



Universiteit
Leiden
The Netherlands

A ditadura militar e a governança da água no Brasil : ideologia, poderes político-econômico e sociedade civil na construção das hidrelétricas de grande porte

Souza Braga, F. de

Citation

Souza Braga, F. de. (2020, March 12). *A ditadura militar e a governança da água no Brasil : ideologia, poderes político-econômico e sociedade civil na construção das hidrelétricas de grande porte*. CRC Press/ Balkema, Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/86279>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/86279>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/86279> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Souza Braga, F. de

Title: A ditadura militar e a governança da água no Brasil : ideologia, poderes político-econômico e sociedade civil na construção das hidrelétricas de grande porte

Issue Date: 2020-03-12

SAMENVATTING

De militaire dictatuur en waterbeheer in Brazilië - Ideologie, politieke economische macht en het maatschappelijk middenveld bij de bouw van mega waterkrachtcentrales

Eén van de gevolgen van het dictatoriale regime in Brazilië, na de staatsgreep in 1964, was de bouw van grote waterkrachtcentrales die in de volksmond "faraonisch" genoemd werden vanwege hun grootte, hun kosten en de bouwactiviteit die ze genereerden. Deze dammen maakten niet alleen deel uit van de polariserende context van de koude oorlog, maar ze vertegenwoordigden ook de materialisatie van de derde industriële revolutie, mogelijk gemaakt in Brazilië en andere Latijns-Amerikaanse landen door de ontwikkelingsideologie, die zich sinds het begin van de twintigste eeuw had ontwikkeld. In Brazilië kreeg deze ideologie vleugels toen deze tijdens het militaire regime (1964-1985) werd gecombineerd met de doctrine van nationale veiligheid.

Dit onderzoek beoogt de nalatenschap te bestuderen van het waterbeheer tijdens de Braziliaanse militaire dictatuur en van grote waterkrachtcentrales in het bijzonder. Daarbij probeert het drie vragen te beantwoorden. De eerste vraag gaat over het institutionele en juridische kader dat tijdens de dictatoriale periode is gecreëerd en de belangrijkste actoren en financiering. De tweede vraag gaat over de rol van discourse, overheidspropaganda en andere media, in het beïnvloeden van de publieke opinie bij het legitimeren van die grote werken. De derde vraag gaat over hoe het maatschappelijk middenveld op dergelijke sociaal-ruimtelijke veranderingen reageerde. De antwoorden op deze drie vragen helpen bij het beantwoorden van de hoofdvraag: waarom is het huidige Braziliaanse waterbeheersysteem er niet in geslaagd effectief en democratisch waterbeheer te bevorderen, zelfs nadat het nationale waterbeheerbeleid was aangenomen in 1997.

De uitbreiding van waterkrachtinfrastructuur staat in direct verband met de verandering van het leefgebied en het land- en watergebruik, welke ook de transformatie van de samenleving beïnvloedde, wat leidde tot het herscheppen van sociale relaties op verschillende schalen. Dammen voor stroomopwekking zijn dus, naast het water dat daarvoor wordt afgedamd, de materialisatie van een reeks onderhandelingen tussen vraag en aanbod.

Mijn hypothese is dat de moderne wortels van waterbeheer in Brazilië werden geplant tijdens de militaire dictatuur en dat de grote waterkrachtcentrales een belangrijke rol speelden, omdat ze de verwerkelijking waren van een omgevingsinterventie dat het Braziliaanse waterlandschap permanent zou veranderen, waardoor een nieuwe territorialiteit ontstond. Het dictatoriale regime beïnvloedde ook de besluiten over waterbeheer, omdat er nieuwe politieke praktijken ontstonden tussen de instituties van de staat met andere machtsvertegenwoordigers, zoals bedrijven, gemeenschappen, sociale organisaties en de media.

Deze studie stelt een analytisch kader voor dat bestaat uit vier velden: de sociaal-natuurlijke ruimte, kennis, politieke en economische macht, en ideologie. Dit raamwerk biedt een holistisch beeld van de mogelijke relaties tussen de velden, die ontstaan door samenwerking en conflicten. Het veld van de sociaal-natuurlijke ruimte laat de lange termijn ingrepen in riviersystemen door waterkrachtcentrales zien, die niet alleen het natuurlijke landschap hebben gewijzigd, maar ook het regionaal-culturele landschap. Het kennisveld heeft specifiek betrekking op technische kennis en technologische innovaties, aangezien deze een essentiële rol hebben gespeeld bij de bouw van de grote waterkrachtcentrales, net als de sociale en milieustudies. Het veld van de politieke en economische macht houdt rekening met het overheidsbeleid, instellingen, wetten, financiering, het maatschappelijk middenveld, sociale bewegingen, de media en burgerrechten. Het veld van de ideologie omvat onder andere discoursen, vormen van governance en ideeën over ontwikkeling, wat grotendeels beïnvloed wordt door de belangen van machtsgroepen. De symbolische strijd voor het afdwingen van representaties is even belangrijk als de economische strijd. Deze studie analyseerde de verbeelding in de context van de ontwikkeling en de geloofwaardigheid van de instellingen, vooral door propaganda.

Hoofdstuk 1 van dit proefschrift geeft een theoretisch overzicht van het waterbeheer concept, met de focus op het beheer van grote waterkrachtcentrales dat een speciale vorm van waterbeheer vertegenwoordigt, zowel wat betreft de schaal als door de behoefte aan hydraulisch infrastructuurbeheer. Het hoofdstuk presenteert ook de ontwikkelingsideologie en de Nationale Veiligheidsdoctrine als categorieën van discourse en macht die de analyse ondersteunen, omdat ze een ideologische ondergrond vormden voor het rechtvaardigen van beheerspraktijken met betrekking tot ruimtelijke interventies en ook een grote bijdrage hebben geleverd aan de herschikking en machtsconsolidatie van de Braziliaanse elite.

Hoofdstuk 2 beschrijft de historie van de energiesector in Brazilië en de belangrijkste beslissers die aan de macht waren, voornamelijk bij het ministerie van Mijnbouw en Energie en bij het Braziliaanse energiebedrijf Eletrobrás. Bovendien analyseert het de financiering van de

elektriciteitssector in Brazilië van 1950 tot 1980. De conclusie is dat de staat de grootste investeerder is geworden in de bouw van mega-waterkrachtcentrales, waardoor een enorme groei van particuliere ondernemingen werd gestimuleerd, vooral onderaannemers, die hebben geprofiteerd van grote contracten en speciale wetgeving. Het is duidelijk dat tijdens de dictatoriale periode de energiesector het waterbeheer domineerde.

Hoofdstuk 3 begint met een analyse van de elektriciteitssector in Brazilië en vindt dat meer dan 50% van de geïnstalleerde elektriciteitsproductiecapaciteit in 2006 geconcentreerd was in waterkrachtcentrales die tijdens de militaire periode werden gebouwd. Dit begon pas in de jaren 2010 te veranderen, met de inhuldiging van nieuwe grote krachtcentrales in het Amazonegebied als onderdeel van het tweede groeiversnellingsprogramma. Vervolgens laat het zien dat de wortels van modern waterbeheer in Brazilië liggen in conflicten over watergebruik in São Paulo in de jaren zeventig. Het hoofdstuk beschrijft ook hoe het proces van de autorisatie van de bouw van waterkrachtcentrales vandaag de dag werkt in Brazilië, waarna gevalstudies worden gepresenteerd van de waterkrachtcentrales Tucuruí, Balbina en Belo Monte, die allemaal in het Braziliaanse Amazonegebied liggen. Het hoofdstuk toont aan dat de dynamiek die ten grondslag ligt aan de constructie van de laatstgenoemde krachtcentrale in 2000 lijkt op die van de eerste twee, die werden gebouwd tijdens de dictatuur.

Het hoofdstuk concludeert dat de door de militaire regeringen gecreëerde ontwikkelingen niet alleen zeer hoge kosten met zich meebrachten voor de traditionele en inheemse bevolking, maar ook grote milieukosten, die in het geval van bijvoorbeeld de waterkrachtcentrale van Balbina zo immens waren dat de bouw van die dam nooit om economische redenen kon worden gerechtvaardigd. Bij de aanleg en het beheer van deze hydraulische werken waren tal van sociale en institutionele actoren betrokken en werden menselijke, financiële en ecologische hulpbronnen gemobiliseerd, waardoor een bepaald ontwikkelingspatroon voor de Amazone werd gecreëerd - een patroon dat nog steeds wordt gereproduceerd bij de bouw van verschillende grote nieuwe waterkrachtcentrales, met behulp van veel van de wetgevende instrumenten die tijdens de dictatuur zijn gecreëerd.

Hoofdstuk 4 analyseert het discours dat wordt gebruikt door de overheid en de reguliere media en dat de sociaal-ruimtelijke transformaties die door grote waterkrachtcentrales werden bevorderd hielp te legitimeren. Deze sociaal-ruimtelijke transformaties waren doordrenkt met ideologieën en belangen die zich sociaal wilden legitimeren met behulp van discursieve strategieën zoals regerings- en particuliere propaganda. De analyse van propaganda die werd

gemaakt om de bouw van waterkrachtcentrales te bevorderen, is gekoppeld aan hoe ruimte en waterbeheer werden geproduceerd, namelijk als een creatie van een collectieve beeldtaal.

De analyse onthult de breedte en verfijning van het discours van de overheid en de manieren waarop het leger de media en propaganda essentieel vond om de dominantie van zijn ontwikkelingsproject en zijn ideologieën te waarborgen. Hieruit volgt dat het noodzakelijk is om de propaganda van die tijd niet als een op zichzelf staand feit te begrijpen, maar als onderdeel van een veel grotere sociale constructie, die bepaalde sociale groepen diende die op de een of andere manier profiteerden van het in standhouden van de idee dat het ontginnen van de natuur een voorwaarde is voor de ontwikkeling van het land. De populaire verbeelding van de 'redders van de natie' heeft een blijvend effect op de collectieve beeldtaal van de bevolking als de bevestiging dat Brazilië het land van de toekomst is. Deze toekomst kwam er echter nooit.

Hoofdstuk 5 behandelt, als een contrapunt, de manifestaties van het maatschappelijk middenveld - in het bijzonder de beweging van mensen getroffen door dammen (MAB). Deze beweging ontstond eind jaren zeventig uit verscheidene groepen in verschillende delen van Brazilië, onder andere met steun van de Pastorale Landcommissie van de Katholieke Kerk. In Brazilië heeft de bouw van dammen de afgelopen veertig jaar meer dan een miljoen mensen sociaal en economisch getroffen. De meeste van deze mensen hebben geen eerlijke of geen enkele vergoeding ontvangen voor hun land. De bouw van grote waterkrachtcentrales maakt duidelijk dat een van de zwakste schakels de bevolking is.

Omdat het Braziliaanse militaire ontwikkelingsbeleid geen rekening hield met democratische participatie en daarom niet de institutionalisering bevorderde van structuren die het politieke en sociale burgerschap wilden uitbreiden, werd een machine gecreëerd die ongelijke relaties bevorderde in naam van de nationale veiligheid en veronderstelde ontwikkeling.

Megaprojecten zoals waterkrachtcentrales fungeren vaak als iconen van wijdverbreid sociaal onrecht, omdat ze de precare macht duidelijk maken die het armste deel van de samenleving heeft in onderhandelingen. Hun meest fundamentele rechten worden geschonden, waardoor hun uitsluiting en kwetsbaarheid toenemen. Naast het direct geweld door de staat hebben inheemse volkeren, die tot de meest kwetsbare groepen behoren, ook geleden onder de systematische uitsluiting van overheidsdiensten en van het misbruik van individuen en particuliere ondernemingen.

Het hoofdstuk concludeert dat de MAB en andere verzetsbewegingen uitingen zijn van de tegenstrijdigheden die zijn ontstaan door de ongelijke ontwikkelingslogica waarbij vaak

gemeenschappelijke goederen die essentieel zijn voor het levensonderhoud van mensen toegeëigend worden ten behoeve van economische activiteiten voor een zakelijke elite.

Het proefschrift concludeert dat het gebruik van het voorgestelde analytisch kader het mogelijk maakte om waterbeheer, dat voortkwam uit de interventies die tijdens de militaire periode werden uitgevoerd ten behoeve van de grote waterkrachtcentrales, op een holistisch en kritische wijze te begrijpen, en dat het bestuursproces veelzijdig en complex is.

Bij de beantwoording van de hoofdvraag waarom het Braziliaanse waterbeheersysteem vandaag de dag niet daadwerkelijk participatief waterbeheer weet te bevorderen, concluderen wij dat in Brazilië sommige besluitvormingsprocessen met betrekking tot waterbeheer, waarvan de moderne wortels werden geplant tijdens de militaire dictatuur, moeten worden herzien, en die gaan verder dan specifiek beleid voor het technische waterbeheer. Ondanks dat er enorme vooruitgang is geboekt met technisch management, heeft dat de sociale druk op het watergebruik niet weten te verminderen.

De studie identificeert enkele belangrijke issues voor effectief waterbeheer in Brazilië: sectorale planning zonder aansluiting op waterbeheersplannen; het gebruik van wetgevende instrumenten (als de "opschorting van de beveiliging") om de voortzetting van hydraulische werken te rechtvaardigen, zelfs met bewezen milieuproblemen; verzuim om inheemse gebieden en reservaten te beschermen; gebrek aan voorafgaand overleg met getroffen bevolkingsgroepen; het feit dat de getroffen populatie door dammen geïdentificeerd wordt door aannemers en consultants; en het bestaan van een eigenaardige verbeelding in relatie tot megaprojecten en staatsmacht.

Om een meer rechtvaardige planning van dammen te realiseren moet passende informatieverspreiding, transparantie en intensief debat met de direct getroffen mensen en het brede publiek worden overwogen. Het idee van sociale participatie moet ook niet-geïstitutionaliseerde ruimtes omvatten, zoals in het geval van sociale bewegingen die in principe niet deelnemen aan geïstitutionaliseerde ruimtes, zoals de *Watershed Committees*. Dit komt omdat deze ruimtes deel uitmaken van een systeem dat ongelijke krachten herbergt en dat in sommige gevallen, zij het onbedoeld, bepaalde segmenten bevoorrecht boven anderen.

De economische groei, evenals de aanzienlijke uitbreiding van de rol van Brazilië in de geglobaliseerde economie, zullen de verwachtingen ten aanzien van de rol die het land zal spelen bij de aanpak van mondiale problemen, waaronder het milieu, vergroten. Het probleem is dat het land vandaag de dag opnieuw, net als tijdens de dictatuur, een seculier en onderdanig

patroon van invoeging in de internationale economie reproduceert, gebaseerd op de export van natuurlijke hulpbronnen en producten met lage toegevoegde waarde, en die het milieuprobleem niet plaatst in het middelpunt van de spanning tussen groei en maatschappelijk welzijn. Waterbeheer is dus strategisch in de confrontatie tussen sociaaleconomische en politieke krachten voorafgaand aan de uitbreiding en consolidatie van kapitalistische relaties.

In deze studie zijn veel primaire en secundaire bronnen gebruikt. De bestanden van het Nationaal Archief van Brazilië, in Rio de Janeiro en Brasilia, waren waardevol en droegen bij aan de originaliteit van het werk. Het archief "*Memórias Reveladas*" (Onthulde Herinneringen) bevat een rijke verzameling die door het nationale informatiesysteem is geproduceerd tijdens de Braziliaanse militaire dictatuur. Dit nationale systeem had tentakels in alle overheidsinstanties en universiteiten, en in sommige particuliere bedrijven. Het had ook de landelijke informatiedienst SNI met regionale agentschappen en zijn eigen "politieke politie" die verantwoordelijk waren voor onderzoek en ondervraging, soms met behulp van geweld of marteling om informatie te verzamelen. In dit onderzoek is voor het eerst de oorspronkelijke structuur van het nationale informatiesysteem - inclusief de structuur van de SNI gepubliceerd.

Toegang tot deze collectie verschafte een bevoorrechte blik "in" de gedachten van burgers en de militaire macht op dat moment. Deze documenten, die vertrouwelijk waren, tonen aan dat de sociale en milieueffecten al bekend waren ten tijde van de bouw van de waterkracht centrales en dat ze alleen maar verslechterden in de tijd. In totaal hebben we meer dan 12.000 pagina's geraadpleegd.

We hebben ook informatie verzameld van het *Centro da Memória da Eletricidade* (het electriciteitsgeschiedscentrum) en van het *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)* (het onderzoekscentrum van de recente Braziliaanse geschiedenis) van de *Fundação Getulio Vargas*, beiden gevestigd in Rio de Janeiro.

We analyseerden kranten die wijdverspreid waren, zoals *O Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo*, *Jornal do Brasil*, *O Globo*, *Gazeta Mercantil* en de tijdschriften *Veja* en *Manchete*. Film- en geluidsmateriaal, evenals gedrukte advertenties voor tijdschriften en kranten, geproduceerd door de presidentiële public relations-adviseurs en het Nationaal Agentschap in de late jaren 1970 en vroege jaren 1980, werden ook geanalyseerd, met name die beschikbaar zijn in het virtuele archief van het Nationale Onderwijs en Onderzoeksnetwerk.

Tot slot hebben we in 2016 en 2017 interviews gehouden met de nationale coördinator van de Beweging van mensen getroffen door dammen (MAB), Luiz Dalla Costa, in São Paulo.