

De pacificatiestrategie en de invloed op de publieke veiligheid in de favelas van Rio de Janeiro



Begeleider: Prof Dr. P. Silva

**Daniëlla Visser
S1321552
Eindwerkstuk Bachelor
Latijns-Amerikastudies
Universiteit Leiden
Juni 2014**

Inhoudsopgave

Inleiding.....	1
1. Beleidsvormen voor criminaliteitsbestrijding: nadruk op sociaal, repressie of beide?.....	3
1.1 'Community Oriented Policing': een overzicht.....	3
1.2 'Harde hand' beleid: de visies van verschillende actoren.....	6
1.3 Controle en preventie: de visies op tweeledige programma's.....	9
2. Het overheidsbeleid in de favelas: een historisch overzicht.....	13
2.1 De favelas in Rio de Janeiro: uitzettingsbeleid en verwijdering, 1962-1975.....	13
2.2 De favelas in Rio de Janeiro: passief beleid en herstel van democratie, 1976-1992...16	
2.2.1 Passief beleid: 1976 - 1985.....	16
2.2.2 Herstel van democratie: 1985- 1992.....	18
2.3 Het Favela Bairro programma en de toenemende onveiligheid in de jaren '90.....	19
3. De pacificatiestrategie in Rio de Janeiro: resultaten, obstakels en neveneffecten.....	23
3.1 De pacificatiestrategie in Rio de Janeiro: context en achtergrond.....	23
3.2 De pacificatiestrategie in Rio de Janeiro: structuur en componenten.....	26
3.3 De pacificatiestrategie in Rio de Janeiro: succes of mislukking?.....	29
Conclusie.....	34
Bibliografie.....	38

Inleiding

Brazilië is een land waar de afgelopen tijd veel aandacht voor is. Het zij om de protesten in het land, de bouw van de stadions of de ontwikkelingen en gebeurtenissen in de favelas. Allerlei zaken die direct of indirect verbonden zijn met het plaatsvinden van het wereldkampioenschap voetbal in Brazilië in de zomer van 2014. Dit onderzoek zal zich echter toespitsen op de thematiek van de favelas. Met het oog op de grote mega-evenementen die plaats zullen vinden in Brazilië is er een hernieuwde aandacht gekomen voor deze territoriale gebieden in de stad die de afgelopen decennia onder controle zijn komen te staan van drugsbendes. Dit heeft grote invloed gehad op de publieke veiligheid in deze gebieden, daar waar de aanwezigheid van deze groeperingen leidt tot geweld en criminaliteit. Daarnaast hebben de controle van drugsbendes, onveiligheid en geweld er mede voor gezorgd dat de staat een afwezige actor is geweest in deze gebieden.

Hoewel er door de jaren heen verschillende initiatieven zijn geweest om specifieke aspecten van de favelas te verbeteren, zoals Favela Bairro waarin de openbare ruimtes centraal staan, zou het duren tot 2008 voordat er een grootschalig project werd opgezet dat gericht is op de favelas in Rio de Janeiro. Dit werd de pacificatiestrategie, een tweeledig programma dat zich enerzijds richt op permanente politie bezetting van de favelas door de Pacificerende Politie Eenheid (UPP), dat fungeert als een soort wijkpolitie, en anderzijds, in een later stadium, het invoeren van sociale programma's door de UPP Social. Het doel van dit programma is dan ook om de controle over de favelas weer in de handen van de staat te krijgen en de publieke veiligheid in deze gebieden te verbeteren.

Rio de Janeiro heeft nog altijd te maken met een hoge criminaliteit. Dit heeft te maken met de aanwezigheid van drugsbendes, die de controle hebben gekregen over de favelas en gebruik hebben gemaakt van de afwezigheid van de staat in deze gebieden, maar ook met de armoede en ongelijkheid die aanwezig zijn in Brazilië. Er leven nog altijd veel mensen onder de armoedegrens en hoewel de ongelijkheid in het land aan het afnemen is, is hij nog steeds sterk aanwezig. In hoofdstuk 1 zal er dan ook gekeken worden naar de verschillende beleidsvormen die aanwezig zijn om de criminaliteit te reduceren waarbij drie beleidsvormen aan bod zullen komen: harde hand beleidsvormen, sociale beleidsvormen en tweeledige programma's die zich focussen op zowel repressieve als sociale maatregelen. Hierbij zullen de resultaten op het reduceren van de criminaliteit en de kritiepunten aan bod komen.

Met de komst van een groot aantal toeristen voor het WK voetbal deze zomer, en de Olympische Spelen in de zomer van 2016, zijn maatregelen op het gebied van veiligheid nodig en wordt er meer aandacht besteed aan het herstellen van de orde in de favelas daar waar veel problemen met criminaliteit zich afspelen in deze gebieden. Het is dan ook in deze

context dat de pacificatiestrategie is opgezet.

Maar is deze pacificatiestrategie wel de meest effectieve manier om de publieke veiligheid in de favelas te herstellen? En wat zijn de gevolgen van deze strategie? In deze scriptie zal er in hoofdstuk 2 een historisch overzicht gegeven worden van het publiek beleid op het gebied van de favelas in Rio de Janeiro, Brazilië, om zo vast te stellen welk beleid er is gevoerd ten aanzien van de favelas en wat voor gevolgen dit heeft gehad. Ten slotte zal er in hoofdstuk 3 een analyse worden gemaakt van het pacificatiebeleid waarbij eerst de context geschetst zal worden waarbij de achtergrond, de actoren en het budget aan bod zullen komen gevolgd door de verschillende componenten van het beleid en de resultaten en obstakels van de pacificatiestrategie. Dit zal gedaan worden op basis van een bibliografisch onderzoek daar waar al vele onderzoeken zijn gedaan naar zowel beleidsvormen om de criminaliteit te reduceren als naar de favelas en in het specifiek de pacificatiestrategie.

Door de informatie verschaft in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 in verband te brengen met de analyse van de pacificatiestrategie in hoofdstuk 3, zal er tot een conclusie gekomen worden op de vraag of de pacificatiestrategie een effectieve manier is om de publieke veiligheid in de favelas te herstellen.

1. Beleidsvormen voor criminaliteitsbestrijding: nadruk op sociaal, repressie of beide?

Vandaag de dag is burgerlijke veiligheid een thema dat centraal staat op de politieke agenda in veel Latijns-Amerikaanse landen. Sinds eind jaren tachtig/begin jaren negentig is de criminaliteit in Latijns Amerika enorm toegenomen. Deze toename van criminaliteit heeft ervoor gezorgd dat Latijns Amerika de regio is met het hoogst aantal moorden in de wereld volgens cijfers van World Health Organization (2002)¹. Een ander gevolg van deze stijgende criminaliteit is de vraag of het politie apparaat efficiënt genoeg is om deze problemen op te lossen. Naarmate het gevoel van onveiligheid toeneemt, neemt ook de druk op hervormingen toe. De landen die te maken hebben met een hoge criminaliteit kiezen voor verschillende benaderingen om de criminaliteit te reduceren. In dit hoofdstuk zullen de visies aan bod komen over de verschillende beleidsvormen voor criminaliteitsbestrijding, waarvan het 'community oriented policing' model aan bod zal komen in paragraaf 1.1, de harde hand maatregelen in paragraaf 1.2 en een combinatie van controle en preventieve maatregelen, tweeledige programma's, in paragraaf 1.3.

1.1 'Community Oriented Policing' : een overzicht

Volgens Arias en Ungar (2009) is een van de meest veelbelovende en populaire aanpak voor het reduceren van geweld het zogenoemde '*community-oriented policing*'², waarin de focus gelegd wordt op de rol van de buurt, de oorzaken van criminaliteit en het beter gebruiken van statistieken over criminaliteit. Deze aanpak is zichtbaar in verschillende regio's in de wereld, waaronder Latijns Amerika. Het COP model kent verschillende variaties hoewel de basisprincipes vrijwel gelijk zijn. Frühling (2007) stelt dat het model gebaseerd is op de politie die continu in contact is met de betreffende wijk om drie functies te vervullen: 'Het geeft de politie de mogelijkheid om de burgers te onderwijzen over gedrag dat kan helpen criminaliteit te voorkomen; het creëert een plaats voor de burgers om hun klachten te uiten en daarnaast creëert het ook een publiekelijk mechanisme waarmee de politie kan worden geëvalueerd' in Bailey (1994: 105-120). Daarnaast stellen Rodgers, Muggah en Stevenson (2009) dat dit beleid verschillende onderdelen kan bevatten zoals: 'ruimtelijke vormgeving in sloppenwijken, gerichte educatie, gezondheidszorg initiatieven dat zich focust op risico

¹ Het globale gemiddelde met betrekking tot het aantal moorden ligt op 9.2 moorden per 100.000 inwoners. In Afrika ligt dit percentage op 17.6 per 100.000 inwoners en in Latijns Amerika op 36.4 moorden per 100.000 inwoners.

² Aangezien een duidelijke Nederlandse term voor dit concept ontbreekt, zal de Engelse benaming worden gebruikt, waarbij in het vervolg gebruik zal worden gemaakt van de afkorting: COP.

jongeren, wapen vrije zones, buurtpreventie en bewustmakingsprogramma's' in Policzer en Pando-Burciaga (2013: 214).

De COP aanpak kent vele variaties en de succesfactor van deze aanpak is afhankelijk van verschillende factoren, zoals blijkt uit het werk van Fruhling (2007) die verschillende geografische gebieden heeft bestudeerd waarin gebruik is gemaakt van COP. Een dergelijke aanpak generaliseren is dan ook niet mogelijk, hoewel er wel conclusies getrokken kunnen worden uit verschillende casussen die onderzocht zijn. In deze paragraaf zullen de verschillende visies van de leiders van het debat over het COP model als dé aanpak voor het reduceren van criminaliteit toegelicht worden.

Peetz (2011) heeft het Nicaraguaanse beleid met betrekking tot het reduceren van geweld onderzocht, dat gekozen heeft voor een non-repressieve beleidsvorm om de criminaliteit te bestrijden. Deze maatregelen zijn gefocust op het voorkomen van geweld zowel als op rehabilitatie. Zij zien jeugdgeweld niet puur alleen als een veiligheidsprobleem maar als onderdeel van een groter probleem waaronder sociale integratie, educatie, gezondheidszorg en mensenrechten (Peetz, 2011: 1481). Ondanks de non-repressieve benadering van de Nicaraguaanse overheid, blijkt in de praktijk dat politie acties op lokaal niveau nog steeds repressief van aard zijn. Nadat de overheid met een beleid kwam dat was gericht op de educatie en rehabilitatie van jonge delinquenten, bleek dat in de praktijk veel jongeren, waarvan velen onder de 15 jaar, werden opgepakt en gevangengezet zonder een gerechtelijk bevel (Maclure en Sotelo, 2003: 681). Rocha (2005: 10) geeft een verklaring voor deze onderlinge discrepantie in het officiële beleid en de praktijk: 'Door de ideologische, sociale en generatie kloof tussen de meerderheid van politie agenten en die van de hoogste rangen, handelen de meeste agenten niet volgens het beleid van hun leidinggevenden'.

Dit wordt beaamd door Dammert en Bailey (2006) die stellen dat initiatieven op het gebied van COP niet worden gereflecteerd in veranderingen binnen de politie terwijl deze veranderingen belangrijk zijn voor een effectieve relatie met de bevolking. Deze relatie tussen de politie en de bevolking speelt een centrale rol in het COP model, maar fungeert in sommige gevallen als een blokkade voor een effectieve werking van de non-repressieve aanpak. De politie heeft de macht om de openbare orde te handhaven maar in vele gevallen is er sprake van machtsmisbruik, waardoor het aantal doden door politie is gestegen zoals in Brazilië en Argentinië of de schending van andere mensenrechten zoals in Ecuador of Peru. Dit heeft tot gevolg dat er veel wantrouwen bestaat tegenover de Latijns-Amerikaanse politie mede door een gebrek aan professionaliteit en corruptie (Dammert en Bailey, 2006).

De COP aanpak vergt dat er hervormingen binnen de politiemachten plaatsvinden, wil deze aanpak effectief zijn. Frühling (2007: 130) stelt echter dat politiemachten veel

weerstand bieden tegen veranderingen ongeacht de context en dat deze veranderingen in Latijns Amerikaanse landen nog moeilijker zijn door te voeren door de lage salarissen, slechte training en het gebrek aan motivatie bij politieagenten. Een bijkomende factor is dat er een subcultuur in de politie aanwezig is die niet overtuigd is van de impact die COP op criminaliteit kan hebben. Overige factoren die de effectiviteit van COP programma's in de weg staan zijn een gebrek aan personeel, financiën en de grote druk die op politieagenten staat om korte termijn resultaten te laten zien terwijl de omstandigheden lange termijn inspanningen vergen zoals het geval was in Brazilië (Frühling, 2007: 130-134).

Dammert en Bailey (2006) stellen dat de initiatieven op het gebied van COP hebben gezorgd voor een zekere mate van afname in criminaliteit hoewel Frühling (2007) benadrukt dat de resultaten van de verschillende COP programma's niet eenduidig zijn en dat een daling van de criminaliteit niet altijd expliciet is toe te wijzen aan het COP model. Daarnaast stellen beide auteurs dat het gevoel van onveiligheid onder de burgers wel afneemt door de komst van COP programma's. Daarnaast zorgt het er ook voor dat het imago van de politie verbeterd, dat de gemeenschap en de politie dichter tot elkaar komen maar het zorgt niet voor een transformatie binnen de politiemachten. Ook is het onduidelijk of deze programma's zorgen voor minder machtsmisbruik van de politie hoewel het wel een stap in de goede richting lijkt te zijn (Frühling, 2007: 141).

Rico en Chinchilla (2004) zien de COP programma's echter niet als de oplossing voor het reduceren van criminaliteit. Zij zeggen hierover het volgende: "Deze plannen zijn niet effectieve methoden om criminaliteit tegen te gaan, maar eerder om concrete situaties op lokaal niveau op te lossen". Ook Frühling (2007) komt ook tot deze conclusie waarbij hij zich baseert op twee enquêtes die zijn gehouden onder de bevolking in wijken in São Paulo waar COP programma's actief waren. Hieruit is gebleken dat mensen die binnen een straal van 1km bij het buurt politie station vandaan woonden een betere perceptie hadden van het programma dan mensen die buiten deze straal woonden.

Om ervoor te zorgen dat COP programma's effectief zijn, zijn er middelen nodig om zowel de politie als de burgers te trainen en voor de verspreiding van de juiste informatie over deze programma's. Daarnaast moet er beter samengewerkt worden tussen de verschillende instanties en moet er een betere evaluatie plaatsvinden om vast te kunnen stellen welke elementen van het programma effectief zijn. Ook is het belangrijk dat agenten die binnen het programma een bepaalde wijk toegewezen krijgen, hun aanstelling op deze plek behouden zodat zij een stabiele relatie met de burgers kunnen opbouwen, hetgeen nu niet het geval is (Dammert en Bailey, 2006; Frühling, 2007). Het is interessant dat, hoewel de verschillende auteurs kritiek hebben op dit beleid en veranderingen aanbevelingen, er toch

sprake is van een bepaalde homogeniteit onder de auteurs over deze aanpak. Tegenstanders van dit beleid zijn dan ook zeldzaam.

De verschillende COP programma's zijn een stap in de goede richting, maar de impact die het heeft op het reduceren van geweld is tot nu toe vrij gelimiteerd. Er zal aandacht besteedt moeten worden aan de gebreken om de programma's te kunnen optimaliseren en wellicht biedt het dan meer perspectief voor de toekomst. Ook zal er gekeken moeten worden naar andere mogelijkheden om de criminaliteit aan te pakken, waar het zogenoemde 'harde hand' beleid er een van is dat aan bod zal komen in de volgende paragraaf.

1.2 'harde hand' beleid: de visies van verschillende actoren

Zoals besproken in paragraaf 1.1 heeft Latijns Amerika sinds de jaren tachtig/negentig te maken met een enorme stijging in criminaliteit. In landen waar de burgerlijke veiligheid afneemt, neemt de druk op de overheid toe om de situatie te verbeteren. Het reeds besproken 'COP' model is een van de socialere beleidsvormen die wordt toegepast om de criminaliteit te reduceren. Een andere beleidsvorm waar een aantal landen voor hebben gekozen is de 'harde hand' beleidsvorm, die repressiever van aard is. In tegenstelling tot de socialere beleidsvorm zijn de academici zelden voorstanders van deze beleidsvorm zoals ik zal aantonen in deze paragraaf, maar er zijn ook andere actoren zoals de overheid en de publieke opinie die een rol spelen. In deze paragraaf zal dit beleid nader uiteengezet worden waarbij ik mij zal richten op de visies van de verschillende actoren.

Rodgers (2009) geeft aan dat sinds de 21ste eeuw voornamelijk een aantal Centraal Amerikaanse landen voor deze aanpak hebben gekozen. In El Salvador staat dit beleid beter bekend als *'Mano Dura'*, in Honduras als *'Cero Tolerancia'* en in Guatemala als *'Plan Escoba'*. Deze beleidsvorm richt zich voornamelijk op repressie, zoals het hard straffen van bendeleden. In El Salvador betekende de invoering van dit beleid dat je al opgepakt kan worden voor het hebben van tattoo's en/of symbolen gerelateerd aan bendes. De bijbehorende gevangenisstraffen variëren van vijf jaar voor het lid zijn van een bende, en negen jaar voor bendeleiders (Rodgers, 2009). Aguilar (2006) stelt dat veel van deze bende leden zijn opgepakt zonder een bevel of bewijs dat de aanklachten ondersteunen. In Honduras richt dit beleid uit 2003 zich ook voornamelijk op het hard straffen van bendeleden, waarbij je dertig jaar gevangenisstraf kan krijgen voor het lid zijn van een bende. Daarnaast werd er ook nadruk gelegd op een betere samenwerking tussen de politie en het leger voor het patrouilleren in de steden. In Guatemala is in 2004 een soortgelijk

beleid ingevoerd, dat ervoor zorgde dat minderjarigen berecht kunnen worden als volwassenen en dat er 4000 legerstroepen werden ingezet voor specifieke wijken in Guatemala-stad (Rodgers, 2009).

De verschillende actoren hebben verschillende visies op deze beleidsvorm. Opvallend is de publieke opinie in El Salvador. De criminaliteit is een zichtbaar aspect in de samenleving, hetgeen de publieke opinie sterk beïnvloed³. De angst die heerst onder de bevolking voor de 'vijand', oftewel de bendes die de criminaliteit veroorzaken, is een probleem op zichzelf. Zoals Bálán (2002: 5) stelt: 'Angst is nu evenveel een bedreiging voor democratie als geweld zelf, omdat het repressie kan rechtvaardigen zowel als nood beleidsvormen die de constitutionele orde omzeilen, en, breder gezien, vervreemding van het democratische politieke proces'. Angst kan er dus uiteindelijk voor zorgen dat repressie wordt gelegitimeerd. Politieke partijen weten goed in te spelen op deze angst onder de bevolking. De politieke partij ARENA in El Salvador heeft succesvol gebruik gemaakt van 'Mano Dura' om steun te krijgen in de verkiezingen van 2004 (Hume, 2007: 745). 88% procent van de respondenten in een opinie poll, uitgevoerd vlak na de invoering van het beleid in 2003, steunde de harde hand maatregelen en ARENA kreeg 41.1% van de stemmen, mede door het promoten van deze maatregelen (Artiga Gonzáles, 2004). Andere opinie polls laten ook deze houding van de bevolking tegenover criminaliteit en bendes zien⁴. Zoals Cruz (2000: 518) stelt, wordt orde als belangrijker geacht dan mensenrechten wanneer het gaat om het bestrijden van criminaliteit. Uit uitspraken van Ex-President Francisco Flores wordt ook duidelijk hoe hij het probleem met de criminaliteit en bendes ziet. Hij stelt dat de bendes een gevoel van impotentie en onveiligheid teweeg brengen die een normale ontwikkeling in de weg staat. De bendes zijn een bedreiging voor iedereen, en het is tijd dat het land zich hier eindelijk van bevrijdt⁵. De actoren bevolking en overheid lijken elkaar dus wederzijds te beïnvloeden en te ondersteunen. Koonings en Kruijt (2004) stellen dat repressieve maatregelen worden ingevoerd door zwakke staten, de harde hand maatregelen stellen in dit opzicht de publieke opinie tevreden maar leiden tegelijkertijd de aandacht af van andere problemen die verbonden zijn aan een zwakke staat.

Er is echter ook veel kritiek op dit beleid. Cruz (2005) stelt dat het 'harde hand' beleid de wortels van het probleem negeert. Hij stelt dat jongeren zich aansluiten bij bendes door hun sociale achtergrond. Vaak is er sprake van een gewelddadige thuissituatie en systematische

³ Uit onderzoek naar de publieke opinie van IUDOP (1999) blijkt dat 20.8% van de respondenten de bendes als het grootste probleem van het land ziet.

⁴ Onderzoek van UNDP (2003) laat zien dat 55% van de ondervraagden in El Salvador het vermoorden van een crimineel die de buurt terroriseert goedkeurt. Daarnaast keurt 40.5% van de wijk het goed wanneer er een crimineel gelyncht wordt.

⁵ <http://www.elsalvador.com/noticias/2003/07/24/nacional/nacio12.html>

socio-economische marginalisatie. Hij zegt dat: 'Bendes bloeien omdat zwakke instituties falen om de fundamentele rechten van kinderen en adolescenten te garanderen en respecteren'. Lombaerde en Norton (2009) erkennen ook dit probleem. Zij stellen dat de verspreiding van bendeleden en geweld fenomenen zijn die verband houden met armoede en sociale uitsluiting. Het 'harde hand' beleid richt zich echter voornamelijk op het hard straffen van bendeleden, waarbij geen aandacht wordt besteedt aan de oorzaken die ten grondslag liggen aan het criminaliteitsprobleem. Daarnaast heeft het beleid een aantal gevolgen die als contraproductief kunnen worden beschouwd. Cruz (2005)⁶ stelt dat bendes de mogelijkheden hebben nieuwe leden te rekruteren en zich beter te organiseren vanuit de gevangenis, doordat de bendes daar gescheiden worden. Deze contraproductieve effecten worden ook benadrukt door andere auteurs. Rodgers (2007) en Policzer en Pando-Burciaga (2013) stellen dat de repressieve maatregelen tot gevolg hebben dat de bendes zich beter gaan organiseren en gewelddadiger worden. Een voorbeeld van deze toename van geweld geven Jütersonke, Muggah en Rodgers (2009): In Honduras reageerden de bendes sterk op de invoering van de nieuwe anti-bende maatregelen waarbij 14 doden zijn gevallen en 18 gewonden. Hierbij lieten zij een briefje achter voor de president, Ricardo Maduro, met het bevel de nieuwe maatregelen in te trekken. Ook daarna zijn er verschillende wraakacties als reactie op politiegeweld geweest. Overeenkomstige gevallen van wraakacties zijn ook bekend in El Salvador en Guatemala. Daarnaast zijn bendes zich meer gaan bezighouden met georganiseerde misdaad, bijvoorbeeld met verhandelen van drugs. Rodgers (2009) geeft aan dat waar voorheen bendes zich ook nog bezighielden met het beschermen van hun lokale wijk, zij zich nu nadrukkelijk bezighouden met het op gang houden van de lokale drugseconomie. Ook stelt hij dat dit beleid ervoor heeft gezorgd dat bende leden minder proberen op te vallen door middel van het gebruiken van minder opvallende bende symbolen, het laten verwijderen van bende gerelateerde tattoo's en zelfs een aanpassing van hun haardracht. Door deze nieuwe vorm van adaptatie proberen zij de autoriteiten te ontwijken. Een ander fenomeen dat veroorzaakt wordt door het repressieve beleid in Centraal Amerika is de emigratie van bende leden naar het zuiden van Mexico.

Peetz (2011: 1485) concludeert, op basis van misdaadstatistieken in El Salvador, dat de repressieve maatregelen tot nu toe nog niet succesvol zijn geweest in het reduceren van geweld. Jütersonke, Muggah, en Rodgers (2009) stellen dat de effecten die het beleid heeft

⁶ Cruz, J.M.(2005) The Gangs of Central America: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-gangs-of-central-america>

tijdelijk en onbeduidend zijn, hoewel de overheid dit tegenspreekt. Onder academici heerst de homogene opvatting dat repressieve maatregelen alleen de hoge criminaliteit niet tegen gaan en dat er meer onderzoek gedaan moet worden naar andere oplossingen. In de volgende paragraaf zullen een aantal van deze oplossingen en visies aan bod komen, waarin gebruik wordt gemaakt van een combinatie van elementen, controle en preventie.

1.3 *Controle en preventie: de visies op tweeledige programma's*

In de voorgaande paragrafen is er een beeld geschetst van twee verschillende beleidsvormen om de criminaliteit te bestrijden, waarvan het 'community oriented policing' model reeds is besproken in paragraaf 1.1 en het harde hand beleid in paragraaf 1.2. Daaruit is naar voren gekomen dat het 'community oriented policing' model te weinig impact heeft op het reduceren van geweld, maar wel een stap in de goede richting is. Ook bij het harde hand beleid is de impact gelimiteerd. Hoewel deze besproken beleidsvormen niet puur repressief of sociaal zijn, ligt het zwaartepunt binnen deze beleidsvorm wel op een van deze aspecten. Omdat binnen het harde hand beleid te weinig ruimte is voor de sociale aspecten en de nadruk op een puur sociaal beleid te weinig resultaat heeft, zijn er ook programma's waarin gebruik wordt gemaakt van een combinatie van verschillende elementen. In deze paragraaf zullen verschillende visies aan bod komen over de programma's die gebruik maken van deze combinatie van elementen, bestaande uit controle en preventie.

Een hoge criminaliteit is een problematiek waar nog veel landen in de wereld mee te maken hebben. In het publiek beleid wordt voortdurend gezocht naar nieuwe manieren, maatregelen en programma's om de criminaliteit effectief te reduceren, waarvan een aantal in dit hoofdstuk besproken zijn. Eind 20e/begin 21e eeuw zijn er een aantal nieuwe initiatieven op dit gebied ontstaan, Alves en Arias (2012: 102) stellen dat er nieuwe strategieën zijn ontwikkeld omdat politie instituties zochten naar nieuwe manieren om effectief veiligheid te bieden in verschillende wijken. Deze strategieën zijn tweeledig, er wordt zowel nadruk gelegd op controle als op de preventie van criminaliteit. Zij focussen zich dus niet alleen op sociale of repressieve maatregelen, maar proberen door een combinatie van elementen een afname van de criminaliteit te bereiken. Colombia is een van de landen die door controle en preventie de criminaliteit probeert te reduceren, zij focussen zich op de toepassing van de wet, voorlichting en de creatie van instituten die het samenleven bevorderen (Arriagada en Godoy, 2000: 125).

Fox et al (2014) geeft aan dat een populaire strategie voor het reduceren van vuurwapen geweld, en daarmee ook het aantal moorden, het Chicago CeaseFire programma is geweest

in de Verenigde Staten, wat vervolgens ook is geïmplementeerd in andere landen zoals Irak, Engeland, Zuid-Afrika en Trinidad en Tobago⁷. De problematiek van criminaliteit is dus een globaal probleem dat zich ook uitstrekt naar hoger ontwikkelde landen. Dit programma is ook geïmplementeerd in andere plaatsen in de Verenigde Staten, hoewel het vaak gemodificeerd werd en niet alle elementen exact werden overgenomen.

Het controle aspect van dit programma bevat de politieactiviteiten in deze gebieden, die niet speciaal zijn aangepast omwille van dit programma. Politieactiviteiten zijn altijd aanwezig in deze gebieden waar veel criminaliteit plaatsvindt en verschillen niet van aard voor, tijdens en na de implementatie van het programma (Fox *et al.*, 2014: 14). Het preventie aspect heeft een driedelige benadering: het onderbreken van de overdracht van geweld door conflicten te identificeren en hier op in te spelen, het identificeren en veranderen van de normen en het gedrag van individuen die een hoger risico lopen geweld te gebruiken en het veranderen van de normen van de gemeenschap waarin geweld veelal wordt geaccepteerd⁸.

Skogan *et al.*, (2008) stellen dat het programma succesvol is geweest in het reduceren van geweld, een afname variërend van 16 tot 35%, en de introductie van dit programma zou ook de veiligheid hebben verhoogd. Echter niet alle auteurs delen deze mening. Maguire (2012) stelt, na een analyse uit te hebben gevoerd van de evaluatie, dat de evaluatie van Skogan zich alleen focuste op 3 resultaatinstrumenten uit een totaal van 23 resultaatinstrumenten. Bij de evaluatie van de resultaten van de verschillende programma's die zijn ontstaan uit CeaseFire Chicago in de VS is gebleken dat in de meeste gevallen het aantal moorden gelijk bleef of zelfs steeg. De positieve invloed op de afname van het aantal moorden was vaak niet prominent aanwezig (Fox *et al.*, 2014).

Er is ook sprake van kritiek op deze programma's, namelijk dat zij de sociale oorzaken die ten grondslag liggen aan geweld niet genoeg zouden benadrukken. Tio Hardiman, directeur van CeaseFire Illinois is echter van mening dat de veiligheid eerst moet worden verhoogd voordat er aandacht besteed kan worden aan sociale projecten⁹.

Een ander project waarin de tweeledigheid van controle en preventie goed zichtbaar is, is het 'Fica Vivo' programma in Belo Horizonte, Brazilië, dat is ingevoerd in 2002. Het biedt zowel sociale programma's aan om ervoor te zorgen dat jong volwassenen niet betrokken worden bij criminele activiteiten door middel van workshops en activiteiten als adequate politie reacties. Het controle element in dit programma is sterker aanwezig doordat er een

⁷ <http://cureviolence.org/community-partners/international-partners/>

⁸ <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/social-issues/interrupters/ceasefire-stopping-violence-and-measuring-impact/>

⁹ IBID

speciale politie eenheid, de GEPAR, in de gemeenschap wordt geplaatst die 8 uur per dag aanwezig is. Deze aanwezigheid dient de band met de gemeenschap te versterken en om dit mogelijk te maken hebben de GEPAR politieagenten een speciale training gehad in mensenrechten en het uitvoeren van politiewerk in een wijk. In het sociale aspect van het programma is er binnen de activiteiten en workshops ook aandacht voor het veranderen van de perceptie van geweld (Alves en Arias, 2012: 106), een aspect dat een grote rol inneemt in verschillende programma's en landen om zo de criminaliteit te reduceren, bijvoorbeeld in Colombia (Arriagada en Godoy, 2000).

In de eerste zes maanden nadat het programma werd geïmplementeerd in de wijk Morro das Pedras, was er een afname van het aantal moorden van 47%. Vervolgens werd het programma ook ingevoerd in 5 andere gebieden waar gelijke resultaten zijn behaald (Silveira et al, 2010: 499).

Er zijn echter ook kritiekpunten op dit programma, op basis van twee onderzochte wijken stellen Alves en Arias (2012) namelijk dat de GEPAR zich, volgens inwoners, schuldig heeft gemaakt aan het toepassen van geweld tegen de bevolking. Daarnaast werd als eerste de GEPAR geïmplementeerd en later pas de sociale programma's, hetgeen tot gevolg had dat de resultaten pas consistent werden toen beide elementen van het programma aanwezig waren. Ook was het in sommige gebieden moeilijk een positieve relatie op te bouwen tussen de inwoners en de GEPAR en was het niet altijd voor iedereen mogelijk de workshops te volgen door de onveiligheid veroorzaakt door de verdeling en dreiging van bendes.

De visies van de auteurs over dit programma hebben de homogene opvatting dat, met betrekking tot de afname van geweld, het programma succesvol is. Deze homogene opvatting ontbreekt echter bij het eerder besproken 'CeaseFire' programma. Opvallend is dat het controle aspect sterker aanwezig is bij 'Fica Vivo' en misschien zelfs bijdraagt een de succesfactor, terwijl dit aspect tegelijkertijd een kritiekpunt is. Ook moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat het sociale aspect van Fica Vivo aanwezig is om het controle aspect, met al zijn gevolgen, te legitimeren. Fox *et al.*, (2014: 27) pleiten dan ook, in de context van het CeaseFire programma, voor een goede identificatie van de verschillende componenten die het meeste effect hebben op de afname van geweld, zodat beleidsmakers in de toekomst meer effectieve en efficiënte programma's kunnen ontwikkelen.

De meningen van de auteurs over het succes van deze programma's verschillen. Er wordt gesteld dat het CeaseFire programma in Chicago resultaat heeft geboekt, hoewel dit resultaat ook wordt tegengesproken. De implementatie van dit programma in andere steden was echter minder succesvol. Het Fica Vivo programma was meer succesvol maar heeft

tegelijkertijd ook meer kritiek. Het is van belang om te kijken naar de specifieke omstandigheden en kenmerken van een bepaald gebied omdat dit gevolgen kan hebben op de implementatie en resultaten van een programma. Daarnaast is het belangrijk om te identificeren welke componenten het meeste en minste effect hebben om dit beleid telkens te optimaliseren voor een betere toepassing in de toekomst.

2. Overheidsbeleid in de favelas: een historisch overzicht

De favelas in Rio de Janeiro, die vandaag de dag onlosmakelijk verbonden zijn met het beeld van de stad als geheel, hebben een lange geschiedenis en zijn al meer dan een eeuw aanwezig in het stadsbeeld. Door veranderingen die de stad begin 20ste eeuw onderging, waaronder een nieuw modernisatieprogramma, herontwikkeling van bestaande, vaak overvolle, appartementencomplexen en de koffie 'boom', begonnen arme families die zelfs de lage huur niet meer konden betalen met het bouwen van eigen huizen (O'Hare en Barke, 2002). De eerste grote golf van migratie vanuit landelijke gebieden naar de stad begin jaren '30 zorgde voor een snelle groei van het aantal favelas in de stad (Perlman, 1976: 13), daar waar in 1920 ongeveer 26 favelas waren, was dit aantal in 1960 gestegen tot ongeveer 300 (O'Hare en Barke, 2002: 233). De groei van de favelas heeft ervoor gezorgd dat er ook in het publiek beleid door de jaren heen meer aandacht aan is besteed en in dit hoofdstuk zullen de verschillende beleidsmaatregelen aan bod komen met betrekking tot de favelas. In paragraaf 2.1 zal het uitzettingsbeleid en de verwijdering van de favelas besproken worden, in paragraaf 2.2 het passieve beleid en het herstel van democratie en in 2.3 het Favela Bairro programma.

2.1 De favelas in Rio de Janeiro: uitzettingsbeleid en verwijdering, 1962-1975

De favelas bleven in omvang en aantal toenemen en in 1947 werd er een commissie voor de verwijdering van de favelas opgezet in verband met de zorgen over de snel groeiende favelas, maar door gebrek aan macht en middelen werd dit nooit volledig toegepast (Perlman, 1976: 13). Dit veranderde in de periode 1960-1962 toen José Artur Rios het hoofd van Guanabara's Sociale Dienst werd, die een andere visie had op de favelas. Hij stimuleerde het opzetten van wijkorganisaties in de favelas, hetgeen tot gevolg heeft gehad dat in deze periode het meest aantal wijkorganisaties zijn opgezet (Portes, 1979). Toen Rios deze positie verloor, betekende dit ook het einde van de dialoog tussen de inwoners van favelas, ook wel '*favelados*' genoemd, en de overheid (Perlman, 1976: 200).

De jaren '60 brachten een nieuw publiek beleid ten opzichte van de favelas teweeg, voornamelijk onder het militaire regime dat het land regeerde vanaf 1963. Dit beleid was gefocust op het massaal verwijderen en verplaatsen van de '*favelados*', van de favelas naar speciaal gebouwde appartementen in de periferie van de stad (Portes, 1979). Om dit mogelijk te maken werd in 1964 de Banco Nacional de Habitação (BNH) opgericht die als doel had 'het promoten van het bouwen en het aankopen van huizen, voornamelijk door de lagere inkomens klassen' (Portes, 1979: 6). Het BNH werkt samen met andere organisaties,

waaronder Companhia de Habitação Popular (COHAB). Het COHAB is verantwoordelijk voor het plannen, bouwen en de administratie voor goedkope woningen, waarbij fondsen worden geleend van het BNH, die vervolgens later worden terugbetaald door maandelijkse betalingen van eigenaren van de COHAB huizen (Perlman, 1976: 201). Portes (1979) stelt dat het COHAB het instrument werd voor het vernietigen van bestaande favelas en het verplaatsen van de 'favelados' naar plekken in de periferie. Door leningen verkregen van USAID en de steun van het BNH heeft COHAB in de periode van 1962 tot 1965 9650 nieuwe huizen en appartementen gebouwd (Portes, 1979 ; Pamuk en Cavallierie, 1998).

Er was echter sprake van een gebrek aan coördinatie tussen de COHABs en de staat, en daarom werd in 1968 het CHISAM opgericht dat de coördinatie moest leiden tussen de vele instituties die zich bezighielden met publieke huisvesting. Het CHISAM had onder andere als taak om ervoor te zorgen dat tegen 1976 niemand meer in de favelas van Rio de Janeiro zou wonen, en hoewel het CHISAM vrij was om te kiezen voor het verbeteren van bestaande favelas of het verwijderen ervan, werd de nadruk vooral gelegd op het verwijderen. Dit had tot gevolg dat er in 1973 62 favelas geheel al dan niet gedeeltelijk zijn verwijderd, en dat er 175,785 mensen verplaatst zijn naar de nieuwe huizenprojecten (Perlman, 1976: 202). Het feit dat zij kozen voor het verwijderen in plaats van het verbeteren van de favelas kan er in sommige gevallen op wijzen dat de staat hun eigen belang, dat van het vrijmaken van grondgebied in welgelegen locaties in de stad, boven het belang van de 'favelados' stelden, die vaak weerstand hebben getoond bij het verwijderen en verplaatsen

CHISAM rechtvaardigde deze verplaatsingsoperaties door te stellen dat het verplaatsen van de 'favelados' hun sociale integratie zou bevorderen, namelijk 'door de positie van deze uit favela afkomstige families te veranderen, namelijk dat van bezetters van andermans grond naar eigenaren van hun eigen huis, zullen zij geïntegreerd worden in de gemeenschap, vooral door hun manier van wonen en denken' (CHISAM, 1971: 78). Er zijn echter redenen om aan te nemen dat dit niet de grootste motivatie van CHISAM was om de favelas te verwijderen. Portes (1979: 9) geeft aan dat de favela verwijdering in de periode van 1962 tot 1965 zich vooral focuste op de Tijuca-Meier regio, met als doel het vrijmaken van gebied voor een auto transit systeem in dit gebied. Ook Perlman (1976) stelt dat favelas werden verwijderd om plaats te maken in het centrum van de stad zodat deze welgelegen locaties konden worden gebruikt voor nieuwe doeleinden zoals nieuwe appartementencomplexen en hotels. Gomes (2005) merkt ook op dat een groot aspect van het huisvestingsbeleid zou zijn gericht om activiteiten in de private sector te stimuleren. Het bouwen van nieuwe wijken voor 'favelados' in plaats van het verbeteren van bestaande favelas was dus ook erg gunstig voor private bouwbedrijven.

Hoewel CHISAM het verplaatsen van de favelas en zijn inwoners voor zichzelf kon rechtvaardigen, boden de 'favelados' weerstand tegen dit beleid omdat zij voelden dat zij niet profiteerden van deze maatregelen. Portes (1979) en Perlman (1976) geven hier verschillende verklaringen voor. De nieuwe woonlocaties waren ver bij het centrum vandaan terwijl dit juist de plek was waar velen hun geld verdienden. Daarnaast hadden zij nu de extra last van lange reistijden en reiskosten. Ook kregen de inwoners te maken met een enorme lastenverhoging, daar waar zij nu niet alleen huur moesten betalen maar ook andere vaste lasten zoals water en gas. Dit bovenop de extra kosten die zij kwijt waren aan het openbaar vervoer. Dit had negatieve gevolgen voor hun economie situatie waardoor zij niet aan hun betalingsverplichting konden voldoen (Portes, 1979).

Uiteindelijk werd de meerderheid van de nieuwe wijken niet bewoond door de bevolkingsgroepen waarvoor het bedoeld was, de lagere klassen. Er ontstond een informele markt waarin de huizen werden verkocht of geruild aan mensen met een hoger inkomen (Jornal do Brasil, 1977). Perlman (1976: 205) deelt deze kritiek en stelt dat de BNH en het CHISAM vooral hun eigen belangen hebben behartigd, namelijk die van een bank en een huisvestingsbedrijf. Daarnaast hebben de groepen voor wie dit beleid was bedoeld niet daadwerkelijk kunnen profiteren van de maatregelen en zijn het vooral de lagere middenklasse groepen geweest voor wie het voordelen heeft opgeleverd, zoals het relatief goedkoop huren van woningen.

In 1973, na een periode van bijna 10 jaar, werd het uitzettingsbeleid stilgelegd. De oorzaken hiervoor moeten worden gezocht in het feit dat CHISAM zijn taak enigszins had volbracht aangezien grote delen van de zuid zone van de stad vrij waren gemaakt van favelas, daar waar deze zone in toenemende mate belangrijker was geworden door het vestigen van elites in dit gebied (O'Hare en Bark, 2002), en doordat de bouwindustrie een flinke boost had gekregen. Zoals eerder gesteld konden de inwoners van de favelas niet meer aan hun betalingsverplichting voldoen, wat uiteindelijk ook doorwerkte in de financiële situatie van het CHISAM. Na een periode van reorganisatie en een nieuw beleid ging het COHAB verder als een reguliere woningbouworganisatie en hun klantenbestand in 1976 was veranderd van favelados, voor wie de huizen waren bedoeld, naar hogere inkomensklasse die gemakkelijker de kosten konden betalen (Portes, 1979: 18).

Het beleid tussen 1962 en 1975 werd dus vooral sterk gekenmerkt door de uitzetting en de verwijdering van complete favelas. Hoewel er hierdoor nieuwe ruimte in de stad ontstond voor andere projecten, was er niet veel oog voor het belang van de favelados, die hun situatie door deze veranderingen zagen verslechteren op economisch gebied. Het is vooral de lagere middenklasse geweest die uiteindelijk heeft kunnen profiteren van de nieuw

gebouwde wijken en de, voor hen, goedkope lasten. In de volgende paragraaf zal de periode na 1975 aan bod komen, waarin naar voren zal komen wat voor gevolgen dit beleid heeft gehad voor de ontwikkeling van favelas.

2.2 Favelas in Rio de Janeiro: passief beleid en herstel van democratie, 1976 - 1992

In deze paragraaf zullen de verschillende ontwikkelingen in de favelas tussen 1976 en 1992 aan bod komen. Omdat deze periode twee verschillende ontwikkelingen doormaakt, met als breekpunt het herstel naar democratie, zal deze paragraaf in twee delen worden besproken waarbij het passief beleid in subparagraaf 2.2.1 en het herstel naar democratie in subparagraaf 2.2.2.

2.2.1 Passief beleid: 1976 - 1985

Na een lange periode waarin het publiek beleid met betrekking tot de favelas voornamelijk werd vormgegeven door uitzetting en verwijdering van favelados en favelas, brak er een nieuwe periode aan waarin de inwoners van favelas zich geen zorgen hoefde te maken over uitzetting aangezien de belangstelling van de overheid voor de favelas naar de achtergrond was verdwenen. Ondanks dat in sommige gebieden de dreiging nooit helemaal verdween, begonnen de favelados met het bouwen van nieuwe favelas in de noordelijke en westelijke buitenwijken en in Niterói (Portes, 1979: 19). De favelas bleven zich dus ontwikkelen, hetgeen tot gevolg had dat tegen 1980 het aantal favelas was gestegen tot bijna 500 met bijna 630.000 inwoners, dat overeenkomt met 12% van de toenmalige populatie (Perlman, 2005: 3)

De groei die de favelas in de jaren '30 doormaakten werd in paragraaf 2.1 verklaard door de grote migratiestromingen die plaatsvonden van landelijke naar urbane gebieden. Bij het verklaren van de ontwikkelingen die de favelas eind jaren '70 en tijdens de jaren '80 doormaakten moet echter ook rekening worden gehouden met andere factoren. O'Hare en Barke (2002) stellen namelijk dat de migratie, voornamelijk vanuit het Noordoosten van Brazilië naar de stad, afnam in de jaren '60/70, een trend die zich voortzette gedurende de jaren '80. De ontwikkelingen die plaatsvonden gedurende deze periode zijn dus niet te verklaren door migratiepatronen of veranderingen in bevolkingsaantallen, maar door economische factoren.

Tijdens de jaren '80 kwam Brazilië in een economische recessie terecht en door maatregelen opgelegd door het IMF en de Wereldbank is de levensstandaard van vele Brazilianen in verschillende bevolkingsgroepen in deze periode gedaald. De bestaande

favelas werden hierdoor niet alleen aantrekkelijk voor de laagste klassen van de bevolking maar ook voor de lagere middenklassen die in de favelas geen belasting hoefden te betalen (O'Hare en Barke, 2002). Zoals Fernandes (1997: 14) aangeeft: '[..] Vanuit een inwoner zijn perspectief, zijn favelas eerder een oplossing dan een probleem'. Hoewel de levensstandaard in de favelas niet onderschat mag worden, bood het een oplossing voor mensen die door economische problemen hun te hoge kosten niet langer konden betalen. Een opmerkelijk gevolg van deze ontwikkelingen is dat de bevolking die woonachtig was in de favelas niet langer werd gekenmerkt door straatarme mensen, maar juist door de sociaaleconomische verscheidenheid van de inwoners (O'Hare en Barke, 2002: 237).

Ondanks de voortzettende groei van de favelas, werd er in de eerste jaren na 1976 niet veel aandacht besteed aan het beleid met betrekking tot deze gebieden. Het duurde nog een aantal jaar voordat er hernieuwde aandacht kwam voor de favelas, hetgeen later in deze paragraaf besproken zal worden. Een belangrijke actor die een invloed kon uitoefenen op het favela beleid was de Katholieke Kerk. Dit heeft tot gevolg gehad dat, wanneer er favelas verwijderd moesten worden, er werd gekozen voor verplaatsing van de populatie in plaats van verwijdering onder druk van de kerk (Fernandes, 1997). Daarnaast trad de kerk, door middel van het zogenoemde 'Pastoral das Favelas', op als een belangrijke actor met betrekking tot het verstrekken van rechtsbijstand bij landgeschillen (Valladares, 1982)

Landgeschillen kwamen vaak voor omdat de 'favelados' hun huizen bouwden op grond die niet wettelijk aan hen toebehoorde. Voor de wet betekende dit dat zij geen rechten hadden, wat voor motivatie ook aan de landbezetting ten grondslag lag. Dit werd versterkt door het Burgerlijk Wetboek uit 1916 waarin, zowel aan de staat als aan privé landeigenaren, verschillende mogelijkheden werden toegekend om indringers van hun land te verwijderen. Hieronder viel ook het gebruik van geweld in sommige gevallen (Fernandes, 1997: 12).

Naast de ontwikkelingen van de favelas maakte de stad Rio de Janeiro ook een aantal nieuwe ontwikkelingen door. De stad werd een gemeente in 1974 en het werd de hoofdstad van de nieuwe staat Rio de Janeiro, door de samensmelting van Rio de Janeiro en Guanabara. Hoewel er in deze periode nog steeds sprake was van een dictatuur, kwam er weerstand tegen het passieve beleid met betrekking tot de favelas. Als gevolg hiervan zag het regime zich genoodzaakt hier gehoor aan te geven en werd in 1980 het Secretaria do Desenvolvimento Social opgericht dat onder andere als taak had ontwikkelingsprogramma's voor de verbetering van de favelas te implementeren (Pamuk en Cavallieri, 1988).

Hoewel er sporadisch aandacht werd besteed aan de favelas in de eerste jaren na 1976, kregen deze opnieuw prioriteit vanaf 1982. Dit heeft te maken met het feit dat Leonel Brizola gouverneur van de staat Rio de Janeiro werd en hij meer aandacht voor sociale kwesties

had. Tijdens zijn termijn kwamen er verschillende initiatieven tot stand om de situatie in de favelas te verbeteren, waaronder aandacht voor de riolering (PROFACE) en het Favela-Upgrading programma (Pamuk en Cavallieri, 1988: 455).

De beginjaren van de periode 1976 -1985 werden dus vooral gekenmerkt door een passief beleid met betrekking tot de favelas. Door de recessie en het feit dat favelados minder bang waren om uit gezet te worden, kregen de favelas de kans om zich uit te breiden. Langzaam kwam er hernieuwde aandacht en met de komst van gouverneur Leonel Brizola heeft er een keerpunt plaatsgevonden in het beleid, dit keer met meer aandacht voor het welzijn van de favelados en de omstandigheden waarin zij leven. Er zou echter een belangrijke ontwikkeling plaats gaan vinden, die vele zaken veranderde.

2.2.2 Herstel van de democratie: 1985 - 1992

De groei van de favelas was een fenomeen dat zich voortzette gedurende de jaren '80 en '90¹⁰. De groei is hier wederom niet te verklaren door de toestroom van mensen uit landelijke gebieden naar de stad, omdat de migratiestromen vooral werden gevoed door mensen die oorspronkelijk al uit Rio de Janeiro kwamen (O'Hare en Barke, 2002: 237). Veel van deze favelas zijn ontstaan in de verre westelijke gebieden van de stad, hetgeen opmerkelijk is aangezien veel mensen juist een voorkeur hadden voor de centrale gebieden in de stad in verband met werkgelegenheid. Een verklaring hiervoor is het opkomende geweld en de toenemende mate van onveiligheid in de centrale favelas, waardoor mensen hun baankansen in hebben geruild voor een veiliger leven (O'Hare en Barke, 2002: 237).

In 1985 heeft er een belangrijke ontwikkeling plaatsgevonden in Brazilië, namelijk de terugkeer van de democratie. Paradoxaal is echter dat de terugkeer van democratie samenging met een toenemende mate van urbaan geweld in Rio de Janeiro (Koonings en Koenders, 2012: 5). Koonings (1999: 224) stelt dat: 'Het herstel van de democratie heeft weinig gedaan om de problemen van geweld, willekeurigheid en onveiligheid in de samenleving te verminderen. Er kan zelfs gezegd worden dat met de terugkeer van de democratie de mate en reikwijdte van sociaal geweld zijn toegenomen. Dit had grote invloed op de favelas daar waar veel criminaliteit en drugshandel plaatsvindt in deze gebieden. Ook is er sinds eind jaren '70 is er sprake van een toenemende mate van drugsgerelateerde misdaad doordat Rio de Janeiro een doorgangsroute werd voor cocaïne dat vanuit de Andes gebieden kwam. Er ontstonden grote groepen drugshandelaren, aangevoerd door een lokale

¹⁰ Daar waar in 1980 nog 12% van de totale populatie van Rio de Janeiro in favelas woonden, was dit aantal in 1990 gestegen tot meer dan 16% (Perlman, 2005: 3).

drugsbaron die de leider was (Koonings, 1999: 227).

De overgang naar een democratie had ook tot gevolg dat de grondwet werd gewijzigd, wat grote gevolgen had voor de macht die de lokale overheid had en de landrechten van de favelados. Fernandes (1997: 20) stelt dat in de Grondwet 1988 de macht om urbane wetten te ontwikkelen, met betrekking tot het gebruik en de ontwikkeling van urbane gebieden, werd overgeheveld naar de gemeenten, waarbij gemeenten met meer dan 20.000 inwoners een richtplan moesten goedkeuren die als het basisinstrument fungeert voor het urbane ontwikkeling en uitbreidingsbeleid. Daarnaast werd het toegestaan om privé grondgebied (tot 250m²) te bezetten na vijf jaar van onomstreden bezit (Pamuk en Cavallieri, 1997). Dit was een grote verandering ten aanzien van het Burgerlijk Wetboek 1916 waarin de favelados nog geen enkele rechten hadden.

Ondanks dat de Grondwet 1988 enigszins vooruitgang betekende op het gebied van de rechten van de favelados, ging de situatie in de favelas steeds verder achteruit door het toenemende geweld na het herstel van de democratie. Daar waar voorheen het bestaan van de favelas an sich een probleem was door de bezetting van bruikbaar grondgebied, werden de problemen binnen de favelas zoals drugshandelaren en bendes nu in toenemende mate een probleem voor de autoriteiten. De Grondwet 1988 heeft echter wel voor een nieuwe basis gezorgd waarin meer aandacht kwam voor de favelas en zijn inwoners, een trend die zich zou uitbreiden begin jaren '90. Deze ontwikkelingen zullen in de volgende paragraaf aan bod komen.

2.3 Het Favela Bairro programma en toenemende onveiligheid in de jaren '90

De nieuwe Grondwet 1988 heeft voor nieuwe mogelijkheden gezorgd doordat lokale overheden nu de macht kregen om zelf beleid te ontwikkelen, en dus ook het beleid met betrekking tot de favelas. Een van deze nieuwe ontwikkelingen was het *Favela-Bairro* programma dat tot stand is gekomen in 1993. De hoofddoelen van dit programma waren het verbeteren van de levensomstandigheden in de favelas en het integreren van de favelas bij de rest van de stad Rio de Janeiro (Rio de Janeiro stadsbestuur, 1994). Riley *et al.*, (2001: 528) stellen dat het Favela Bairro programma in 1999 operationeel was in 82 middelgrote favelas, maar de complete opwaardering van de favelas was maar in 12 favelas volbracht in dit zelfde jaar.

Het Favela Bairro programma bestaat uit verschillende componenten die meerdere aspecten omvatten. Pamuk en Cavallieri (1998: 457) delen de projecten in verschillende categorieën in. Sanitaire infrastructuur, waaronder projecten voor watertoevoer,

afvalruiming, herbebossing, verlichting en post. Ruimtelijke herindeling waarbij aandacht wordt besteed aan het verbinden van de favelas met de omliggende gebieden, verbetering van voetpaden en de toegankelijkheid van voertuigen. Sociale voorzieningen waarbij getracht worden de favelados te verbinden aan de bestaande sociale voorzieningen, vooral gericht op vrouwen en kinderen, het opzetten van kinderdagverblijven en projecten gericht op de jeugd zoals het Rio-funk project . Ten slotte landbezit wetgeving waarbij het eigenaarschap van stukken land gebruikt door inwoners gelegaliseerd wordt. Hierbij wordt het land in de favelas eigendom van de publieke sector waarna het wordt doorgegeven aan de inwoners en de inwoners volledige macht over het gebruik van het land toegewezen krijgen. Daarnaast hebben de hervormingen op het gebied van wetgeving er ook voor gezorgd dat het complete gebied dat wordt bezet door de favela uitgeroepen wordt tot 'AEIS', een gebied van speciale belangstelling. Hierdoor zijn deze gebieden uitgesloten van de normale stadsplanning regelgeving (Braathen, 2013).

Binnen dit programma is er een sterke nadruk op de rol die de openbare ruimtes kunnen spelen in het verbeteren van de favelas. Riley *et al.*, (2001: 527) stelt dat de bouw van nieuwe wegen, pleinen, gebouwen en voorzieningen de barrières moet afbreken die de favelas en de rest van de stad van elkaar hebben gescheiden. Deze barrières bestaan zowel in figuurlijke als in letterlijke zin. De favelas en favelados worden gescheiden van de rest van de stad door sociale uitsluiting maar in letterlijke zin bouwen de drugshandelaren ook barrières om op die manier hun territorium te beschermen. Hierdoor worden de inwoners geïsoleerd van de rest van hun omgeving.

Pamuk en Cavallieri (1998: 457) stellen dat een van de sterke punten van het programma de integratie van favelas is, zowel de ruimtelijke als de sociale integratie. Deze integratie is ook juist wat dit programma onderscheidt ten opzichte van het vorige beleid, daar waar voorheen werd getracht de favelas te verwijderen uit de omgeving, wordt nu juist geprobeerd de favelas en zijn inwoners te integreren. De bovengenoemde aspecten van het programma moeten er dan ook voor zorgen dat de favelados niet meer alleen inwoners van de favela worden, maar volwaardige burgers van de stad . De nadruk op ook de sociale integratie is volgens Riley *et al.* (2001) ook juist nodig omdat fysieke verbeteringen wel de kwaliteit van leven bevorderen, maar niet de sociale ontwikkeling en integratie. Hiervoor zijn andere initiatieven nodig. Ze stellen ook dat, hoewel het sociale aspect van het Favela-Bairro programma door de jaren heen is toegenomen, ligt het zwaartepunt nog altijd op het fysieke

Er is echter ook kritiek op het programma. Bij het formuleren van het programma als het implementeren geen overleg is geweest met lokale NGO's of gemeenschapsgroepen en dat

er geen onderzoek is gedaan naar de daadwerkelijke behoeftes van zijn inwoners¹¹.

Daarnaast zou er in theorie sprake moeten zijn van overleg met de inwoners en goedkeuring van de plannen door de inwoners, maar in de praktijk blijft dit vaak uit. Vaak is het de wijkorganisatie van elke favela die de onderhandelingen aangaat door de perceptie dat favela inwoners niet over de capaciteiten beschikken de plannen te begrijpen (Zaluar, 1985; Riley *et al.*, 2001). Het is dus lastig voor de favelados om daadwerkelijk inspraak te krijgen op het Favela-Bairro programma, terwijl dit programma juist dient om de situatie van diezelfde favelados te verbeteren.

In 1999 kwamen er echter nieuwe methodes voor participatie, waarbij de favelas in blokken werden verdeeld met elk een verkozen vertegenwoordiger. Deze vertegenwoordiger volgt thematische workshops om de behoeftes en problemen in de favela te achterhalen voordat de werkzaamheden beginnen (Riley *et al.*, 2001: 530). Een probleem blijft echter de macht van bendes die diep geworteld zit in de gemeenschap. Deze macht voorkomt dat de wijkorganisaties legitieme beleidsdeelnemers worden.

De macht van de bendes in de favelas is door de jaren heen enorm toegenomen. Hoewel drugs gerelateerde georganiseerde misdaad al in toenemende mate aanwezig was sinds het eind van de jaren '70, nam het geweld en de georganiseerde misdaad in de jaren '90 verder toe. Zoals Koonings (1999: 227) stelt: 'Gedurende de jaren '90 kreeg het geweld tussen de drugs bendes en de politie in Rio de Janeiro de omtrek van een burgeroorlog'. Koonings (1999) noemt een aantal belangrijke gevolgen van deze toename in geweld en drugs gerelateerde criminele activiteiten. Ten eerste zorgde dit ervoor dat de politie willekeurig geweld gebruikte tegen favela inwoners tijdens 'blitz' operaties jegens drugs bendes in de favelas¹². Daarnaast zorgde het ook voor een situatie waarin favela inwoners constant in angst leefden om tussen het geweld van de politie en de bendes te komen. Ook zijn er gevallen bekend waarbij leden van de militaire macht zelf betrokken waren bij criminele activiteiten (Koonings, 1999).

De uitbreidende macht van de drugsbendes en het toenemende geweld tussen de drugs bendes en de politie heeft er in 1994 voor gezorgd dat de autoriteiten besloten actie te ondernemen. Dit werd gedaan door middel van 'Operação Rio', waarbij legereenheden de favelas introkken om om te gaan met de bendes. Deze operatie heeft anderhalf jaar geduurd en heeft uiteindelijk geen effecten gehad op het reduceren van geweld (Koonings, 1999:

¹¹ <http://www.communityplanning.net/special/makingplanningwork/mpwcaseStudies/mpwCS18.php>

¹² Dit willekeurig geweld dat de politie gebruikte jegens favela inwoners heeft grote invloed gehad op andere programma's die geïmplementeerd werden in de favelas in latere periodes, daar waar de verhouding tussen de inwoners van favelas en de politie erg is beschadigd en er geen vertrouwen bestaat. Dit kwam onder andere naar voren in het Fica Vivo programma in paragraaf 1.3, waar ook sprake was van politie geweld, en zal verder aan bod komen in hoofdstuk 3.

227).

Het publiek beleid met betrekking tot de favelas in de jaren '90 heeft dus twee verschillende gezichten. Door middel van het Favela Bairro programma in 1993 werd getracht de situaties in de favelas en van de favelados te verbeteren door aandacht te besteden aan de sociale integratie en het fysiek verbeteren van de favelas. Hoewel dit een opmerkelijke verbetering was ten opzichte van eerder publiek beleid, bleven de participatie van de inwoners van favelas en de uitbreidende macht van bendes een obstakel. Het zou als paradoxaal gezien kunnen worden dat in dezelfde periode 'Operação Rio' werd gelanceerd, die geen aandacht besteedde aan zaken als sociale integratie of fysieke verbetering, maar juist het verdrijven, vaak met geweld, van de aanwezige drugs bendes door legereenheden. Hoewel er eind 20ste eeuw en begin 21ste eeuw nog een aantal lokale initiatieven zijn geweest om specifieke onderdelen van de favelas te verbeteren, zouden de favelas pas in hernieuwde grote belangstelling komen met de bekendmaking van Brazilië als gastland voor het wereldkampioenschap voetbal in 2014 en de Olympische spelen in 2016. De veranderingen die dit teweeg hebben gebracht zullen besproken worden in het volgende hoofdstuk.

3. De pacificatiestrategie in Rio de Janeiro: resultaten, obstakels en neveneffecten

Rio de Janeiro is een stad die de afgelopen jaren in hernieuwde belangstelling is komen te staan. Hoewel het onder toeristen al een populaire vakantiebestemming was, heeft de toewijzing voor het wereldkampioenschap voetbal in 2014, waarbij Rio de Janeiro een van de speelsteden is, en de toewijzing voor de Olympische Spelen in 2016 er voor gezorgd dat Rio de Janeiro vol op in de schijnwerpers is komen te staan. Om deze mega-evenementen zo succesvol mogelijk te laten verlopen worden er allerlei maatregelen getroffen om de stad klaar te stomen voor deze evenementen, waaronder het bouwen van nieuwe stadions, grote infrastructuurprojecten en hernieuwde aandacht voor de veiligheid in de stad en de favelas. Rio de Janeiro heeft nog altijd te maken met een hoge criminaliteit, daar waar in 2005 42 moorden per 100.000 inwoners werden gepleegd¹³. Dit is ruim vier keer zoveel als het globale gemiddelde, hetgeen naar voren is gekomen in paragraaf 1.1. De favelas in Rio de Janeiro staan bekend als onveilige en problematische gebieden en maar liefst 22% van de inwoners van Rio de Janeiro zijn woonachtig in deze gebieden (Freeman, 2012: 86). De toewijzing van deze mega-evenementen en de aanhoudende problemen in de favelas heeft er voor gezorgd dat er een nieuw beleid werd ontwikkeld om weer controle over deze gebieden te krijgen, het zogenoemde pacificatiestrategie. In dit hoofdstuk zal de pacificatiestrategie centraal staan, waarbij in paragraaf 3.1 de context zal worden geschetst, in paragraaf 3.2 de structuur en componenten en in paragraaf 3.3 de resultaten, obstakels en neveneffecten.

3.1 De pacificatiestrategie in Rio de Janeiro: context en achtergrond

Op 30 oktober 2007 werd bekend gemaakt dat Brazilië geselecteerd is als gastland voor het wereldkampioenschap voetbal dat zal plaatsvinden in de zomer van 2014. Lula da Silva, de toenmalige president, was erg blij met dit nieuws maar gaf tegelijkertijd aan dat het een enorme opgave zal zijn en dat het veel verantwoordelijkheden met zich meebrengt¹⁴. Deze verantwoordelijkheden werden nog groter toen twee jaar later bekend werd gemaakt dat naast het wereldkampioenschap voetbal ook de Olympische Spelen van 2016 in Rio de Janeiro zouden plaatsvinden¹⁵.

Internationale mega-evenementen zoals het wereldkampioenschap voetbal en de Olympische

¹³ <https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=13966>

¹⁴ <http://www.fifa.com/worldfootball/news/newsid=625695.html>

¹⁵ <http://www.olympic.org/rio-2016-summer-olympics>

Spelen zijn belangrijke evenementen voor een land. Zulke evenementen worden gezien als een manier om de stad tentoon te stellen, waarmee het merk van een stad wordt vastgelegd. Daarnaast zal het een blijvende indruk achterlaten op de wereld waardoor het kapitaal zal aantrekken (Freeman, 2012). Freeman (2012) stelt ook dat het organiseren van zulke evenementen kansen biedt voor investeringen in infrastructuur en vastgoed.

Naast de kansen die deze evenementen bieden voor investeringen in infrastructuur en vastgoed, zullen er ook investeringen moeten plaatsvinden op andere terreinen zoals veiligheid. Veiligheid blijft een probleem in Brazilië en ook andere landen zien dit als een obstakel. Een medewerker van de ambassade van de Verenigde Staten uitte zijn zorgen over de veiligheidskwestie in Rio de Janeiro waarbij hij in een uitgelekte e-mail het volgende stelt: "het grote vraagteken met betrekking tot de selectie van Rio de Janeiro is de veiligheidssituatie, een vraag die naar voren is gekomen op 17 oktober waarbij een vuurgevecht tussen bendes resulteerde in het neerhalen van een politie helikopter" (Kubiske, 2009). Dit incident vond plaats twee weken na de bekendmaking van Rio de Janeiro als gaststad voor de Olympische Spelen in 2016. Er werd getwijfeld of Rio de Janeiro wel de geschikte keus was gezien de problemen die de stad heeft met onveiligheid en bendes.

Brazilië heeft eerder een groot evenement georganiseerd, namelijk de Pan-Amerikaanse spelen (PAN) in 2007 in Rio de Janeiro. Bij de organisatie van dit evenement werd wederom gekeken naar nieuwe manieren om de veiligheid in de stad te verbeteren en de drugsbendes te verdrijven. Gouverneur Sérgio Cabral (2007-2014) en zijn Minister van Openbare Veiligheid José Mariano Beltrame, hebben begin 2007 Colombia bezocht om de enorme afname van het aantal moorden in Medellín en Bogotá te begrijpen waarna zij terugkeerden met eenzelfde strategie waarbij militaire bezetting van de favelas gecombineerd werd met publieke werken (Freeman, 2012: 102). Zoals naar voren is gekomen in paragraaf 1.3 maakt Colombia gebruik van een beleid om de criminaliteit te reduceren waarin gebruik wordt gemaakt van een combinatie van elementen, zowel nadruk op controle als op preventie hetgeen erg succesvol is geweest. De manier waarop Cabral en Beltrame deze strategie aanpaste aan de context van Rio de Janeiro was in de eerste instantie minder succesvol. Als veiligheidsstrategie voor de PAN in 2007 werd er besloten verschillende favelas, waaronder Vila Cruzeiro en Complexo de Alemão binnen te vallen wat uiteindelijk heeft geleid tot een hoog aantal doden en gewonden (Freeman, 2012; Koonings en Koenders, 2012). Dit versterkte het negatieve beeld over de veiligheid in Rio de Janeiro en zorgde voor een hernieuwd debat over de manier waarop er omgegaan moet worden met de veiligheidskwesties in de stad.

Zoals besproken in hoofdstuk 2 is er in het publiek beleid met betrekking tot de favelas

vaak weinig aandacht besteedt aan de preventieve kant en heeft de nadruk vaak gelegen op gewelddadige oplossingen, zoals Operação Rio, of op uitzetting en verwijdering van de favelas. In tegenstelling tot deze eerdere interventies werd nu een ander model gepresenteerd door Sérgio Cabral en José Mariano Beltrame waarbij er permanente politie aanwezigheid is in de favelas die hun modus operandi baseren op de principes van 'community policing' (Koonings en Koenders, 2012), een beleidsvorm besproken in paragraaf 1.1. Dit werd de zogenoemde pacificatiestrategie, het nieuwe model voor publieke veiligheid in Rio de Janeiro ingevoerd in 2008, waarin gebruik wordt gemaakt van nieuwe politie eenheden onder de naam Pacificerende Politie Eenheid (UPP).

Er zijn echter wel financiële middelen nodig om deze pacificatiestrategie te implementeren. Bij de financiering van deze strategie zijn verschillende actoren betrokken, zowel private investeerders als de staat zelf. Hendee (2013: 40) stelt dat de strategie sterk afhankelijk is van private investeerders, voornamelijk Braziliaanse bedrijven, die de pacificatie van de favelas zien als de creatie van nieuwe potentiële markten. Daarnaast worden er ook grote donaties gedaan door grote internationale ketens zoals Coca-Cola, die ook een sponsor is van het IOC en FIFA, en particuliere rijke mensen zoals de oliemagnaat Eike Batista (Barrionuevo, 2010). De kritiek hierop van Steinbrink (2013: 136) is dan ook dat de inwoners van de favelas niet de primaire begunstigen zijn van de pacificatiestrategie. Met betrekking tot de financiering van de pacificatiestrategie is het van belang te benadrukken dat het uiteindelijke doel is om 100 Pacificerende Politie Eenheden geïnstalleerd te hebben voor 2016 en deze kosten veel geld (Freeman, 2012; Gaffney, 2010). Paino (2011) rapporteert dat elke politieagent uit de UPP R\$60,000 per jaar kost en elke UPP bestaat uit gemiddeld 200 agenten. Het uiteindelijke doel van 100 UPP's in 2016 zal vervolgens zorgen voor een jaarlijkse uitgave van R\$1,8 biljoen, wat overeenkomt met meer dan een derde van de veiligheidsbegroting van de staat, hetgeen R\$5 biljoen was in 2010 (Bastos, 2011). Het pacificatiestrategie kost de staat Rio de Janeiro dus enorm veel geld, dit bovenop de andere kosten die gemaakt moeten worden voor veiligheidsmaatregelen betreffende de evenementen die plaats zullen vinden.

Mega-evenementen zijn dus belangrijk voor een land omdat het nieuwe mogelijkheden creëert in de representatie van de stad, nieuwe investeringen en het aantrekken van kapitaal. Een probleem in de casus van Rio de Janeiro blijft echter de onveiligheid en het geweld in de stad en het geweld in de favelas. Om deze problemen te adresseren is de pacificatiestrategie ontwikkeld, waarbij gebruik wordt gemaakt van permanente politie aanwezigheid in combinatie met 'community policing'. Hierbij zijn verschillende actoren betrokken en het wordt gefinancierd zowel door de staat als door private actoren. In de

volgende paragraaf zal de pacificatiestrategie en zijn structuur nader uiteengezet worden.

3.2 De pacificatiestrategie in Rio de Janeiro: structuur en componenten

In de vorige paragraaf is de context geschetst waarin de pacificatiestrategie tot stand is gekomen en is er een kort overzicht gegeven van de betrokken actoren en de financiering van het beleid. In deze paragraaf zullen de verschillende doelen, stappen, het selectieproces van de favelas en de selectie en visies van de Pacificerende Politie Eenheid (UPP) aan bod komen waarmee getracht wordt een algemeen beeld te geven van de structuur en componenten.

Zoals aan bod is gekomen in paragraaf 3.1 bestaat de pacificatiestrategie uit de permanente aanwezigheid van politie in de favelas die hun modus operandi baseren op de principes van 'community policing'. Het doel van deze pacificatiestrategie is drieledig: ten eerste wil de staat de controle terugkrijgen over de favelas, die voorheen sterk werden beïnvloed door de aanwezigheid van bendes en gewapend conflict. Ten tweede willen zij de lokale bevolking vrede en publieke veiligheid teruggeven, die nodig zijn voor de ontwikkeling van burgerschap. Als laatste willen zij bijdragen aan het breken met de logica van 'oorlog' die bestaat in Rio de Janeiro (Henriques en Ramos, 2011: 243). Het beëindigen van de criminaliteit is dus niet een doel an sich in het pacificatiestrategie (Stahlberg, 2011).

De strategie om deze doelen te behalen bestaat uit vier verschillende stappen (Koonings en Koenders, 2012; Stahlberg, 2011; Hendee, 2013; Steinbrink, 2013). De eerste stap van de pacificatie is het binnenvallen van de favelas door het zogenoemde 'Batalhão de Operações Policiais Especiais' (BOPE) team, waarbij inwoners van de favelas van te voren op de hoogte worden gesteld van de inval. Deze eerste stap van pacificatie is bedoeld om de bendes uit te favelas te verdrijven en criminelen op te pakken, waarbij ook wapens en drugs in beslag worden genomen. De kritiek op deze fase van de pacificatie is dan ook dat de criminelen tijd hebben om op tijd te vluchten uit de favela en er is weinig confrontatie tussen de politie en de bendes (Stahlberg, 2011). Voorstanders van dit beleid geven echter aan dat het van belang is de schade van de invasie zoveel mogelijk te minimaliseren. Daarnaast zullen criminelen die de favelas ontvlucht zijn niet hetzelfde netwerk en dezelfde macht ergens anders hebben, waardoor zij minder bedreigend zijn (Stahlberg, 2011; Hendee, 2013).

De tweede stap bestaat uit het verzamelen van inlichtingen, het identificeren van schuilplekken en drugs verkooppunten, het stabiliseren van de gemeenschap en het opzetten

van faciliteiten zoals de speciale UPP stations.

De derde stap van de pacificatiestrategie bestaat uit de permanente bezetting door de UPP, die de BOPE eenheid vervangt. Vanaf deze stap kan worden begonnen met het uitvoeren van politiewerk georiënteerd op de specifieke gemeenschap. De UPP bezet pas de favela wanneer het BOPE team de favela heeft verlaten om op deze manier een duidelijk onderscheid te maken tussen de rollen van beide eenheden. Dit onderscheid wordt versterkt door het dragen van verschillende uniformen, daar waar de BOPE gekleed is in het zwart en de UPP in het lichtblauw. Daarnaast wordt het commando station ook geplaatst op plekken waar de bendes voorheen hun zaken deden, hetgeen symbool staat voor de nieuwe leiderschap positie. (Freeman, 2012; Hendee, 2013; Tierney, 2012)

De vierde fase is het implementeren van sociale voorzieningen in de favelas (Koonings en Koenders, 2012; Stahlberg, 2011). Hiervoor is de UPP Social opgezet, een multidisciplinair programma gecoördineerd door het 'Instituto Pereira Passos' (IPP) in samenwerking met de Verenigde Naties - Habitat. Hiermee wordt getracht de kwaliteit van leven van de inwoners van gepacificeerde favelas te verbeteren, zowel door urbane, sociale als economische ontwikkeling in deze gebieden¹⁶.

De pacificatiestrategie wordt echter niet geïmplementeerd als een stadsbrede strategie waar alle favelas voor in aanmerking komen. Het Staatssecretariaat voor Openbare Veiligheid (SSP) maakt een selectie aan de hand van een aantal criteria waaronder criminele controle over het territorium, de 'ideologische' aanwezigheid van criminele groeperingen en het openlijk gebruik van vuurwapens. Uiteindelijk zijn 47 favelas geselecteerd voor pacificatie (Willadino *et al.*, 2011: 154-155). Daarnaast moesten er ook strategische beslissingen worden gemaakt met betrekking tot de selectie van favelas door het grote aantal hiervan, hetgeen een kritiekpunt is van tegenstanders van dit beleid. Steinbrink (2013) stelt dan ook dat de geselecteerde favelas niet per se de favelas zijn met de hoogste criminaliteit, maar de favelas die strategisch van belang zijn voor de opkomende evenementen. Ook Hendee (2013) valt de strategische selectie op. Hij stelt dat er een bepaald patroon te ontdekken is in de eerste 20 geselecteerde favelas, waarbij de favelas die in aanmerking komen voor de pacificatiestrategie zich bevinden in de gebieden waar vooral de hogere klassen van de bevolking woonachtig zijn en daar waar de meeste toeristische attracties zijn gelegen. Cano (2012) stelt dan ook dat de selectie van de favelas sterk is beïnvloed door de komst van de mega-evenementen in 2014 en 2016. Er moet echter wel vermeld worden dat sinds 2012 er 14 favelas zijn toegevoegd aan de pacificatielijst en dat deze favelas het patroon van strategische selectie doorbreken (Hendee, 2013: 38).

¹⁶ <http://uppsocial.org/>

Naast de juiste selectie van de favelas, is ook een goede selectie van UPP agenten erg van belang. De verhoudingen tussen de politie en de inwoners liggen erg gevoelig in Brazilië. Beltrame stelt in een interview dat de politie voorheen de favelas binnenkwam om te schieten, te doden, voor alles, maar minder om service te verlenen. Hij stelt dat het gevolg hiervan is dat de samenleving niet van de politie houdt, en de politie niet van de samenleving, om redenen die deze oorlog heeft voortgebracht¹⁷. De politie wordt dan ook geselecteerd met een focus op jonge politieagenten die speciale training ontvangen over mensenrechten door een UPP trainingsprogramma. Daarnaast zijn er echter wel ervaren politieagenten aanwezig die verantwoordelijk zijn voor de training en toezicht van de jonge agenten (Hendee, 2013: 39). Naast een goede selectie van UPP agenten speelt ook het aantal agenten een rol. In de staat Rio de Janeiro zijn er gemiddeld 2.3 politie agenten per 1000 inwoners, terwijl dit aantal 23.44 politieagenten per 1000 inwoners is in de eerste achttien gepacificeerde favelas (Cano, 2012). Door een grotere politieaanwezigheid te creëren in de favelas hopen zij een duurzame relatie op te bouwen met de inwoners, die voorheen afwezig was (Hendee, 2013).

Veel politieagenten die werkzaam zijn binnen het UPP programma zijn echter ontevreden over hun positie. Onder de 359 ondervraagde agenten zou 70% liever werkzaam zijn voor een andere tak binnen de militaire politie, waarbij het type dienst die de agenten leveren als grootste kritiekpunt wordt aangevoerd (CESeC, 2012). Een belangrijke reden die Hendee (2013) hiervoor aanhaalt, gebaseerd op een Master Thesis van Kolonel Robson Rodrigues da Silva, die werkzaam is voor de Militaire Politie, is dat de UPP agenten niet volledig politie zijn (door het 'community policing'), maar ook niet volledig militair. Dit zorgt uiteindelijk voor een gebrek aan identiteit en motivatie. Veranderingen in de Braziliaanse politie cultuur zijn nodig om de UPP mede te laten slagen (Machado, 2010: 2).

Een groot verschil met andere benaderingen is ook het ontvangen van een verhoogd salaris voor UPP agenten, een bonus van R\$500 elke maand wanneer zij de politietraining voltooid hebben¹⁸. Daarnaast wordt er ook een bonus uitgereikt aan politie afdelingen die het aantal moorden door de politie in hun jurisdictie omlaag brengen¹⁹. Op deze manier willen zij de stijl van de politie veranderen en hopen zij op een hogere motivatie.

Door middel van het pacificatiestrategie wordt er dus getracht de favelas weer onder de controle van de staat te krijgen, door de verschillende stappen te implementeren en aandacht te besteden aan de selectie van favelas en de UPP agenten. Nu er een algemeen

¹⁷ <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/entrevista-jose-mariano-beltrame-a-sociedade-nao-gosta-da-policia>

¹⁸ <http://www.pmerj.org/p/seja-soldado-da-policia-militar-do-rio.html>

¹⁹ <http://oglobo.globo.com/rio/secretaria-exigira-reducao-de-mortes-em-confrontos-com-policia-para-pagar-gratificacoes-2904728>

beeld is geschetst van de structuur, zullen in de volgende paragraaf de resultaten, de gevolgen en de kritiekpunten van dit beleid nader aan bod komen.

3.3 De pacificatiestrategie in Rio de Janeiro: succes of mislukking?

In paragraaf 3.1 is er een beeld geschetst van de context waarin de pacificatiestrategie is opgezet en vervolgens zijn de verschillende componenten van de pacificatiestrategie aan bod gekomen in paragraaf 3.2. In deze paragraaf zal echter gekeken worden naar de obstakels die de strategie nog moet overwinnen en de kritiek op het beleid. Daarnaast zal er gekeken worden naar neveneffecten als gevolg van dit beleid. Hoewel het beëindigen van de criminaliteit an sich niet het doel is geweest van de pacificatie, zoals naar voren gekomen in paragraaf 3.2, is het terugkrijgen van de controle over de favelas en het terugbrengen van de vrede en publieke veiligheid wel een doel van de pacificatie. Hoewel voorzichtigheid geboden is bij het trekken van causale verbanden tussen een afname van criminaliteit en een toename van de publieke veiligheid, zal er gekeken worden naar de invloed die dit beleid heeft gehad op een afname van de criminaliteit.

Hendee (2013) heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de invloed van de komst van de UPP op de criminaliteit in de geselecteerde favelas. Hij vergelijkt hierbij statistieken over de criminaliteit over een periode van vier jaar, twee jaar voor de implementatie van de UPP en twee jaar erna. Hij verdeelt deze statistieken vervolgens in twee groepen, de misdaden die zijn afgenomen na implementatie en de misdaden die zijn toegenomen. Onder de misdaden die zijn afgenomen vallen: overvallen, gewelddadige overvallen, wapen aanvallen, moorden gepleegd door de politie en moorden. Opvallend hierbij is dat het aantal moorden dat is gepleegd door de politie is afgenomen, en hoewel er geen causale verbanden getrokken kunnen worden is het mogelijk dat de bonus die politieagenten ontvangen wanneer zij het aantal moorden door de politie omlaag brengen hier een positieve invloed op heeft gehad. Onder de tweede groep vallen alle overige misdaden die zijn gestegen ten opzichte van twee jaar voor de implementatie.

Hoewel er allerlei oorzaken ten grondslag kunnen liggen aan deze toename, worden er in de literatuur een aantal verklaringen aangehaald. Cano (2012) geeft verschillende verklaringen voor deze toename in criminaliteit: 1) de toenemende beschikbaarheid van de politie om een aanklacht in te dienen en 2) het einde van de 'wet van de stilte', waardoor de inwoners niet meer onder druk van de bendes staan. Daarnaast zou een verklaring volgens Hendee (2013: 64) kunnen zijn dat de grote drugsbazen nu verdwenen zijn uit de favelas, maar dat de criminelen die lager in rang staan hier nu van profiteren. Zij gaan door met hun

criminele activiteiten. Daarnaast is de perceptie van veiligheid door de inwoners verbeterd daar waar 60% aangeeft dat de veiligheid goed of erg goed is (Tierney, 2012), en hoewel de inwoners punten van kritiek hebben geven zij wel aan dat het programma verbeteringen heeft gebracht (Freeman, 2012).

In de geselecteerde favelas nemen sommige criminele activiteiten dus af en andere criminele activiteiten nemen juist toe door verschillende redenen. De toenemende controle en politieaanwezigheid in de geselecteerde favelas kan echter ook zorgen voor een migratie van criminele activiteiten waardoor het geweld zich verplaatst naar andere gebieden, die niet onder de geselecteerde favelas vallen. Machado (2010: 3) stelt dat er berichten zijn dat het geweld aan het toenemen is in andere regio's zoals Nitéroï, door criminelen die gevlucht zijn uit de gepacificeerde favelas. Zoals besproken in paragraaf 3.2 was dit dan ook een kritiekpunt van Stahlberg (2011), de criminelen hebben tijd om te vluchten door de aankondiging van de pacificatie en zij vertrekken dus met hun criminele activiteiten naar andere gebieden toe. Koonings en Koenders (2012: 24) merken deze verplaatsing van geweld ook op. Zij geven aan dat er verschillende commissies zijn die deze toename van geweld direct associëren met de implementatie van de UPPs. Deze migratie van geweld kan een tegenovergesteld effect hebben van de UPP, er zijn echter weinig middelen beschikbaar om de gevolgen hiervan in kaart te brengen en aan te pakken (Willadino *et al.*, 2011: 163).

Er zijn echter ook een aantal obstakels aanwezig binnen de pacificatiestrategie. Een van de problemen die een volledige acceptatie van het programma door de inwoners in de weg zit, is de regulering van het sociale leven. Een voorbeeld hiervan wordt gegeven door Koonings en Koenders (2012: 18), zij stellen dat het reguleren van de 'baile funk'²⁰ feesten door de UPP eenheden een van de zaken is die zorgt voor spanning tussen de jeugd en de UPP. In de eerste instantie werden deze feesten verboden door de UPP, nu worden zij soms toegestaan onder bepaalde voorwaarden en na het vragen van toestemming (Stahlberg, 2011). Voorheen was de staat afwezig in deze gebieden en deze regulering maakt het moeilijk voor de jeugd om de politie te accepteren. Daarnaast worden ook informele economische activiteiten, zoals transport, nu gereguleerd. Dit levert veel weerstand op van de bevolking en leidt tot de kritiek dat de politie het dagelijks leven onderdrukt (Koonings en Koenders, 2012).

Een ander obstakel is de verhouding tussen de politie en de inwoners. Er bestaat veel wantrouwen jegens de politie vanwege gebeurtenissen in het verleden. De inwoners vinden het lastig om de politie, wiens aanwezigheid in de favelas in het verleden vooral gepaard ging met geweld, nu te vertrouwen en hun aanwezigheid te accepteren. Daarnaast blijkt uit

²⁰ Feesten met een specifieke muziekstijl, funk, die erg populair is in de favelas.

een enquête uit 2010 dat 68% van 600 inwoners uit de favelas waar de UPP actief is, bang is dat de drugsbendes zullen terugkeren²¹. De inwoners zijn bang dat de pacificatiestrategie niet duurzaam is en zal stoppen na de mega-evenementen. Dit heeft tot gevolg dat zij de interactie met de politie vermijden uit angst voor wraak wanneer de bendes wederkeren (Tierney, 2012; Stahlberg, 2011; Koenders en Koonings, 2012). Een ander aspect dat de afstand tussen de inwoners verder vergroot is het feit dat de aanwezige politie zwaar bewapend is, wat angst creëert onder de bevolking (Koenders en Koonings, 2012: 20). Hierdoor hebben zij het gevoel dat de UPP de nieuwe onderdrukker zal worden, die net zoals de voormalige onderdrukkers, de drugsbendes, bewapend zijn (Freeman, 2012). Hoewel er wel pogingen zijn om de verhoudingen tussen de politie en de inwoners te verbeteren, kan het zo zijn dat de historische vijandigheid moeilijker te overkomen is dan gedacht (Willadino et al., 2011: 158)

De UPP benadrukt echter dat het politiewerk, dat dus in sommige gevallen door de inwoners als repressief wordt beschouwd, eerst nodig is omdat dit de weg vrij maakt voor investeringen in zaken als infrastructuur en het oprichten van sociale programma's om de andere problemen in de gemeenschap op te lossen. Alleen politiewerk is niet genoeg en het succes van het programma zal volgens de inwoners afhangen van de sociale programma's, die tot dusver nog niet erg sterk aanwezig zijn (Freeman, 2012: 104 - 105). De directeur van het CeaseFire Illinois programma (besproken in paragraaf 1.3) , wat ook een tweeledig programma is waarbij controle en preventie centraal staan, gaf ook aan dat de veiligheid eerst moet worden verhoogd voordat er aandacht kan worden besteed aan sociale projecten. Opvallend is echter dat de resultaten in dit programma ten aanzien van een afname van de criminaliteit pas consistent werden toen de sociale programma's werden ingevoerd.

Andere belemmeringen die genoemd worden bij het implementeren van de pacificatiestrategie zijn financiën en de gelimiteerde capaciteit van het aantal agenten dat ingezet moet worden. De financiën zijn aan bod gekomen in paragraaf 3.1 en hieruit is gebleken dat meer dan een derde van het hele veiligheidsbudget zal bestaan uit de uitgaven voor de UPP. Daarnaast zullen er 12.500 nieuw getrainde agenten nodig zijn tot het einde van 2014 (Willadino et al., 2011: 161). Het is moeilijk om al deze agenten op tijd te trainen voor de geselecteerde favelas, hetgeen heeft gezorgd voor vertraging van de implementatie van de UPP's (Freeman, 2013). Het gevolg hiervan is dat sommige favelas hierdoor bezet blijven door de BOPE eenheid, totdat er genoeg agenten beschikbaar zijn. Dit kan de repressieve gevoel van de pacificatiestrategie onder de inwoners versterken, daar waar zij in

²¹ <http://oglobo.globo.com/rio/pesquisa-mostra-que-93-dos-morados-aprovam-unidades-mas-68-temem-volta-do-traffic-3050778>

de beginperiode alleen bezetting ervaren en geen andere initiatieven.

Er zullen dan ook niet genoeg agenten en financiële middelen beschikbaar zijn om dit programma uit te breiden naar andere favelas in Rio de Janeiro, hoewel dit ook niet de intentie van het programma is (Koenders en Koonings, 2012: 28).

Daarnaast heeft de pacificatiestrategie ook een aantal neveneffecten tot gevolg. De opening van de favelas door de verhoogde veiligheid zorgt er ook voor dat de favelas toegankelijker worden voor mensen die deze gebieden voorheen vermeden. Dit levert nieuwe mogelijkheden op, bijvoorbeeld in de toeristische sector. Een voorbeeld hiervan is het luxueuze vijf sterrenhotel dat is geopend in Vidigal, een van de gepacificeerde favelas²². Hiermee zorgen zij voor werkgelegenheid voor de lokale bevolking. Daarnaast heeft het Ministerie van Toerisme, Sport en Vrije tijd in 2010 het programma Rio Top Tour opgezet, waarmee zij toerisme willen ontwikkelen in gepacificeerde favelas. Het ministerie benadrukt dat zij hiermee banen creëren en hierdoor de armoede verminderen, Steinbrink (2013: 141) benadrukt echter dat het ook een manier is om de overheid zijn bereidheid te tonen om armoede aan te pakken en de aandacht af te leiden van de andere vergeten favelas en de problematiek daar. Freire-medeiros, Vilarouca en Menezes (2013) hebben onderzoek gedaan naar de invloed van favela toerisme op de perceptie van favelas en zij stellen dat favela toerisme in de Santa Marta favela een positieve invloed op de perceptie teweeg heeft gebracht.

Een ander effect van de verbeterde situatie in de favelas, is de enorme stijging van de huurprijzen in gepacificeerde favelas. Ook in favelas waar nog een UPP eenheid geïnstalleerd moet worden in deze stijging zichtbaar (Willadino *et al.*, 2011). De huurprijzen stijgen tussen de 30% en de 400%, hetgeen problematisch is voor de inwoners²³. Deze stijging leidt tot een verplaatsing van de vaak armere inwoners die de kosten niet meer kunnen betalen. Zij moeten verhuizen naar andere favelas, die niet gepacificeerd zijn, met lagere prijzen en meer geweld (Koenders en Koonings, 2012).

Daarnaast worden er nu ook allerlei diensten zoals gas, water, elektriciteit en televisie gereguleerd, waar zij voorheen illegaal en gratis gebruik van maakten. Hoewel de inwoners ook blij zijn met deze regulering, zijn er ook mensen die deze nieuwe kostenpost niet kunnen betalen. Hoewel er speciale regelingen worden getroffen ter compensatie van de armste families, kan deze financiële last een andere reden zijn voor mensen om de favela te verlaten en te vertrekken naar niet gepacificeerde favelas (Willadino *et al.*, 2011: 160 ; Koenders en Koonings, 2012).

²² <http://oglobo.globo.com/rio/vidigal-tera-hotel-de-charme-cinco-estrelas-4847662>

²³ <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2009/08/11/venda-de-imoveis-pleno-vapor-212984.asp>

In deze paragraaf zijn er dus een aantal zaken naar voren gekomen. Allereerst is vast te stellen dat het programma een positieve invloed heeft op de daling van een aantal specifieke soort misdaden. Andere misdaden nemen echter toe, hetgeen te verklaren is door een aantal factoren. Er moet wel rekening worden gehouden met het toenemende geweld in andere, niet gepacificeerde favelas, omdat dit een verplaatsing van het geweld en criminele activiteiten zou kunnen zijn. Hier zou meer aandacht aan besteed moeten worden om de gevolgen goed in kaart te brengen. Daarnaast zijn er ook nog een aantal obstakels dat een succesvolle ervaring van dit programma in de weg zitten waaronder de regulering van het leven in de favelas, de verhouding tussen de agenten en de inwoners, en de capaciteit van het aantal agenten. Door deze obstakels in kaart te brengen, kan er extra aandacht besteedt worden aan deze elementen om de pacificatiestrategie te optimaliseren. Ook moet er rekening worden gehouden met de neveneffecten van dit beleid, die ervoor kunnen zorgen dat de inwoners van de favelas zich genoodzaakt voelen te verhuizen naar slechtere favelas.

Conclusie

In deze scriptie is getracht antwoord te geven op de vraag of de pacificatiestrategie een effectieve manier is om de publieke veiligheid te herstellen in de favelas van Rio de Janeiro. Deze strategie is ingevoerd om de favelas terug in de handen van de staat te krijgen en de publieke veiligheid in deze gebieden te herstellen door middel van het implementeren van de UPP, die permanent aanwezig blijft in de favelas, en het invoeren van sociale programma's. Om tot een antwoord te komen is er in hoofdstuk 1 eerst gekeken naar de verschillende beleidsvormen die er bestaan om de criminaliteit te reduceren en de resultaten en kritiekpunten op deze beleidsvormen en in hoofdstuk 2 naar het historisch beleid ten aanzien van de favelas. De resultaten van deze hoofdstukken zullen kort aan bod komen waarnaar de resultaten van het laatste hoofdstuk, een analyse van de pacificatiestrategie, gebruikt zal worden om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Binnen deze beleidsvormen is allereerst gekeken naar het 'community oriented policing', een beleidsvorm om de criminaliteit te reduceren waarbij de nadruk ligt op het sociale aspect. Hoewel dergelijke beleidsvormen niet te generaliseren zijn, zijn er wel een aantal algemene conclusies te trekken. Er is naar voren gekomen dat de politie soms nog repressief van aard blijkt te zijn, en dat veranderingen binnen de politie nodig zijn voor een effectieve relatie met de bevolking. Daarnaast verschillen de meningen over de invloed die deze maatregelen hebben op het reduceren van de criminaliteit, maar te concluderen is dat de invloed die het heeft gelimiteerd is. Wel neemt het gevoel van onveiligheid af door de komst van deze programma's.

Vervolgens is er gekeken naar de harde hand beleidsvormen, waarbij de nadruk ligt op repressieve maatregelen om de bendes in een land hard aan te pakken en op deze manier de criminaliteit te reduceren. Academics zijn zelden voorstanders van dit beleid en uit dit onderzoek is gebleken dat deze maatregelen niet succesvol zijn geweest in het reduceren van geweld. Daarnaast heerst de opvatting dat alleen repressieve maatregelen de criminaliteit niet kunnen reduceren en dat er ook gekeken moet worden naar andere oplossingen.

Ten slotte is er aandacht besteedt aan tweeledige programma's waar controle en preventie centraal staan, en de invloed hiervan op het reduceren van de criminaliteit. De auteurs verschillen van mening over de invloed van zulke beleidsvormen op een afname van de criminaliteit, maar vast te stellen is dat het Fica Vivo programma wel succesvol is geweest in het reduceren van de criminaliteit in de geïmplementeerde gebieden. De kritiek hierop was echter dat de GEPAR die aanwezig was voor het controle aspect van het programma zich

schuldig zou maken van geweld tegen de bevolking wat zorgde voor een moeizame relatie tussen de inwoners en de GEPAR. Daarnaast werden de resultaten op criminaliteit pas consistent toen in een later stadium de sociale programma's werden geïmplementeerd.

Daarna is er in hoofdstuk 2 gekeken naar het publiek beleid door de jaren heen ten aanzien van de favelas. Hieruit valt te concluderen dat er tot de jaren negentig weinig aandacht is besteed aan de sociale integratie van de inwoners en het implementeren van sociale programma's. De nadruk lag eerst op de uitzetting en de verwijdering van favelas, vervolgens kwam er een passief beleid waarin weinig aandacht aan de favelas werd besteed, gevolgd door de terugkeer van democratie wat samenging met de opkomst van drugsbendes en geweld in de favelas. Uiteindelijk is er in de jaren negentig getracht de ruimtelijke en sociale integratie van de favelas te bevorderen. De inwoners van de favelas werden echter buitengesloten bij de besluitvoering en is er geen rekening gehouden met de behoeftes van de inwoners. Vervolgens werd tegelijkertijd een operatie gelanceerd waarbij legerenheden de favelas binnendrongen om de bendes te verjagen, hetgeen niet effectief is geweest op het reduceren van de criminaliteit en heeft gezorgd voor een moeilijke relatie tussen de inwoners en de politie.

In het laatste hoofdstuk stond de pacificatiestrategie centraal waarvan de context, de componenten en de resultaten en kritiekpunten aan bod zijn gekomen. Deze aspecten zullen meegenomen worden in het beantwoorden van de gestelde onderzoeksvraag: is de pacificatiestrategie een effectieve manier om de publieke veiligheid te herstellen? Op basis van dit beperkte onderzoek is te concluderen dat de pacificatiestrategie deels effectief is om de publieke veiligheid te herstellen, hier moeten echter wel een aantal kritische kant tekeningen bij worden geplaatst.

Ten eerste heeft het een positieve invloed op een afname van een aantal specifieke criminele activiteiten: overvallen, gewelddadige overvallen, wapen aanvallen, en het aantal moorden. Naar voren is gekomen dat andere criminele activiteiten juist zijn gestegen hetgeen verklaart wordt door de toenemende beschikbaarheid van de politie om aangifte te doen en de afnemende druk van de drugsbendes op de inwoners om zich stil te houden. Daarnaast is ook de perceptie van veiligheid door de inwoners verbeterd. Er is dus vast te stellen dat het, in de favelas waar de pacificatiestrategie geïmplementeerd wordt, een overwegend positief effect heeft op de publieke veiligheid.

Een probleem is echter dat de afname van criminaliteit in de geselecteerde favelas, zorgt voor een toename van criminaliteit in favelas die niet geselecteerd zijn voor de pacificatiestrategie. Er is sprake van een migratie van criminele activiteiten naar andere favelas, waardoor de publieke veiligheid in die gebieden afneemt. Er zijn weinig middelen

beschikbaar om de gevolgen hiervan in kaart te brengen hetgeen uiteindelijk kan zorgen voor een verplaatsing van de onveiligheid.

Daarnaast zijn er ook een aantal obstakels die een volledige acceptatie van het programma in de weg staan waarvan de gespannen verhoudingen tussen de inwoners en de politie er een van is. Deze gespannen verhouding was ook zichtbaar in tweeledige programma's besproken in hoofdstuk 1. De aanwezigheid van de staat in de favelas brengt een aantal veranderingen met zich mee, waaronder de regulering van het sociale leven en informele economische activiteiten. Dit wordt vaak als onderdrukkend ervaren, daar waar de inwoners van de favelas deze aanwezigheid niet gewend zijn. Ook de historische verhoudingen tussen de politie en de inwoners, aan bod gekomen in hoofdstuk 2, spelen een rol. Er is sprake van wantrouwen en angst omdat de inwoners vrezen dat het belang van de pacificatiestrategie zal afnemen na de mega-evenementen en dat de drugsbendes weer terug zullen keren. Er worden verschillende maatregelen genomen om deze verhoudingen te verbeteren zoals het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de BOPE en de UPP eenheid maar ook de speciale training die de UPP eenheid ontvangt. De agenten die werkzaam zijn bij de UPP eenheid zouden echter liever ergens anders werken, hetgeen niet echt motiverend is voor het opbouwen van een stabiele relatie. Daarnaast worden sommige favelas erg lang bezet voordat er een UPP eenheid geïmplementeerd kan worden door een gebrek aan capaciteit, wat de ervaring van repressie kan versterken.

Ook is er kritiek op de pacificatiestrategie omdat het zich bij de selectie van de favelas die in aanmerking komen voor de pacificatie teveel zou laten beïnvloeden door de komst van de mega-evenementen, daar waar de geselecteerde favelas zich vooral centreren rondom toeristische plekken. Er zijn echter nieuwe favelas voor pacificatie toegevoegd die dit patroon doorbreken.

De vraag die in de literatuur dan ook vaak naar voren komt is voor wie deze pacificatiestrategie nou precies bedoeld is. Voor de toeristen? De sponsors van de evenementen? Of voor de inwoners van de favelas? Wanneer deze strategie bedoeld is voor de inwoners van de favelas zal er goed gekeken moeten worden naar de neveneffecten die dit beleid tot gevolg heeft, doordat de implementatie van de UPP ook zorgt voor een verhoging van de huurprijzen en het reguleren van diensten zoals gas, water, elektriciteit en televisie. Door deze extra kosten zien sommige inwoners zich genoodzaakt te verhuizen naar favelas die niet in aanmerking komen voor pacificatie.

Ik concludeer hieruit dat de pacificatiestrategie een beperkte positieve invloed heeft op de publieke veiligheid, die zich alleen uitstrekt tot de gepacificeerde favelas en een negatieve invloed heeft op niet gepacificeerde favelas. De pacificatiestrategie is geen stadsbrede strategie en heeft dan ook geen invloed op de publieke veiligheid in de stad Rio de Janeiro als geheel maar alleen op een selectief aantal favelas. Een uitbreiding van dit programma zal ook niet mogelijk zijn door het grote aantal favelas, de kosten die dit programma met zich meebrengt en de gelimiteerde capaciteit van het aantal agenten. Als Brazilië structurele veranderingen wil brengen in de veiligheid in de stad en de situaties in de favelas, zal er gekeken moeten worden naar een beleid dat alle gebieden bereikt.

Daarnaast is het van belang om ook de sociale kant van de pacificatiestrategie goed zichtbaar te maken zodat het gevoel van onderdrukking zal afnemen en de resultaten zullen verbeteren. Bij de resultaten bij het tweeledige Fica Vivo programma werden de resultaten pas consistent toen de sociale programma's werden geïmplementeerd waaruit valt te concluderen dat dit effect heeft op de criminaliteit. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen welke elementen van de pacificatiestrategie het meest effectief zijn zodat het programma geoptimaliseerd kan worden en zo effectief mogelijk zal zijn.

Bibliografie

- Alves, M.C. Arias, E.D. (2012). Understanding the Fica Vivo programme: two-tiered community policing in Belo Horizonte, Brazil, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22(1): 101-113.
- Aguilar, J. (2006). Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura, *Quorum*, Nr. 16: 81-94.
- Arriagada, I. Godoy, L. (2000). Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana, *Revista de la CEPAL*, 70: 107 - 130.
- Arias, D.E. Ungar, M. (2009). Community Policing and Latin America's Citizen Security Crisis. *Comparative Politics*, 41(4).
- Artiga Gonzáles, A. (2004). El Salvador. Maremoto electoral en 2004, *Nueva Sociedad*, Vol. 192: 12-22.
- Bailey, D. (1994). *Police for the future*. New York: Oxford University Press.
- Balán, J. (2002). 'Introductie' in S. Rotker (ed.) *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Barrionuevo, A. 2010. In rough slum, Brazil's police try soft touch. - online beschikbaar op: http://www.nytimes.com/2010/10/11/world/americas/11brazil.html?pagewanted=2&_r=0
- Bastos, M. 2011. Gasto com UPPs do Rio no ano da Copa será de R\$720 milhões. R7, São Paulo. - online beschikbaar op: <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/gasto-com-upps-do-rio-no-ano-da-copa-sera-de-r-720-milhoes-20111210.html>
- Braathen, E. (2013). Rio de Janeiro: Favela policis and recent social mobilizations, *NIBR Working Paper* 110.
- Cano, I. (2012). Os Donos do Morro: uma avaliação exploratoria do impacto das UPP. *Forum Brasileiro de Segurança Pública*.
- CESeC .(2012). *Unidades de Polícia Pacificadora: O que Pensam Os Policias Ano II*. Relatório de Pesquisa. 2012. (mimeo).

CHISAM: *Coordenação de Habitação de Interesse Social da Area Metropolitana do Grande Rio*, Rio de Janeiro: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1971.

Cruz, J.M. (2000). Violencia, democracia y cultura política en América Latina, *Estudios Centroamericanos*, Nr's 619-620.

Dammert, L. Bailey, J. S.A.A. Chia. (2006). Police force reform and military participation against delinquency. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 1(se).

Fernandes, E. (1997). *Access to land and housing in Brazil: three degrees of illegality*, (mimeo).

Fox, A.M. *et al.*, (2014). Evaluation of the Phoenix TRUCE project: A replication of Chicago CeaseFire, *Justice Quarterly*, pp. 1-31.

Freeman, J. (2012). Neoliberal accumulation strategies and the visible hand of police pacification in Rio de Janeiro, *Revista de Estudos Universitários*, Vol. 38(1): 95-126.

Freire-Medeiros, B. Vilarouca, M. G. Menezes, P. (2013). International tourists in a 'pacified' favela: profiles and attitudes. The case of Santa Marta, Rio de Janeiro, *Die Erde*, Vol. 144(2): 147-159.

Frühling, H. (2007). The Impact of International Models of Policing in Latin-America: The Case of Community Policing, *Police Practice and Research*, Vol. 8(2): 125-144.

Gaffney, C. (2010). The production of olympic space in Rio de Janeiro, Conference Paper, International Conference Mega Events and the City, Rio de Janeiro, 3-5 november 2010.

Gomes, de M. F. C. M. (2005). Habitação e Questão Social - Análise do Caso Brasileiro, *Scripta Nova Revista Electronica de Geografia y Ciencias Sociales*, Vol. 9(26).

Hendee, T.A. (2013). The Health of Pacification: A Review of the Pacifying Police Unite Program in Rio de Janeiro, Brazil, *CDDRL*, Stanford: Stanford University Press.

Henriques, R. en Ramos, S. (2011) in Rio: A Hora da Virada, pp. 242-254. André Urani and Fabio Giambiagi (eds). Elsevier: Rio de Janeiro.

Hume, M. (2007). Mano Dura: El Salvador responds to Gangs, *Development in Practice*, Vol. 17(6): 739-751.

IUDOP. (1999). *Normas Culturales y Actitudes sobre la Violencia: Estudio ACTIVA*, San Salvador: UCA.

Jornal do Brasil. (1977). *Favela - Universo em Expansão*, Speciale Editie (22 mei).

Jütersonke, O. Muggah, R. Rodgers, D. (2009). Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America, *Security Dialogue 2009*, Vol. 40(4/5), pp. 373-397

Koonings, K. (1999). 'Shadows of Violence and Political Transition in Brazil. From Military Rule to Democratic Governance'. In: Kees Koonings & Dirk Kruijt, eds. (1999). *Societies of Fear, The Legacy of a Civil War, Violence and Terror in Latin America*, pp. 197-234. London: Zed Books.

Koonings, K. en D. Kruijt (eds.) (2004) *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*, London: Zed Books.

Koonings, K en Koenders, S. (2012). Winning the Urban War in Rio de Janeiro? Citizen Security and the Favela Pacification Strategy. Paper presented at the XXX LASA International Congress.

Kubiske, L. 2016 Rio Olympics: the future is now. Ambassade van de Verenigde Staten in Brasilia, 09 BRASILIA 1439, gelekte e-mail gepubliceerd door WikiLeaks in 2011, verzonden op 24 december 2009.

Lombaerde, P. en Norton, M, Hoofdstuk: Human Security in Central America, in: H.G. Brauch, U. Oswald Spring, J. Grin *et al.* (eds), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Springer: Berlin-New York, 2009, pp. 1071-1084.

Machado da Silva, L.A. (2010). Afinal, qual é das UPPs?.- online beschikbaar op: www.observatoriadasmetrosoles.ufrj.br

Maclure, R. en Sotelo, M. (2003). Children's rights as residual social policy in Nicaragua: State priorities and the Code of Childhood and Adolescence, *Third World Quarterly*, Vol. 24: 671-690.

Maguire, E. (2012). Chicago's Ceasefire and the community based violence interruption movement. Niet gepubliceerd. Washington DC: American University (hoofdstuk 8).

O'Hare, G. Barke, M. (2002). The favelas of Rio de Janeiro: A temporal and spatial analysis. *GeoJournal*, 56: 225-240.

Paino, A. 2011. Governo gasta R\$ 60 mil por ano por cada policial de UPP, diz Beltrame. R7, São Paulo. - online beschikbaar op: <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/governo-gasta-r-60-mil-por-ano-para-cada-policial-de-upp-diz-beltrame-20110621.html>

Pamuk, A. Cavallieri, P.F.A. (1998). Alleviating Urban Poverty in a Global City: New Trends in Upgrading Rio-de-Janeiro's Favelas. *Habitat INTL*, Vol. 22(4): 449-462.

Peetz, P. (2011). Youth Violence in Central-America: Discourses and Policies, *Youth and Society*, Vol. 43(4): 1480-1498,

Perlman, J.E. (1976). *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*, University of California Press, Berkeley.

Perlman, J. (2005). *The Myth of Marginality Revisited. The Case of Favelas in Rio de Janeiro, 1969-2003*. (mimeo).

Policzer, P. Pando-Burciaga, E. (2013). (In)Security in Latin America: Three Policy Options. *Calgary Papers in Military and Strategic Studies, Occasional Paper*, (9): 207-219.

Portes, A. (1979). Housing Policy, Urban Poverty, and the State: The Favelas of Rio de Janeiro, 1972-1976. *Latin American Research Review*, Vol. 14(2): 3-24.

Rico, J.M. Chinchilla, L. (2004) *Seguridad Ciudadana en América Latina*. Siglo XXI. México.

Riley, E. Fiori, J. Ramirez, R. (2001). Favela Bairro and a new generation of housing programmes for the urban poor, *Geoforum* (32): 521-531.

Rio de Janeiro Stadsbestuur (1994) Bases for housing policy in the city of Rio de Janeiro. Officiële bulletin, bijlage naar gemeente decreet 12.994.

Rocha, J. L. (2005). The political economy of Nicaragua's institutional and organizational framework for dealing with youth violence (Crisis States Programme Working Papers, 65).

Rodgers, D. Muggah, R & Stevenson, S. (2009). Gangs of Central America: Causes, Costs and Intervention. *Small Arms Survey Occasional paper*, Nr. 23.

Rodgers, D. (2009). Slum Wars of the 21st Century: Gangs, Mano Dura and the New Urban Geography of Conflict in Central America, *Development and Change*, Vol. 40(5): 948-976.

Silveira, A.M. Assunção, R.M. Silva B.A.F. en Beato Filho, C.C. (2010) Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte, *Rev Saúde Pública*, Vol. 44(3): 496-502.

Skogan, W.G. Hartnett, S.M. Bump, N. en Dubois, J. (2008). Evaluation of Ceasefire Chicago. Washington DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.

Stahlberg, S. G. (2011). *The Pacification of Favelas in Rio de Janeiro*. Stanford: Stanford University Press.

Steinbrink, M. (2013). Festifavelisation: mega-events, slums and strategic city-staging - the example of Rio de Janeiro, *Die Erde*, Vol. 144(2): 129-145.

Tierney, J. (2012). Peace Through the Metaphor of War: From Police Pacification to Governance Transformation in Rio de Janeiro, Master Thesis, Massachusetts Institute of Technology.

UNDP. 2003. *Armas de Fuego y Violencia*, San Salvador: PNUD/UNDP.

Valladares, L. (1982). *The struggle for land tenure in Brazil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, (mimeo).

Willadino, R. *et al.*, (eds.) (2011). Prevenção à Violência e Redução de Homicídios de Adolescentes e Jovens No Brasil. Observatório de Favelas: Rio de Janeiro.

World Health Organization (2002). *Report on violence and health*. New York: Vintage Books.

Zaluar, A. (1985). *A Máquina e a Revolta: As Organizações Populares e o Significado da Pobreza*. São Paulo, Brasiliense.

