

**TITEL:**

**Beleidsparadigma's, netwerken en praktijken: een onderzoek naar verandering in het denken over economische ontwikkeling in Brazilië aan het begin van de 21e eeuw (2001-2014) en de invloeden daarvan op beleids- en strategievorming**

**SAMENVATTING**

Dit onderzoek gaat over het denken over economische ontwikkeling achter de beleids- en strategievorming op landelijk niveau in Brazilië door de tijd heen, met het accent op de periode 2001-2014. De kwalitatief rijke en fascinerende ervaringen op het gebied van economische ontwikkeling in Brazilië aan het begin van de 21e eeuw – van de beleidsnalatenschap van de regering Cardoso, via het bewind van Lula naar de ambtstermijn van Dilma Rousseff (vooral haar eerste termijn) – heeft veel aandacht getrokken, maar is een zeer raadselachtige periode en moeilijk te interpreteren, vooral om te bepalen welke denkwijze(n) over economische ontwikkeling daadwerkelijk van invloed zijn geweest op de beleids- en strategievorming. Toen dit onderzoek werd opgezet is gezocht naar informatie over de inhoud van dit denken (het karakter, de aard, de uitgangspunten, de wortels ervan). Er bleek een overweldigende tegenstrijdigheid in het scala aan mogelijke antwoorden te bestaan, waarbij sommige antwoorden volledig in tegenspraak met elkaar waren.

In internationale en nationale wetenschappelijke debatten en zelfs in nationale politieke debatten varieerden de tegenstrijdige interpretaties bijvoorbeeld van verklaringen dat Brazilië aan het begin van de 21e eeuw in wezen gebonden bleef aan het neoliberale kader dat sinds de jaren 1990 de overhand had (Palma, 2012; Vernengo, 2011; Filgueiras en Gonçalves, 2007); tot (ii) beweringen dat de regering op een gegeven moment (bijvoorbeeld halverwege de jaren 2000) de voorschriften was gaan volgen van een zogenaamd 'nieuw developmentalistisch' model (fundamenteel verschillend van de vermeende 'oude' developmentalistische ideologie in Brazilië in de 20e eeuw die ongeschikt was voor de 21e eeuw) (Moraes en Saad-Filho, 2012; Bresser-Pereira, 2011d); tot (iii) beschuldigingen dat Rousseff het staatsactivistische economische ontwikkelingsmodel van het militaire regime van 1964-1985 had gerehabiliteerd (een soort 'developmentalisme' uit het verleden) (Pessoa, 2013); tot (iv) een toenemend aantal verwijzingen van belangrijke nationale beleidsmakers naar de econoom Celso Furtado en aspecten van het type economisch denken dat hij vertegenwoordigde voorafgaand aan de militaire machtsovername in 1964 (bijvoorbeeld presidentschap van de Federale Republiek Brazilië, 2011; Rousseff, 2011a; ministerie van Financiën, 2007). Daarnaast hielden de toenmalige twee meest prominente politieke partijen – Cardoso's PSDB en Lula's en Dilma Rousseff's PT – er tegen 2012-2013 tegengestelde meningen op na over de ontwikkelingsmodellen die naar verluidt begin 21e eeuw in Brazilië werden gevolgd: (v) leiders van de PSDB stelden dat 'politicologen van de toekomst de periode vanaf Itamar Franco (president in 1993-1994, toen Cardoso minister van Financiën was) tot de regering Rousseff (die toen aan de macht was) zullen opvatten als één enkele periode van continuïteit' (Neves, 2012; zie ook Cardoso, 2012); (vi) terwijl een essentieel document dat de PT had opgesteld bij de viering dat de partij 10 jaar aan de macht was, bijvoorbeeld het vermeende 'developmentalistische' model van de PT-regeringen (van 2003 tot toen in 2013, wat duidt op een duidelijk, eenduidig veranderingstraject dat is ingezet vanaf het begin van de regeerperiode van de PT en dat verder werd ontwikkeld in de regeringen Lula en Dilma Rousseff, hoewel niet werd gespecificeerd welk type 'developmentalisme'), scherp afzette tegen een vermeende 'neoliberale benadering van economische ontwikkeling door de regering Cardoso (1995-2002) (PT, 2013). Dit is een greep uit de talloze tegenstrijdige interpretaties die er toen te vinden waren.

Daarbij komt nog dat Brazilië toen dit onderzoek werd opgezet internationaal door toonaangevende wetenschappers en beleidsmakers werd gezien als 'een van de opkomende machten van de 21e eeuw' en dat zij zich afvroegen 'of daar nieuwe ontwikkelingsmodellen ontstonden' die een bron van inspiratie zouden kunnen zijn voor andere landen (King, 2012; zie onder andere ook T. Friedman, 2012; Barrientos en Amann, 2014; Inter-réseaux Développement Rural, 2012). Dit betekent dat het van groot wetenschappelijk belang was om te begrijpen wat er daadwerkelijk achter die tegenstrijdige interpretaties schuilging en op welke paradigma's het beleid in het land feitelijk was

gebaseerd. Daarom is het doel van dit onderzoek om te verhelderen welk model of welke modellen van economische ontwikkeling daadwerkelijk aan het begin van de 21e eeuw gevolgd werden in Brazilië, toen het land internationaal in de belangstelling stond. Mede gezien het economische gewicht en de potentiële invloed van Brazilië in dit nieuwe millennium is het belangrijk om licht te werpen op deze kwestie.

In het onderzoek wordt grondige kennis van het landelijk openbaar bestuur in Brazilië op het gebied van economische ontwikkeling gecombineerd met een interpretatieve beleidsanalyse (IPA) (Yanow en Schwartz-Shea, 2012; Yanow, 2000; Wagenaar, 2011; etc.). Deze benadering is vooral gekozen om tot nieuwe inzichten te komen en elementen aan het licht te brengen die mogelijk over het hoofd zijn gezien of verkeerd zijn geïnterpreteerd. Te midden van de overvloed aan tegenstrijdige interpretaties – en wanneer we denken aan de opmerking van Arbix en Martin (2010: 32-33) dat 'als we van mening zijn dat de belangrijkste onderzoekscategorieën die auteurs toepassen op het hedendaagse (begin 21e-eeuwse) ontwikkelingstraject van Brazilië allemaal tekortschieten', zullen *nieuwe conceptualiseringen* ervan een 'vruchtbare onderzoeklijn' vormen – is deze keuze bedoeld om te helpen bij het opvullen van enkele leemtes of hiaten in de puzzel van het interpreteren van het feitelijke denken over economische ontwikkeling dat ingebed was in de beleids- en strategievorming van het land aan het begin van het millennium. In het onderzoek worden essentiële begrippen gebruikt zoals 'beleidsparadigma's' (Hall, 1993 en 2013; en anderen), 'discourscoalities' (Hajer, 1993; Plewhe, 2011), en afgeleide inzichten, zoals bijvoorbeeld 'economische-kennisnetwerken' (Hira, 1998 en 2007, aangepast uit Haas' [1992] 'epistemische gemeenschappen'); de processen van 'discours-structurering' en 'discours-institutionalisering' die kunnen optreden bij beleidsvorming (Hajer, 1993); en 'historisch-ideologische periodes' (Hira, 1998 en 2007). Het analytisch kader is ook gebaseerd op historisch-institutionalistische inzichten die flexibel worden gebruikt om contexten te kenschetsen (Plewhe, 2011; Schmidt, 2010).

In het onderzoek is een meerlagige benadering gekozen. Er worden driehoeksverbanden gelegd tussen input en bewijsmateriaal uit de 'discoursen', 'praktijken' en 'netwerken' binnen het Braziliaanse ontwikkelingsbeleid, in het licht van de relevante (historische, economische, internationale, maatschappelijke, etc.) context waarin de daadwerkelijke beleids- en strategievorming – en de vastgestelde veranderingen – plaatsvond. Om de empirische diepgang te vergroten worden drie beleidssectoren gedetailleerd onderzocht met behulp van schematische vergelijking-samenvattingsdiagrammen (weergegeven in de hoofdtekst van het onderzoek), ondersteund door een reeks uitgebreide beschrijvingen van de veranderingen (inclusief verwijzingen; opgenomen als bijlagen), conform de methodologie van IPA. Dit levert een solide onderbouwing voor de interpretatie van de bredere Braziliaanse nationale economische-ontwikkelingsstrategievorming en de essentiële wijzigingen in het achterliggende gedachtegoed. Breed gecontextualiseerde data worden expliciet aanbevolen voor meerlagige interpretatieve analyses zoals uitgevoerd in dit onderzoek, om betekenisvorming binnen de context te begrijpen (Yanow en Schwartz-Shea, 2012).

De sectoren zijn *monetair* beleid, *energie*-gerelateerd ontwikkelingsbeleid en *ruraal* ontwikkelingsbeleid. Alle drie de sectoren zijn ten minste in de vorige eeuw, of zelfs daarna, van vitaal belang geweest binnen de Braziliaanse economische-ontwikkelingsstrategieën. Omdat deze sectoren aanzienlijk verschillen wat betreft setting, sectorspecifieke uitdagingen, bestuurlijke en machtsstructuren en andere kenmerken, boden ze – onderworpen aan een parallel onderzoek – bovendien alle ruimte voor analytische als-dan-hypothesen en voor het onderzoeken van bredere, potentieel sector-overschrijdende paradigmaverschuivingen (als die opgetreden waren). Daarmee werd een bijdrage geleverd aan de uiteindelijke doelen van dit onderzoek en werden de conclusies van het onderzoek bekrachtigd.

Het proefschrift bestaat uit zes hoofdstukken en drie delen. Deel 1 bevat hoofdstuk 1: 'Inzicht in denken over economische ontwikkeling met behulp van beleidsparadigma's en discourscoalities: analytisch kader en methodologie', en hoofdstuk 2: 'Een historisch overzicht: denken over economische ontwikkeling en beleidsvorming in Brazilië van de koloniale tijd tot 1994'. Deel 2 bestaat uit hoofdstuk 3: 'Voornaamste economische-kennisnetwerken (EKN's) en discourscoalities (DC's) in begin 21e-eeuws Brazilië', waarin belangrijke betekenisgemeenschappen die hebben geprobeerd de beleids- en strategievorming te beïnvloeden diepgaand worden onderzocht, en hoofdstuk 4: 'Algemene veranderingen in de benadering van economische ontwikkeling vanaf de regering Cardoso tot en met de eerste regeerperiode van Dilma Rousseff (1995-2014)'. In deel 2 worden al cruciale elementen

aangewezen met betrekking tot de periode die in dit onderzoek centraal staat (de eerste 14 jaar van de nieuwe eeuw). Daarbij ligt de nadruk op landelijk niveau (hoewel er essentiële contextuele input wordt geleverd om de beleidsvorming in de verschillende beleidssectoren te begrijpen). Deel 3 bevat hoofdstuk 5: 'Analyse van drie geselecteerde beleidssectoren: energieregelatend ontwikkelingsbeleid, ruraal ontwikkelingsbeleid en monetair beleid', dat is gebaseerd op gedetailleerde bijlagen voor elke sector, en hoofdstuk 6, 'Synthese en conclusies: een interpretatieve analyse van beleid op het gebied van economische ontwikkeling in begin 21e-eeuws Brazilië'.

Dankzij de gekozen integratieve benadering – niet alleen het verkennen van verschillende beleidssectoren, maar ook het leggen van driehoeksverbanden tussen input van meerdere dimensies (beleidsdiscoursen, beleidsnetwerken, beleidspraktijken, relevante contexten) – zijn in dit onderzoek 7 belangrijke EKN's en 4 bredere ontwikkelings-DC's aangewezen die onderling hebben gestreden om overwicht op het gebied van beleids- en strategievorming in begin 21e-eeuws Brazilië. Daarbij belichaamden ze elk een apart paradigma van economische ontwikkeling. Terwijl alle tot op zekere hoogte belangrijk waren in de Braziliaanse samenleving in de betreffende periode, lukte het niet in alle gevallen om aansluiting te vinden bij kringen van beleidsmakers, en in sommige gevallen ontstonden er slechts zwakke banden, zoals aangetoond in het onderzoek. Daarnaast ontstonden er enkele aanzienlijk hybride fasen in de nationale beleids- en strategievorming, wat verder bijgedragen lijkt te hebben aan het grote aantal tegenstrijdige interpretaties dat eerder werd genoemd. Deze situatie doet denken aan de parabel van 'De blinden en de olifant', waarin verschillende 'uitleggers' bepaalde kenmerken van het 'dier' goed lijken te beschrijven – d.w.z. ontwikkelingsparadigma's die met succes worden toegepast in Brazilië – maar vaak niet 'het gehele dier'; of waarbij ze stuiten op delen van verschillende 'dieren' zonder volledig te beseffen dat ze te maken hadden met een samensmelting van verschillende 'paradigma's', met elk aparte netwerken en verschillende achterliggende ideeën, maar waarbij soms werd samengewerkt en soms gewedijverd. Daarmee is het uiteindelijke doel van het onderzoek om een bijdrage te leveren aan het verwijderen van een deel van de blinddoeken en enkele belangrijke blinde vlekken te belichten. Dit stelt ons in staat om door te dringen in het karakter, de aard, de feitelijke wortels en de onderliggende vooronderstellingen – en de evolutie door de tijd heen – van het denken over economische ontwikkeling dat daadwerkelijk is omarmd en gebruikt in de beleids- en strategievorming in begin 21e-eeuws Brazilië. Hiermee worden de mechanismen en/of feitelijke kanalen waardoor deze evolutie heeft plaatsgevonden ook duidelijker.

Naast het aanwijzen en kenschetsen van de heterogeniteit van paradigma's waarin beleidsvorming op het gebied van economische ontwikkeling in Brazilië wordt betwist, wordt dit onderzoek afgesloten met een goed gefundeerde poging om twee belangrijke historisch-ideologische periodes af te bakenen, vastgesteld tijdens de kernperiode van het onderzoek. Hierbij is gebruikgemaakt van getuigenissen van betrokkenen, beleidsdocumenten, directe waarnemingen en vele andere bronnen, en van analytische wegwijzers en suggesties zoals die van Hira (1998, 2007), Kern et al. (2014), Yanow (2000), Cameron (1995), en anderen – waaronder de typologie van beleidsverandering van Hall (1993, 2013) en andere wegwijzers om denken over economische ontwikkeling door de tijd heen te vergelijken en te differentiëren. Om paradigma's van economische ontwikkeling die van 2001-2014 van invloed waren in Brazilië goed te interpreteren, zijn ten slotte twee andere elkaar overlappende periodes (1995-2016 en 1500-2016) bekeken, omdat die noodzakelijke stukjes context bieden.

Wanneer we verder kijken dan de hoofdperiodes die voor dit proefschrift zijn onderzocht, zouden de netwerken en economische ideologieën die hier in kaart zijn gebracht een nuttig beginpunt kunnen vormen voor verder onderzoek naar de huidige tijd. De voormalige president Lula, die het land gedurende twee termijnen heeft geleid (2003-2006 en 2007-2010) is gekozen voor een derde termijn (2023-2026). Enkele van de belangrijkste netwerken, betrokkenen en ideologieën zouden nog steeds een rol kunnen spelen in de beleids- en strategievorming van vandaag.

Trefwoorden: *beleidsparadigma's; discourscoalities; economische-kennissetnetwerken; begin 21e-eeuws Brazilië; geschiedenis van de economische ontwikkeling; economisch denken; discours over ontwikkelingsbeleid; interpretatieve beleidsanalyse; monetair beleid; ruraal ontwikkelingsbeleid; energiebeleid.*