climáticas e desastres, em dezembro de 2011, tivemos a oportunidade de falar sobre a ferramenta e nesta altura houve muito interesse por parte dos presentes.

É importante que qualquer formação de NUDEC seja feita dentro de um contexto maior, onde haja planos, recursos e estrutura para dar seguimento ao grupo, após a formação. Em outras palavras, não se pode implementar o Capítulo 2 do Manual (“Formações Iniciais”) sem implementar o Capítulo 3 (“E Agora?”), senão todo o trabalho será desperdiçado. Foi assim que fizemos, inclusive a formação dos dois primeiros NUDECs aconteceu bem cedo no projeto para que os meses subsequentes pudessem ser virados ao trabalho de fortalecimento e capacitação dos grupos.

A ferramenta foi usada pela técnica da CARE Brasil encarregada de mobilização – uma pessoa com experiência e conhecimentos de facilitação participativa e trabalho com adultos. O trabalho foi dividido por uma equipe, para não sobrecarregar uma só pessoa. Tivemos apoio administrativo e logístico e também contamos com uma consultora, durante a 3ª formação.

- **Resultados alcanzados (esperados y no esperados)**

Conseguimos formar NUDECs dentro de um prazo razoável (6 sessões, durante 1 semana) por termos planos de cada sessão bem explicados e realistas. De fato, os planos foram finalizados somente depois de termos confirmado com os NUDECs que eles iriam disponibilizar este tempo.

Outro resultado foi de sistematizar a ferramenta com outros atores, de forma participativa, aumentando assim as chances da ferramenta ser “aceita” por atores relevantes no “mundo” de RRD no Brasil. Inclusive a Defesa Civil de Nova Friburgo aceitou a CARE Brasil formar o NUDEC em Duas Pedras depois de ver que tínhamos um plano de formação bem estruturado e pensado.

- **Actores clave en la implementación**

Além das funcionárias da CARE Brasil, os atores chaves na implementação da ferramenta foram os técnicos da Defesa Civil de Teresópolis e Nova Friburgo que participaram nas formações, usando a ferramenta e os parceiros (CRI e Cruz Vermelha) que facilitaram sessões específicas sobre incêndios, primeiros socorros e outros temas.

- **Beneficiarios, cómo participan y se benefician**

O vídeo feito durante a formação do NUDEC de Duas Pedras ilustra de forma muito clara como os beneficiados participaram e se beneficiaram da ferramenta!

5. Replicabilidad y sostenibilidad

Formar NUDEC é um compromisso de longo prazo. Não deve ser assumido sem que haja recursos (financeiros, técnicos, administrativos e humanos) para tal. Inclusive a mobilização comunitária para a formação de NUDEC por si própria já começa a gerar uma certa expectativa de apoio por parte da comunidade. Não se pode pensar em NUDEC como algo feito em uma semana. É preciso ter um plano ou projeto em que a formação de (um ou mais) NUDECs se encaixa, idealmente como parte de algum tipo de iniciativa de Redução de Riscos de Desastres (RRD) de médio ou longo prazo.

A formação de NUDEC deve ser facilitada por alguém com experiência e conhecimento de técnicas participativas de facilitação comunitária e RRD, ou pelo menos, respostas em desastres. Lembrando que ainda são poucos os profissionais no Brasil que tem experiência ou até mesmo conseguem ter “exposure” ao tema de RRD.

Ao sistematizarmos essa ferramenta pensamos na contribuição para a cultura de Redução de Risco de Desastre no Brasil, numa perspectiva comunitária e participativa, onde a prioridade são as fortalezas das Instituições formais e informais, de modo a facilitar um processo de aprendizagem, através das lições aprendidas no campo das práticas e sobretudo, que essa contribuição esteja a disposição da Defesa Civil Nacional, como uma possibilidade e caminho de vincular às políticas públicas de Prevenção de Desastres e todavia, ser um instrumento que possa ser adotado pelas Defesas Civas Estaduais e Municipais, como mais uma ferramenta de fortalecimento comunitário e estreitamento de diálogo e ações preventivas.

Não podemos deixar de mencionar que os contextos brasileiros em RRD precisam ser levados em consideração, uma vez que o Brasil é um país muito grande e com muitas diversidades e especificidade e que cada NUDEC formado terá o seu jeito, as suas regras e as suas práticas. Mas temos a oportunidade de contribuir para a construção de um caminho de integração e participação.

Assim entendemos que o caráter participativo na construção da ferramenta tem muitas possibilidades de garantir um impacto maior, alinhado as diretrizes nacionais de sustentabilidade e políticas nacionais de redução de riscos.