

## Is a “DDR” process possible in Brazil?

*Rebeca Pérez Mellado, Viva Rio*

The first time representatives of the Ministry of Justice and of Viva Rio met together to think about and develop common actions within PRONASCI (a governmental program which for the first time focuses on young people in trouble with the law), we in Viva Rio started reflecting upon other experiences and situations in the world which could serve as examples to be observed, with a view to adapting some of the best procedures to our own reality.

The first thing we verified is that there is an ongoing and interesting international debate on this theme. The difficulty resides in distinguishing between the contexts of war and of peace – such as they are understood internationally: for example, combatants from non-combatants; armed opposition groups (such as guerrillas) from groups engaged in illegal profiting, such as narco-traffickers. These are questions that lead many international organizations to prefer the usage of the term “violence” to that of “war”.

This provides an opportunity to manage contexts which, even if not considered situations of war, disclose important levels of violence that must be addressed and require decisive answers. Brazil is a model example of this situation: it is a country at peace, yet with levels of violence higher than those of most contemporary wars.

As we all know, the main agents of this level of violence are the drug cartels and highly organized, structured criminal organizations, with weapons and war training. However, the great difference between these contexts and those of war is that Brazil is a democratic, developed country, with fully established institutions. Within this context, would it not be simpler to apply international instruments for the reduction of violence? What are these instruments? How and by whom can they be successfully put into practice?

Thus we started to work on two discussions. On the one hand, we saw that we needed to lead off with the concept of DDR for cases of extreme violence (as are the examples of Colombia or Haiti), and, on the other hand, learn from police programs where the police officer and a young person might engage in dialogue (such as the good practices of Nicaragua and Catalonia).

To start working along this line we must first understand what is “DDR”.

DDR is a program of Disarmament, Demobilisation and Reintegration of armed agents, normally applied after situations of war. DDR is an opportunity for building security, this being one of the most important ingredients for obtaining stability and for the building of peace. By its own nature, this type of program converts armed agents into active individuals through economic and social reintegration. Even if the large majority of programs focus their attention upon armed agents, the ultimate goal is to reach the development of the community as a whole.

- **Disarmament:** the gathering and control of arms, as much from the armed agents as from the civilian population. The disarmament phase also includes the development of programs responsible for the management and control of arms.
- **Demobilisation:** A formal act by which the armed agents relinquish their activity.

**Reintegration:** the required assistance to facilitate the basic necessities of demobilized people, and of their families.

Today, twenty two processes of DDR exist in the world and an overview of them shows us that:

- **1,255,000 people** benefited from them in 2006;
- **Children** represented 8-10% of these beneficiaries;
- The **total cost of the 22 programs** is estimated to reach US \$2,000 million;
- This means an average investment of **US\$ 1570,00 per person**;
- **The average duration of these programs is 3.5 years.**

Since last Wednesday, several international specialists have been meeting at Viva Rio to work on this issue and try to extract some elements that could be used in the case of Brazil. Among the many sustained discussions I would like to highlight some of the elements we think could inspire us in the Brazilian case.

❖ Haiti

- Peace agreement between the armed gangs;
- Creation of a National Commission for the DDR

❖ Columbia

- Mix of collective demobilization ( an entire armed group as the fruit of a collective negotiation) and individual demobilisation (opening the door to those people who decided to abandon an armed life);
- The diverse experiments in matters of reconciliation are interesting.

In the cases of specific police work, the practices which could be interesting for Brazil are:

❖ Nicaragua – one of the few countries of Central America which doesn't suffer from the violence generated by *maras* (local gangs) – which is due to:

- A preventive policy for youth, which combines police action with social and psychological assistance;
- Individualized accompaniment of youngsters at risk and of their surroundings.

❖ In Catalonia, where the levels of violence as a consequence of gang action of Latin American origin have been neutralized, this is due to:

- The institutional recognition of gangs – offering a status of cultural organization to those which abandon violence – and
- The non-stigmatisation of youth for being neither young nor for being immigrants.

These examples raise the following questions: is a DDR process possible in Brazil? Can we think up concrete ideas and proposals? How to include the public security component and the police-youngsters relation in this model? Also, playing a bit with the concept, we think that in Brazil we should talk about something new, using the positive experiences which could help us. Here, the idea of a DMI was generated – Disarmament, Mobilisation and Integration.

This concept stems from a basic element already included in some way in the PRONASCI: i.e., not assigning the total responsibility for the prevention and treatment of this problem to

the governmental authorities. Reducing armed violence in Brazil has to be a commitment of the (Federal) Union, State governments and the Municipalities, but also an engagement of the civil society.

Considering the first phase, **Disarmament**, Brazil already has the experience of the arms collection campaign, as well as the success of the Disarmament Statute. The reduction of the number of fatal deaths by firearms since the adoption of the new legislation is a fact and a success of all of us. Even though it is not yet wholly developed, the Disarmament Statute is being strongly attacked and some of its features are at risk. This is why the defence and the full application of the Statute is a priority.

Other measures, such as, for example, regularly organizing an arms retrieval program during one month per year, along the same lines of the one already held in Brazil, would be a constructive practical measure to withdraw more arms from society. Its positive effect has already been proven.

Furthermore, another measure which should be implemented is to consider a firearm as an aggravating factor in the case of an offence against the law. It is inadmissible that children recruited by the drug trade as sentinels or delivery boys receive the same penal treatment as the bosses or owners of the drug trade. A debate on the differentiated judicial treatment of these cases becomes indispensable.

In the second phase, we would talk of **MOBILIZATION**, and not **DEMOBILIZATION**, because we think that the whole of society should assume responsibility for its role in this process. Only in this way can one guarantee an effective integration and reconciliation between the young people at risk or in conflict with the law and with the whole of society. As all the international experiences have shown us, one must also highlight the importance of mediation as a key element to making these processes viable. For this to occur, some changes in the Penal Process code would be necessary, so that the Police might intervene as mediators in situations involving youngsters (as were told to us by policemen from Catalonia and Nicaragua), setting up multidisciplinary teams to help the young people and their families. As well as to enhance the value the proposals of PRONASCI in the field of mediation of other social agents.

In addition, it would be useful to include, for example, a mandatory course on conflict mediation in the curricula of police training.

In the third phase we took into consideration **Integration** - and not Reintegration - , having in mind the fact that this targeted public has been excluded from society. What we really need is a wider social inclusion and the effective implementation of social programs which include the members of this specific group (we referred to the children and young people mobilized by armed criminality), and of their families. Our big challenge is how to reach these people, how to adapt the language, how to follow the example of the Catalonia police, respecting differences, among other examples of success.

Finally, the aim of the process we are trying to initiate is to prevent the involvement of the young people in armed violence, and to build an exit door for those already involved in it. Today this exit doesn't exist. The only ways out are the jail or death.

This is only the beginning of a long process. Here are some questions that remain for further debate: Do legal mechanisms exist for reducing the sentences of those persons who wish to leave the drug traffic, such as occurs in Colombia when someone decides to relinquish armed violence? How can we work on methods to approach youngsters in a confrontational situation? How can we think of all this, collectively? And, the most important question being: how do we listen to this youngster?

In this kind of process, dialogue and exchange among the government, the police, civil society and the young are the first steps to consider. Who knows if among us all, beginning with the existing programs and projects, we will manage to work in an effective way to change the reality of so many young people in Brazil.

A talk presented on September 28, 2007 at **the International Seminar “Disarmament, Demobilization , Reintegration and Security and Citizenship: International Experiences and the Case of Brazil”** (“Desarmamento, Desmobilização, Reintegração e Segurança com Cidadania: Experiências Internacionais e o Caso do Brasil”)

Contacts:

[rebecaperez@vivario.org.br](mailto:rebecaperez@vivario.org.br)

(21) 2555-3750 ramal 3205

For more information on the issues cited in this presentation: [www.comunidadesegura.org](http://www.comunidadesegura.org)

original—

## É possível um processo de ‘DDR’ no Brasil?

*Rebeca Pérez Mellado, Viva Rio*

A primeira vez que os representantes do Ministério da Justiça e do Viva Rio se aproximaram com a proposta de pensar juntos idéias para desenvolver ações dentro do PRONASCI, um programa governamental que, pela primeira vez, tem como público alvo o jovem em conflito com a lei, nós do Viva Rio pensamos em buscar outras experiências e situações no mundo que poderiam servir-nos como exemplos a estudar para ver a possibilidade de adaptar as melhores práticas a nossa realidade.

A primeira coisa que constatamos foi que atualmente há um interessante debate internacional em curso sobre este tema. A dificuldade de se diferenciar contextos de paz e de guerra – como é internacionalmente entendida -; combatentes e não combatentes; grupos armados de oposição (como guerrilhas) e grupos de espólio como o narcotráfico... São questões que fazem com que muitos organismos internacionais prefiram empregar o termo “violência” ao termo “guerra”.

Isso abre uma oportunidade para a gestão de contextos que, mesmo não sendo considerados como guerra, apresentam importantes níveis de violência que devem ser administrados e requerem respostas contundentes. O Brasil é um caso paradigmático desta situação, ao tratar-se de um país em paz, mas com níveis de violência superiores ao da maioria das guerras atuais.

Como todos sabemos, os principais atores deste nível de violência são as facções de droga e criminais altamente organizados e estruturados, com armamento e treinamento de guerra. Mas a grande diferença entre esses contextos e os de guerra é que o Brasil é um país democrático, desenvolvido e com instituições plenamente constituídas. Neste contexto não seria mais fácil a aplicação de ferramentas internacionais para a redução da violência? Quais são essas ferramentas e como e por quem são aplicadas com sucesso?

Pensamos então em trabalhar dois debates. Percebemos a necessidade de lidar por um lado com o conceito do DDR, para casos de violência extrema (como são os exemplos de Colômbia e Haiti), e por outro lado aprender dos programas de polícias em que policial e o jovem podem estabelecer um caminho de diálogo (como as boas praticas da Nicarágua e da Catalunha).

Para começar a trabalhar nesta linha devemos primeiro saber o que é isso, o ‘DDR’

DDR é um programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de atores armados normalmente aplicado depois de uma situação de guerra. O DDR é uma oportunidade para a construção de segurança, sendo um dos ingredientes mais importantes para obter estabilidade e para a construção de paz. Pela sua própria natureza, este tipo de programa converte aos atores armados em indivíduos ativos pela reintegração econômica e social. Mesmo que a

grande maioria de programas focalize sua atenção sobre os atores armados, o objetivo último é o de alcançar o desenvolvimento de toda a comunidade.

- **Desarmamento:** Recolhimento e controle das armas, tanto dos atores armados, como da população civil. A fase de desarmamento também inclui o desenvolvimento de programas responsáveis pela gestão e controle de armas.
- **Desmobilização:** Ato formal pelo qual os atores armados deixam a sua atividade.
- **Reintegração:** a assistência necessária para facilitar as necessidades básicas das pessoas desmobilizadas, e de suas famílias.

Existem 22 processos atuais de 'DDR' no mundo e uma olhada geral sobre estes processos nos mostra que

- Durante o ano 2006, tiveram mais de **1.255.000 beneficiários.**
- As **crianças** representam 8-10% desses beneficiários
- O **custo total dos 22 programas** é estimado em 2.000 milhões de USD
- Isso supõe um investimento médio de **1.570 USD por pessoa**
- **A duração média da execução desses programas é de 3,5 anos**

Desde a última quarta-feira, vários especialistas internacionais estiveram reunidos no Viva Rio para trabalhar sobre este tema e procurar extrair alguns elementos que poderiam ser eventualmente utilizados no caso do Brasil. Entre as muitas discussões mantidas, gostaria de destacar alguns dos elementos que achamos que poderiam nos inspirar no caso do Brasil.

- Haiti:
  - Acordo de paz entre as gangues armadas
  - Criação de uma Comissão Nacional para o DDR
- Colômbia:
  - Mistura de desmobilização coletiva (todo um grupo armado como fruto de uma negociação coletiva) e individual (abrindo a porta para todas aquelas pessoas que tem decidido abandonar a vida armada)
  - São interessantes as suas diversas experiências em matéria de reconciliação

Nos casos de trabalho específico da polícia, algumas das boas práticas que poderiam ser interessantes para o Brasil são:

- Nicarágua –um dos poucos países da América Central que não têm violência das maras (gangues locais) – o que se deve a:
  - Uma polícia preventiva em matéria de juventude, que combina a ação policial com a de assistência social e assistência psicológica,
  - Acompanhamento individualizado dos jovens em risco e do seu entorno
- Na Catalunha, onde os níveis de violência como consequência da ação das gangues de origem latino-americanas têm sido neutralizados, isso se deve a:
  - Reconhecimento institucional das gangues –oferecendo o status de agremiações culturais às gangues que abandonaram a via violenta- e
  - Não estigmatizando a juventude por sua condição nem de jovem, nem de emigrantes

A partir destes exemplos surgem as perguntas. É possível um processo de 'DDR' no Brasil? Poderíamos pensar idéias e propostas concretas? Como incluir o componente da segurança pública e a relação policial-jovens nesse modelo? E, brincando um pouco com o conceito, pensamos que no Brasil devemos falar de algo novo, usando as boas práticas que nos poderiam ajudar. Daqui nasceu a idéia do DMI - Desarmamento, Mobilização e Integração.

Esse conceito parte de um elemento básico já incluído de alguma forma no PRONASCI: a não delegação de toda a responsabilidade da prevenção e tratamento deste problema às autoridades governamentais. A redução da violência armada no Brasil tem que ser um compromisso da União, os Governos estaduais, as Prefeituras, mas também um compromisso da sociedade civil.

Considerando a primeira fase, o **Desarmamento**, o Brasil já tem a experiência da campanha de coleta de armas, e o sucesso do Estatuto do Desarmamento. A redução do número de vítimas mortais por arma de fogo desde a adoção desta nova legislação é um fato e um sucesso de todos nós. Mas, o Estatuto do Desarmamento, além de não estar plenamente desenvolvido, está sendo fortemente atacado e alguns dos seus aspectos correm risco. É por isso que a defesa e a plena aplicação do Estatuto é uma prioridade.

Outras medidas, como, por exemplo, a convocatória regular, um mês a cada ano, de um programa de recolhimento de armas nos mesmos termos do programa que já foi realizado no Brasil, seria uma medida prática construtiva para retirar mais armas da sociedade, o que já ficou provado que tem retorno positivo.

Além disso, outra medida que deve ser implementada é a consideração da arma de fogo como um agravante do delito. Não é possível que os meninos que apenas participam no tráfico em qualidade de fogueiros ou aviões tenham o mesmo trato penal que os gerentes ou donos dos morros. Seria preciso um debate sobre o tratamento jurídico diferenciado desses casos.

No segundo momento, falaríamos de **MOBILIZAÇÃO** e não de DESMOBILIZAÇÃO porque consideramos que é preciso que toda a sociedade assuma o seu papel neste processo. Só assim se pode garantir uma efetiva integração e reconciliação entre os jovens em risco ou em conflito com a lei e o conjunto da sociedade. Também é de destacar como nos demonstraram todas as experiências internacionais a importância da mediação como elemento chave para que estes processos sejam possíveis. Para isso, seriam necessárias algumas mudanças no Código do Processo Penal, para que a Polícia possa mediar situações envolvendo os jovens (como nos contaram os policiais da Catalunha e da Nicarágua), estabelecendo equipes multidisciplinares para ajudar aos jovens e a suas famílias. E também valorizar as propostas do PRONASCI na área de mediação de outros atores sociais.

Também seria bom incluir, por exemplo, um curso compulsório em mediação de conflitos na bolsa de formação para policiais.

Na terceira fase falamos de **Integração** e não de Reintegração porque este público alvo tem sido excluído da sociedade e o que precisamos mesmo é da ampliação da cobertura e a efetiva implementação de programas sociais que os incluam (falamos das crianças e jovens mobilizados pela criminalidade armada) e a suas famílias. O nosso grande desafio é como

chegar até essas pessoas, como adaptar a linguagem, como seguir o exemplo da polícia da Catalunha, respeitando as diferenças, entre outros exemplos de sucesso.

Por fim, a intenção deste processo que estamos procurando iniciar é prevenir o envolvimento dos jovens em violência armada, e construir uma porta de saída para aqueles jovens que já estão envolvidos. Hoje essa saída não existe, as únicas possibilidades são a cadeia ou a morte.

Este é só o início de um longo processo. Algumas questões que ficaram para posteriores debates são: existem mecanismos legais de redução da pena para aqueles que desejem sair do tráfico como acontece na Colômbia quando alguém quer abandonar por decisão própria a violência armada? Como trabalhar a abordagem de jovens em situação de “confronto”? Como pensar tudo isso coletivamente? E a parte mais importante: como escutar esse jovem?

O diálogo e a troca entre governo, polícia, sociedade civil e os jovens é o primeiro passo para pensar neste tipo de processo e quem sabe se entre todos podemos conseguir, a partir dos programas e projetos que já existem, trabalhar de forma efetiva para mudar a realidade de tantos jovens do Brasil.

Apresentação realizada em 28 de setembro de 2007 durante o **Seminário Internacional ‘Desarmamento, Desmobilização, Reintegração e Segurança com Cidadania: Experiências Internacionais e o Caso do Brasil’**

**Contatos:**

[rebecaperez@vivario.org.br](mailto:rebecaperez@vivario.org.br)  
(21) 2555-3750 ramal 3205

Mais informações sobre os temas citados nesta apresentação: [www.comunidadessegura.org](http://www.comunidadessegura.org)