

POLÍTICAS DE INCLUSÃO NA PÓS-GRADUAÇÃO

Os bastidores e o histórico da edição da portaria normativa 13/2016

<http://dx.doi.org/10.25091/10.25091/S01013300202100020005>

ANNA CAROLINA VENTURINI*

RESUMO

O artigo analisa como as ações afirmativas na pós-graduação ingressaram na agenda decisória da Capes e do MEC, bem como o processo que resultou na Portaria Normativa n. 13/2016. Baseia-se em documentos e em entrevistas com participantes do grupo de trabalho que discutiu o tema e representantes da Capes e do MEC. O trabalho mostra que a questão não alcançou a agenda geral de políticas públicas do país e que há resistência à edição de normas vinculantes.

PALAVRAS-CHAVE: *ação afirmativa; política pública; agenda; universidade; pós-graduação*

Inclusion Policies at the Graduate Level: The Backstage and the Historic of Normative Order 13/2016

ABSTRACT

The paper analyzes how affirmative action in graduate studies entered the decision-making agenda of Capes and MEC and the process that resulted in Normative Order No. 13/2016. It is based on documents and interviews with members of the working group that discussed the topic and with representatives of Capes and MEC. The work shows that the issue has not reached the country's general agenda of public policies and the resistance to binding norms.

KEYWORDS: *affirmative action; public policy; agenda; university; postgraduate studies*

[*] Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: anna.venturini@cebrap.org.br

INTRODUÇÃO

A primeira etapa da formulação de políticas públicas consiste no reconhecimento de um problema como relevante e na construção de uma consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentá-lo, etapa conhecida como formação da agenda (*agenda-setting*) (Parsons, 1995, p. 87). Apesar da ampla literatura sobre a formação de agendas governamentais, ainda são escassos os estudos sobre a presença das ações afirmativas para ingresso em cursos de mestrado

e doutorado na agenda dos programas de pós-graduação, das universidades e dos órgãos federais responsáveis pela política nacional de pós-graduação — Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Ministério da Educação (MEC).

O estudo da criação de ações afirmativas na pós-graduação apresenta dificuldades práticas. Dentre elas, destacam-se a grande quantidade de programas acadêmicos (mestrado e doutorado) reconhecidos pela Capes (2.763 programas) e o fato de que cada programa institui normas e critérios próprios para a seleção de estudantes. Os dados indicam que, em janeiro de 2018, havia 737 programas de pós-graduação acadêmicos com alguma ação afirmativa, o que representa 26,4% do total. Algumas ações decorrem de decisões dos próprios programas (18,3%), enquanto outras derivam de leis estaduais (8,6%) ou de resoluções do Conselho Universitário (73,1%). Ademais, 67,2% desses programas aplicam apenas o sistema de cotas — a reserva de um percentual das vagas para alguns grupos. A maioria dos programas tem ações em prol de candidatos pretos (92%), pardos (91,3%), indígenas (90,4%) e com deficiência (78,08%); em menor proporção, são atendidos quilombolas (17,8%), pessoas transexuais (10,4%) e outros (Venturini, 2019).

Diante dessa lacuna, o artigo visa analisar como a questão das ações afirmativas para pós-graduação chegou ao governo federal e quais fatores levaram à edição da Portaria Normativa MEC n. 13/2016. Os modelos teóricos que guiarão a análise são o de múltiplos fluxos (*multiple streams*), desenvolvido por John Kingdon (2014), e o de equilíbrio pontuado, elaborado por Frank Baumgartner e Bryan Jones (2009). Assim, diferentemente de estudos que têm como objeto de análise o governo federal como um todo e buscam compreender como diversas questões circulam em sua estrutura, o artigo focaliza a inserção de uma única questão — as ações afirmativas para pós-graduação — na agenda decisória de duas instituições: o MEC e a Capes.

A primeira parte do artigo analisa a literatura sobre a agenda e os modelos teóricos, para, em seguida, explicar o processo específico. Ao fim, o artigo expõe os fatores determinantes para o ingresso das ações afirmativas para pós-graduação na agenda decisória da Capes e do MEC.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Os resultados derivam de documentos disponibilizados pelos órgãos federais e informações coletadas em entrevistas semiestruturadas (Mosley, 2013), além de e-mails, cartas e outros documentos fornecidos pelos entrevistados. Foram realizadas dez entrevistas com

peças que participaram do grupo de trabalho criado pela Capes e pelo MEC para discussão do tema (Quadro 1). Os entrevistados foram selecionados pelo método de bola de neve (*snowball sampling*) (Goldstein, 2002): os primeiros foram escolhidos em razão da menção em documentos oficiais ou notícias sobre o grupo de trabalho e, em seguida, cada um deles foi solicitado a indicar outro participante do grupo ou do processo de edição da portaria. Foram enviados convites a representantes de todas as entidades descritas na Portaria Capes n. 149 de 13/11/2015, de modo a analisar a perspectiva do maior número de participantes possível. Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas e codificadas no NVivo.

QUADRO 1
Entrevistas com participantes do grupo de trabalho

Código Entrevistado(a)	Entidade	Descrição
Entrevistado Educafro	Educafro	Participante do GT
Entrevistado ANPG	Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG)	Participante do GT
Entrevistado Seppir	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir)	Participante do GT
Entrevistado FNEI	Fórum Nacional de Educação Inclusiva (FNEI)	Participante do GT
Entrevistado MEC 1	MEC	Ex-ministro da Educação
Entrevistado Secadi	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/MEC)	Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais/ Secadi/MEC
Entrevistado MEC 2	MEC	Participante do GT e alto executivo do MEC
Entrevistado ABPN	Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)	Participante do GT
Entrevistado Capes	Capes	Ex-presidente da Capes
Entrevistado MEC 3	MEC	Ex-ministro da Educação

Fonte: Venturini, 2019.

AGENDA: CONCEITOS GERAIS

A criação de políticas públicas ocorre de diversas formas e por meio de várias técnicas. Não é possível definir um único processo de criação e desenho, pois ela envolve os mais diversos temas, procedimentos e atores. Ademais, tal criação pode variar de acordo com o ente responsável: legislativo, executivo, agências reguladoras ou outros.

Por muito tempo, predominou na literatura a perspectiva de que o processo de criação de políticas públicas seria composto de uma série de etapas que se iniciava com a definição da agenda e terminava com a avaliação e o término da política. De forma geral, esse processo envolveria quatro fases principais: (i) identificação do problema e estabelecimento de uma agenda; (ii) formulação da política e tomada de decisão; (iii) implementação e (iv) avaliação (Anderson, 1984, p. 3). Essa noção do ciclo de políticas públicas como estágios racionalmente ordenados foi, depois, criticada por representar uma visão artificial de um fenômeno complexo (Lindblom, 1993; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Stone, 1989). Ainda assim, o ciclo pode ser visto como um dispositivo heurístico que nos permite construir um modelo para reduzir a complexidade e a multiplicidade das políticas a uma forma mais gerenciável. Como todo modelo heurístico, deve ser utilizado com cautela (Parsons, 1995, p. 80).

Diante disso, o artigo tem como foco os estágios pré-decisórios do processo: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*) (Kingdon, 2014, pp. 2-3).

Roger W. Cobb e Charles D. Elder (1971) desenvolveram a ideia de agendas políticas para explicar como questões e propostas começam a ser levadas a sério pelos formuladores de políticas. Passou-se a considerar que políticas públicas têm uma fase pré-decisória, em que se definem as questões consideradas apropriadas para intervenção governamental (Jones, 2016, p. 27). A análise da fase pré-decisória foi depois desenvolvida por John Kingdon, que estuda como uma ideia se torna uma preocupação e se transforma em política pública (Kingdon, 2014; Zahariadis, 2007).

A agenda pode ser definida como o conjunto de questões em que atores governamentais e não governamentais, a opinião pública e a mídia prestam atenção em determinado momento (Birkland, 2011). O processo pelo qual as ideias se tornam relevantes para a opinião pública e o governo é chamado de *agenda-setting*. Ele corresponde à transformação de determinadas questões públicas em prioridades governamentais e envolve a captura da atenção para que o enfrentamento a essas questões se materialize em políticas públicas (Birkland, 2011; Capella, 2016). A definição das agendas varia em razão de diferenças institucionais e culturais: por ser um processo politicamente fluido

e dinâmico, é importante considerar seu contexto social e temporal (Zahariadis, 2016, p. 6).

No modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por Kingdon (2014 [1984]), a mudança da agenda resulta da convergência de três fluxos do sistema político: problemas, soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*). Os fluxos são independentes, têm suas próprias regras e dinâmicas, sem que um necessariamente preceda o outro.

Nikolaos Zahariadis (1995; 1999) ressalta que o modelo, apesar de ter sido desenvolvido e utilizado por Kingdon para explicar estágios pré-decisórios da formação da agenda geral de políticas públicas de um país, poderia cobrir todo o processo de formulação de políticas públicas em subsistemas específicos e outros níveis de governo. Diante disso, o presente artigo utiliza o modelo dos múltiplos fluxos para se debruçar sobre uma única questão, a criação de ações afirmativas em cursos de pós-graduação.

TIPOS DE AGENDA

Cobb e Elder (1983) identificam dois tipos de agenda política: a agenda sistêmica, que consiste nas questões consideradas merecedoras de atenção pela comunidade política em determinado período; e a agenda institucional, que envolve o conjunto de questões consideradas ativamente pelos tomadores de decisão.

A agenda sistêmica é abstrata e geral, composta de todas as questões que os membros da comunidade política consideram merecer atenção pública e que envolvem assuntos dentro daquela jurisdição. Toda comunidade política local, estadual ou nacional terá uma agenda sistêmica. A agenda institucional, por sua vez, tende a ser mais específica, envolvendo a consideração de um problema por um órgão decisório e a discussão de alternativas para lidar com ele. Os autores ressaltam que um item pode entrar na agenda institucional sem ter integrado a agenda sistêmica, embora considerem improvável que isso ocorra com temas envolvendo consequências sociais substanciais.

Kingdon (2014), por sua vez, estabeleceu uma diferença entre a *agenda governamental* e a *agenda decisória*. A agenda governamental é composta pelos assuntos aos quais agentes do governo prestam atenção de forma séria em determinado momento. Dentro da agenda governamental, há um conjunto menor de itens que estão sendo efetivamente decididos e que compõem a agenda decisória. São essas as propostas levadas para análise legislativa ou submetidas à decisão da autoridade máxima de um órgão ou departamento.

RECONHECIMENTO DO PROBLEMA E ENTRADA NA AGENDA

No fluxo de problemas, Kingdon (2014, p. 90) busca compreender de que forma as questões são reconhecidas como relevantes e por que alguns problemas passam a integrar a agenda governamental.

O autor faz uma diferenciação entre problemas e condições (idem, p. 109-11). Condições são situações sociais com as quais deparamos diariamente, tais como mau tempo ou doenças, mas sobre as quais não necessariamente consideramos fazer algo; elas apenas se tornam problemas quando as pessoas se convencem de que algo deve ser feito para mudá-las. Os formuladores de políticas e tomadores de decisão fazem avaliações dessas condições com base em seus valores e concepções de situações ideais. Há, portanto, um forte elemento valorativo e interpretativo na transformação de condições em problemas, visto que, normalmente, diversos valores estão ligados a uma questão.

No fluxo de problemas, os formuladores entram em contato com as condições por meio de indicadores, crises, símbolos, além do retorno (*feedback*) de ações governamentais. Porém, Kingdon ressalta que isso não resulta em reconhecimento imediato de um problema, pois tais mecanismos dependem de interpretação e, em alguns casos, há debates sobre a metodologia, a validade de indicadores e a relevância das condições.

A forma de definir um problema é central para a análise do processo, pois impacta as abordagens que serão adotadas e as alternativas que serão vislumbradas (idem). A definição dos problemas também é central no modelo de Baumgartner e Jones (2009 [1993]). Os autores estabeleceram o conceito de imagem de políticas (*policy images*), ideias que sustentam arranjos institucionais e, com isso, permitem que o entendimento sobre a política seja comunicado de forma simples. As imagens representam a forma por meio da qual uma política é entendida e discutida e têm papel essencial na expansão de problemas antes ignorados ou desconhecidos.

Ambos os modelos sustentam que as condições sociais não geram ações políticas automaticamente. Argumentos precisam ser apresentados e aceitos para que uma condição seja considerada um problema e este possa ser resolvido por uma ação governamental. Portanto, para que um problema atraia a atenção dos atores, deve haver uma imagem ou um entendimento que o vincule a uma possível solução governamental (Baumgartner; Jones, 2009). As imagens podem atrair novos participantes e criar oportunidades para promover (ou não) uma questão. Quando há divergências com relação a uma política, seus defensores e oponentes concentram-se em diferentes imagens. Portanto, a disputa em torno da imagem de um problema é fundamental na luta política, pois leva a sua transformação de condição em problema.

O estudo do processo de definição da agenda depende não apenas da análise dos três fluxos de Kingdon, mas também da observação das estruturas institucionais que permitem ou não que um problema acesse a agenda (Mucciaroni, 1992). Em razão da racionalidade limitada para lidar com um grande número de questões, governos delegam autoridade a agentes em subsistemas nos quais questões são processadas de forma paralela, enquanto lideranças se ocupam de temas proeminentes no macrossistema (Baumgartner; Jones, 2009). Marcados por estabilidade e mudanças lentas, graduais e incrementais, os subsistemas são formados por um pequeno número de participantes que compartilha um entendimento comum (*policy image*) e limita o acesso de outros atores (*monopoly*). Baumgartner e Jones (2009, pp. 31-2) utilizam o conceito de espaços de políticas (*policy venues*), locais institucionais com competência para tomar decisões sobre determinado assunto. Cada instituição pode ter uma imagem diferente a respeito de determinado problema. Assim, as imagens das políticas podem ser aceitas ou rejeitadas a depender da arena institucional em que surgem (Baumgartner; Jones, 2009, p. 31). Por isso, instituições, procedimentos e regras exercem papel fundamental no processo de definição de políticas, pois costumam favorecer alguns grupos em detrimento de outros.

No caso das ações afirmativas na pós-graduação, identificamos cinco espaços institucionais decisórios com competência legal e legitimidade para discuti-las e aprová-las: o Congresso Nacional; as assembleias legislativas estaduais; o MEC e a Capes; as universidades e seus conselhos universitários; e os programas de pós-graduação e seus colegiados.

Os dados indicam que a criação de ações afirmativas para pós-graduação não chegou ao legislativo federal entre 2002 e 2019. Apesar de já ter sido apresentado um projeto de lei sobre a criação de cotas na pós-graduação de universidades federais (PL n. 2.890/2015), até hoje o texto não foi objeto de análise nas comissões da Câmara dos Deputados. Logo, não é possível sustentar que a questão tenha ingressado na agenda do legislativo federal no período.

Em 2020, por sua vez, o ex-ministro da Educação Abraham Weintraub publicou a Portaria n. 545/2020, revogando a Portaria Normativa n. 13/2016.¹ Diversos veículos de imprensa afirmaram erroneamente que o ministro havia acabado com as ações afirmativas na pós-graduação. Por isso, foram apresentados novos projetos de lei sobre o tema (PL 3.489/20, PL 3.402/2020 e PL 3.425/2020 na Câmara dos Deputados e PL 3.432/2020 no Senado),² os quais ainda não foram submetidos a apreciação.

Nos legislativos estaduais, até o momento, o tema apenas foi objeto de discussão e aprovação no Rio de Janeiro, não havendo iniciativas semelhantes em outros estados.³

[1] Sobre isso, vide: <https://www.folhape.com.br/colonistas/blogdafolha/portaria-editada-por-weintraub-que-revoga-cotas-na-pos-graduacao-e-alvo-de-aco-es-no-stf/18658/> e <https://www.otempo.com.br/brasil/weintraub-acaba-com-cotas-para-negros-e-indigenas-na-pos-graduacao-1.2350659>. Acesso em 20/5/2021.

[2] Disponíveis, respectivamente, em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256140>, <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2255581>, <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2255756> e <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142645/>. Acesso em 20/5/2021.

[3] As universidades públicas do estado do Rio de Janeiro instituíram ações afirmativas para a pós-graduação em razão da Lei Estadual n. 6.914, de 6 de novembro de 2014.

Com relação aos demais espaços decisórios, nota-se que a questão chegou à agenda de uma comunidade específica — a acadêmica e científica —, tendo sido alvo de debates nos colegiados de determinados programas de pós-graduação, em conselhos universitários e em órgãos do governo federal responsáveis pelo Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG). Portanto, a questão não alcançou a agenda geral de políticas públicas do país. Como será detalhado a seguir, ela chegou à agenda governamental e decisória de um subsistema, mas não envolveu a discussão do problema e de propostas pela opinião pública, pelo Congresso Nacional ou pela Presidência.

Foi possível identificar três fases principais do ingresso do tema na agenda das universidades e do governo federal:

- Primeira fase — 2000-2011: circulação de ideias em uma comunidade (*policy community*) composta por programas específicos, com baixa difusão pelo país.
- Segunda fase — 2012-2016: ingresso do tema na agenda decisória do MEC e da Capes.
- Terceira fase — 2016 em diante: difusão da política e ingresso na agenda de programas e universidades.

O artigo examina a segunda fase, a fim de compreender como a questão das ações afirmativas para pós-graduação chegou a um subsistema (Baumgartner; Jones, 2009).

A Universidade Estadual da Bahia (Uneb) foi a primeira a estabelecer, em 2002, uma política afirmativa voltada para a entrada de negros e indígenas na pós-graduação. Tal episódio é bastante significativo, pois a Uneb e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) foram as primeiras universidades a adotar ações afirmativas de recorte racial no país, o que indica que as medidas para a pós-graduação nasceram simultaneamente às destinadas à graduação, mas seu desenvolvimento, ingresso na agenda governamental e difusão ocorreram de forma diferente. A hipótese do nascimento concomitante de ações para graduação e pós-graduação é reforçada pela afirmação do Entrevistado Educafro (2017) de que a proposta de cotas nos dois níveis educacionais foi apresentada ao governo do Rio de Janeiro em 1998, mas que, taticamente, se optou por deixar o debate sobre a pós-graduação para momento posterior. Essa hipótese também é sustentada pela proposta de cotas apresentada na Universidade de Brasília (UNB) em 1999. A primeira parte do texto, redigido por José Jorge de Carvalho (2006), menciona em vários momentos que o acesso à pós-graduação era proibitivo para negros e apresenta dados do baixo número de docentes negros em universidades públicas.

O número de programas que discutiram a criação de ações afirmativas no período de 2000 a 2011 é baixo (Venturini, 2019). Os dados mostram que questões ligadas à inclusão de certos grupos sociais na pós-graduação foram apresentadas à Capes ao longo dos anos 2000 — especialmente o acesso limitado de negros, a falta de transparência nas seleções, além de críticas ao modelo meritocrático e aos critérios de seleção. Todavia, para os entrevistados, ainda que alguns programas tenham criado políticas afirmativas paralelamente ao desenvolvimento das ações para graduação ao longo da década de 2000, a temática apenas passou a ser discutida com mais intensidade no MEC e na Capes a partir de 2012, em razão dos debates sobre a regulamentação das políticas da graduação decorrentes da Lei Federal n. 12.711/2012. Nota-se, assim, que a questão das ações para a pós-graduação apresentou-se com o transbordamento do debate prévio no âmbito da graduação.

Na visão de diversos respondentes, as ações afirmativas na pós-graduação eram um desdobramento das políticas dos cursos de graduação. A partir de estudos e avaliações sobre a implementação das políticas para graduação, fica claro que estas possuem limites e que estudantes cotistas desse nível de ensino também enfrentam barreiras no acesso à pós-graduação. Segundo o Entrevistado Educafro (2017), no período de 2012 a 2017, a entidade apresentou pedidos ao MEC para que as ações afirmativas fossem instituídas na pós-graduação. A mesma solicitação foi feita à Capes em 2013. Ainda naquele ano, em 19 de julho, o Frei David — dirigente da Educafro — enviou uma carta à presidente Dilma Rousseff questionando o fato de a totalidade dos bolsistas selecionados para o Programa Ciências Sem Fronteiras ter se autodeclarado branca.

A carta deu início a um processo de discussão na Capes e no MEC, e a necessidade de ações afirmativas foi formalizada pela Educafro em uma reunião. A partir dessa demanda, a primeira política ligada à pós-graduação foi o Programa de Desenvolvimento Acadêmico Abdias Nascimento,⁴ que visava promover “a formação de estudantes brasileiros pretos, pardos e indígenas, estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades” por meio de programas de mobilidade internacional, bem como a promoção de programas de acesso e permanência no mestrado e no doutorado em universidades públicas (Brasil, 2013).

Vale destacar que o Programa Abdias Nascimento se assemelha ao Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford — o International Fellowship Program (IFP), criado em 2001 e uma das primeiras iniciativas de inclusão na pós-graduação no Brasil (Rosemberg, 2013; Unbehau; Leão; Carvalho, 2014). O IFP tinha por objetivo “conceder bolsas de mestrado e doutorado

[4] Portaria Normativa MEC n. 1.129, de 17 de novembro de 2013.

a pessoas provenientes de grupos sociais sub-representados no ensino superior e que atestassem compromisso com a justiça social” (Rosemberg, 2013, p. 4).

A questão retornou à Capes em 2014 por meio do movimento nacional de estudantes de pós-graduação. Segundo o Entrevistado ANPG (2018), a questão da “diversificação étnica na pós-graduação” foi submetida a deliberação no 24º Congresso Nacional de Pós-Graduandos, realizado no Rio de Janeiro entre 1º e 4 de maio de 2014. Uma das resoluções, aprovada em plenário, destaca a urgência da luta por cotas para negros e indígenas e estabelece que a ANPG “apoia as cotas raciais, é a favor das cotas sociais, assim como reserva aos deficientes na pós-graduação de instituições públicas” (ANPG, 2014).

No mesmo ano, a ANPG apresentou à Capes pedidos de alteração da Plataforma Sucupira⁵ para tornar obrigatória a autodeclaração étnico-racial de discentes e docentes. Para a ANPG, a alteração era essencial para a produção de dados sobre a composição da pós-graduação.

Segundo alguns entrevistados, as ações afirmativas para pós-graduação também se tornaram necessárias após a criação de cotas raciais em cargos na administração pública federal. A medida, implementada por meio da Lei Federal n. 12.990/2014, é aplicável à contratação de novos docentes por meio de concursos públicos. Assim, segundo o Entrevistado Seppir (2018), era necessário criar condições para sua implementação, porque “é impossível cumprir a lei se você não tem as condições, se você não tem uma maior presença da população negra e indígena em cursos de pós-graduação”.

No início do segundo mandato de Dilma Rousseff, em 2015, novos pedidos foram apresentados pela Educafro e pela ANPG ao MEC e à Capes. Segundo o Entrevistado Secadi (2018), após a nomeação de Renato Janine Ribeiro como ministro da Educação, a Educafro pediu a edição de uma nova portaria. Isso resultou na publicação da Portaria MEC n. 929/2015 e da Portaria Capes n. 149/2015, que criaram um Grupo de Trabalho (GT) para estudar ações de inclusão na pós-graduação.

A reconstrução histórica apresentada demonstra que a questão das ações afirmativas para pós-graduação não ingressou na agenda sistêmica do país segundo os requisitos mencionados por Cobb e Elder (1983), pois as informações sobre tais políticas são pouco divulgadas fora da comunidade científica e, com isso, não houve ampla atenção ou preocupação compartilhada do público sobre a necessidade de ação governamental. Ou seja, em um primeiro momento, a questão circulou nas comunidades formadas por programas de pós-graduação específicos, não tendo sido alvo de discussões intensas na mídia, no Executivo ou no Legislativo.⁶ Somente após quase uma década da criação das políticas para a graduação é que a questão chega a um subsistema

[5] A Plataforma Sucupira é uma ferramenta utilizada para coletar informações para análise e avaliação do SNP.

[6] Enquanto o intenso debate na mídia teve uma influência direta no ingresso das políticas para a graduação na agenda, na pós-graduação essa influência foi indireta, como um transbordamento do debate anterior.

(Baumgartner; Jones, 2009) — os órgãos federais responsáveis pela pós-graduação —, em decorrência de pressões de entidades do movimento estudantil e da sociedade civil organizada.

Trata-se de um caso clássico em que a solução surge antes de o governo reconhecer a existência do problema. As soluções (ações afirmativas) aparecem nas comunidades (*policy communities*) ao longo da década de 2000, mas apenas em 2015 o acesso à pós-graduação passa a ser visto pelo poder público como um problema digno de atuação. Portanto, esses dados não sustentam o argumento de Cobb e Elder (1983) de que questões com consequências sociais substanciais dificilmente ingressariam na agenda governamental sem que tivessem atingido um status sistêmico. De fato, as ações afirmativas ingressaram na agenda institucional dos órgãos governamentais responsáveis pelo SNPG: a Capes e o MEC reconheceram a existência de um problema relacionado ao acesso de determinados grupos sociais à pós-graduação e criaram um Grupo de Trabalho (GT) para discutir alternativas viáveis.

Nota-se, assim, que, pelas características dos subsistemas de políticas públicas, o ingresso de temas em suas agendas ocorre de maneira diferente. Em temáticas próprias de subsistemas com grande nível de autonomia, como é o caso das universidades públicas e dos programas de pós-graduação, questões podem ingressar na agenda institucional sem terem passado pela agenda sistêmica das políticas públicas do país.

ATORES E EMPREENDEDORES DE POLÍTICAS

Em seu modelo, Kingdon (2014) indica vários participantes do processo de formação da agenda, incluindo atores governamentais — presidente, políticos, burocratas — e não governamentais — grupos de interesse, pesquisadores, a mídia, entre outros. Um elemento destacado por Kingdon são os empreendedores de políticas, concebidos como atores que defendem soluções específicas e tentam acoplar os três fluxos, aproveitando as oportunidades que surgem quando há uma janela de política aberta para influenciar seus resultados (Cohen, 2016, p. 180; Kingdon, 2014, p. 179).

A definição de problemas e a proposição de soluções na agenda são os principais desafios enfrentados pelos empreendedores, que investem grande esforço para atrair atenção a suas propostas. Kingdon (2014) sustenta que os empreendedores mais bem-sucedidos são aqueles com maior acesso aos tomadores de decisão, o que garante maior receptividade a suas soluções. A argumentação representa uma importante estratégia na formulação de políticas, pois pode ser usada para manipular os debates (Riker, 1986) e a atenção dos atores.

Em vista disso, mostrou-se relevante identificar os principais atores responsáveis por pautar a temática e fazer com que a questão das ações afirmativas começasse a ser discutida no âmbito de órgãos do governo federal.

Embora pessoas de diversas entidades tenham participado do GT instituído pela Capes e pelo MEC para discutir o assunto, os entrevistados ressaltaram que os debates mais intensos foram incentivados por Frei David, da Educafro. A questão das pessoas negras esteve mais presente, enquanto os representantes das pessoas com deficiência e dos indígenas eram menos atuantes.

Kingdon (2014) ressalta que a influência presidencial é essencial no processo de formação da agenda, mas a hipótese não parece se confirmar no caso aqui estudado. Nas entrevistas e nos documentos analisados, a Presidência não é mencionada como um ator relevante no processo de reconhecimento de que as ações afirmativas para pós-graduação são um problema digno de consideração pelo governo. Como se verá adiante, a Presidência da República só é mencionada em razão da iminência do *impeachment* de Dilma Rousseff.

Percebe-se, portanto, que diferentemente do que ocorreu no processo das ações afirmativas para graduação, marcado por mobilização social e iniciativa presidencial (Htun, 2004),⁷ na pós-graduação os principais empreendedores das políticas foram estudantes de pós-graduação, docentes e entidades da sociedade civil.

Kingdon também sustenta que funcionários públicos de carreira não são particularmente importantes na configuração da agenda em comparação com outros atores, mas têm mais impacto na definição e na implementação das alternativas (Kingdon, 2014). No caso em questão, nota-se que funcionários de carreira exerceram papel importante no fluxo de soluções, pois foram responsáveis pela produção de dados estatísticos sobre a identidade étnico-racial de discentes, docentes e pesquisadores, bem como pela apresentação das propostas do GT aos tomadores de decisão na Capes.

Um terceiro grupo de atores apontado por Kingdon é composto por ministros, secretários e outros funcionários nomeados e em cargos comissionados. Eles não seriam responsáveis pela criação das ideias, mas exerceriam papel relevante na divulgação delas para pessoas importantes dentro e fora do governo. Os dados demonstram que o apoio de alguns assessores e secretários às ações afirmativas na pós-graduação foi essencial não apenas para a criação do GT como para a consideração da ideia de uma portaria pelo ministro da Educação, Aloizio Mercadante.

Em relação aos participantes externos, os principais empreendedores foram entidades da sociedade civil. A Educafro participou de todas as etapas e atuou como um verdadeiro grupo de pressão pelo

[7] Ao fim dos anos 1990, com a visibilidade garantida pela maior disponibilidade de dados sobre dimensões socioeconômicas da desigualdade racial, pelo movimento transnacional por políticas identitárias e pelas pressões de movimentos negros, o combate à desigualdade racial ingressou na agenda dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, principalmente, de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016). As ações afirmativas entraram na agenda governamental, e a expressão passou a ser utilizada por grupos na demanda por direitos e políticas públicas. Em 2012, a criação de cotas foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF); posteriormente, o Congresso aprovou a Lei Federal n. 12.711/2012, que estabelece que todas as instituições federais de ensino superior e técnico devem fazer reserva de vagas. Sobre isso, ver: Feres Junior *et al.* (2018) e Htun (2004).

reconhecimento do problema da sub-representação de grupos na pós-graduação. A ANPG também exerceu papel relevante, primeiramente ao pressionar a Capes pela inclusão da autodeclaração étnico-racial na Plataforma Sucupira e, ao longo das discussões do GT, ao apoiar a Educafro na pressão pela edição da portaria.

Nota-se que, apesar de o(s) ministro(s) da Educação e o(s) presidente(s) da Capes serem os atores mais visíveis do processo — aqueles mencionados pela mídia e responsáveis pela edição das portarias —, os participantes mais influentes na formação da agenda foram os funcionários em comissão e as entidades da sociedade civil.

DISCUSSÃO DE ALTERNATIVAS NO GRUPO DE TRABALHO

Kingdon (2014) sustenta que a maior parte da definição de alternativas ocorre em comunidades de especialistas. Nelas, ideias e propostas eleitas a partir de uma série de possibilidades resultam em uma lista de propostas que poderão passar à agenda decisória e ser efetivamente consideradas pelos tomadores de decisão.

Para o acesso à pós-graduação, a principal solução vislumbrada pelos participantes do GT foi a reserva de vagas para os grupos-alvo. Segundo os entrevistados, não foram discutidas outras modalidades de ação afirmativa, tais como a criação de vagas adicionais, a realização de processos seletivos separados ou o oferecimento de cursos preparatórios semelhantes aos do programa de bolsas da Fundação Ford em parceria com a Fundação Carlos Chagas (Rosemberg, 2013).

Em uma das reuniões do GT, foi apresentado o modelo adotado em 2015 pela Universidade Federal de Goiás (UFG), que os entrevistados julgaram mais completo por considerar vários tipos de ingresso (concorrência por vagas em áreas de concentração e linhas de pesquisa ou por vagas de um orientador). O relatório final do GT recomenda a reserva de, “no prazo de três anos consecutivos, 10%, 20% e 30%, respectivamente, das vagas dos programas de Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado em instituições do Sistema Federal do Ensino Superior” (Capes, 2016a).

No entanto, os representantes dos órgãos federais, especialmente a Capes, se manifestaram contrariamente à edição de normativos que tornassem obrigatória a adoção de ações afirmativas. Para a Capes (2016b), “a escolha dos alunos para ingressar na pós-graduação é feita pela universidade, e não pela agência”, a qual não poderia ignorar a autonomia dos programas para definir seus critérios de seleção. Segundo o Entrevistado MEC 3 (2018), a iniciativa deveria partir das universidades e dos programas, a menos que houvesse uma lei específica, como a relativa à graduação.

Logo, a imposição de cotas esbarrava na autonomia universitária, em especial dos programas, que era vista por alguns participantes como uma das causas de sub-representação de certos grupos. Na reunião realizada em 19 de abril de 2016, o representante da Coordenação de Políticas de Educação Escolar Indígena ponderou que a sub-representação das etnias indígenas na pós-graduação “tem se dado muito em função da autonomia das universidades, já que com isso cada IES e cada PPG traçam suas próprias regras de admissão não contemplando a especificidade de formação desses povos” (Capes, 2016b).

Uma das principais propostas expostas foi a adição de um critério à avaliação quadrienal dos programas pela Capes: a criação de ações afirmativas deveria ser considerada positivamente, para criar um incentivo institucional à sua adoção (Capes, 2016b).⁸ Todavia, a proposta enfrentou resistência da Capes, novamente sob o argumento de violação da autonomia dos programas.

[8] Vide item 14 do relatório final do GT.

Sobre a permanência, as principais propostas discutidas no GT foram a distribuição das bolsas preferencialmente aos beneficiários da ação afirmativa e o aumento do valor das bolsas para estudantes com deficiência, indígenas e quilombolas. Os defensores da primeira proposta argumentaram que a exigência de dedicação exclusiva, adotada pela maioria dos programas, se revelava proibitiva para pós-graduandos negros, que precisavam recorrer a empregos por motivos socioeconômicos. Assim, era essencial assegurar que beneficiários de ações afirmativas recebessem bolsas de estudo e pudessem permanecer nos cursos.

Entretanto, ambas as propostas enfrentaram resistência por parte das agências de fomento federais — Capes e CNPq —, que sustentavam que “a bolsa é fornecida pela Capes à IES e ao PPG, e não diretamente ao aluno” (Capes, 2016b). Novamente a autonomia universitária foi utilizada para justificar a rejeição da proposta. Ademais, o aumento do valor das bolsas foi considerado inviável diante da escassez de recursos e das reduções do orçamento dessas agências. Por fim, a alocação das bolsas esbarrava no argumento do mérito, pois, para alguns participantes do GT, elas deveriam ser concedidas aos alunos com melhor classificação nas seleções, independentemente de sua identidade.

Muitas das alternativas vislumbradas pelo GT foram rejeitadas pelos tomadores de decisão, que as consideraram inviáveis tecnicamente (autonomia universitária) ou contrárias a valores defendidos pela cúpula da comunidade acadêmica (meritocracia). E, na visão de alguns deles, as soluções apresentadas no relatório do GT dependiam de lei para que fossem implementadas (Capes, 2016b).

Apesar de funcionários e técnicos da Capes terem participado da elaboração e assinado o relatório final, não parecia haver consenso interno, pois logo em seguida a coordenação optou por prorrogar a

duração do GT e argumentou que eram necessários subsídios mais consistentes para decidir.

Porém, nem todas as propostas foram rejeitadas de pronto. Na reunião realizada em 19 de abril de 2016, houve consenso sobre encaminhamentos que não foram considerados violadores da autonomia nem sujeitos à aprovação de leis. Dentre eles, destaca-se o envio de pedido ao CNPq pela inclusão de uma declaração de deficiência e pela retirada da resposta “não declarado” para o campo etnia/raça/cor do formulário da Plataforma Lattes, tornando obrigatória a autodeclaração étnico-racial. Todavia, dado o encerramento do GT em maio de 2016, muitas dessas recomendações não foram encaminhadas.

PROCESSO DECISÓRIO E A EDIÇÃO DA PORTARIA NORMATIVA N. 13/2016

Mudanças na agenda e o ingresso de uma questão na agenda decisória ocorrem em ocasiões que Kingdon (2014, p. 165) denomina janelas de políticas (*policy windows*), caracterizadas por uma convergência de fluxos: quando há o reconhecimento de um problema, uma alternativa disponível e condições políticas propícias para mudança. Kingdon sustenta que uma janela se abre por causa de mudanças no fluxo político, por exemplo, alterações na distribuição ideológica do Congresso, na administração ou no clima político nacional. A mudança de administração seria a janela mais óbvia, visto que um novo presidente pode dar a grupos a oportunidade de empurrar posições e propostas que não tiveram espaço na gestão anterior (idem, p. 167).

Ao criar o GT em 2015, a Capes e o MEC visavam compreender a participação dos diversos grupos na pós-graduação e discutir alternativas que viabilizassem sua maior inserção. Inicialmente, os órgãos não vislumbravam a edição de qualquer normativo que obrigasse à criação de ações afirmativas, pois entendiam ser necessário respeitar a autonomia dos programas para definir seus critérios de seleção. Isso só se alterou durante uma reunião em abril de 2016, após a elaboração do relatório final do GT e a prorrogação de suas atividades pela Capes. Os dados disponíveis sobre a participação dos grupos na pós-graduação eram de 2010, o que, segundo a agência, não poderia orientar uma decisão a ser tomada em 2016, razão pela qual era necessária a produção de dados mais atualizados e abrangentes. Ademais, a Capes ressaltava que sua atuação era restrita e esbarrava na autonomia dos programas para a escolha de alunos e dos beneficiados por bolsas de estudos (Capes, 2016b), aspecto também destacado pela Secadi-MEC.

Tais colocações, especialmente a necessidade de uma lei tal como na graduação, levaram a Educafro a propor uma nova alternativa: a edição de uma portaria, dada a urgência decorrente da possível transição para um governo de viés não progressista. Todavia, a Capes se

manifestou contrariamente à proposta, sob o argumento de que era um normativo frágil e facilmente revogável. Embora a preocupação com um possível retrocesso decorrente da mudança no governo seja mencionada na ata da reunião e nas entrevistas, a Capes considerou que a eventual transição não impactaria os trabalhos do GT, visto que os servidores estariam comprometidos com suas atividades independentemente do cenário político e de quem estivesse na presidência da agência.

Após a reunião, a Educafro e a ANPG passaram a pressionar o ministro da Educação, Aloizio Mercadante, pela edição de uma portaria que considerasse as propostas constantes do relatório final do GT. Os dados demonstram que a negociação da portaria não foi realizada no âmbito do GT e envolveu apenas algumas entidades (Educafro e ANPG), com mediação de representantes do MEC. Ela transcorreu em um período curto de tempo, dada a aproximação da saída de Dilma Rousseff da Presidência da República.

Segundo os entrevistados, a participação de um funcionário comissionado foi essencial, pois foi quem elaborou a primeira minuta da portaria e auxiliou na negociação. As informações coletadas indicam que a primeira minuta submetida ao ministro da Educação foi enviada à Capes para apreciação. A agência solicitou que fosse retirado um trecho referente à obrigatoriedade de reserva de bolsas para estudantes de alguns grupos, a fim de respeitar a autonomia universitária. Apenas após o ajuste da minuta, o ministro da Educação concordou em assinar. Em 11 de maio de 2016, o MEC emitiu a Portaria Normativa n. 13, que estabeleceu que as Instituições Federais de Ensino Superior tinham 90 dias para apresentar propostas sobre a inclusão de pretos, pardos, indígenas e estudantes com deficiência em seus programas de pós-graduação.

Segundo o Entrevistado Educafro (2017), após o *impeachment*, o novo ministro da Educação, José Mendonça Bezerra Filho, quis revogar a portaria, mas foi convencido a não o fazer por membros da Educafro, que ameaçaram se manifestar na porta do MEC. Kingdon (2014, p. 154) aponta que o início de um novo governo pode empurrar novos itens ou impedir que certos assuntos entrem ou permaneçam na agenda. Porém, no caso em análise, a janela foi aberta justamente pela proximidade da mudança de governo, já que a entrada do novo presidente não era vista como uma oportunidade para os defensores das ações afirmativas na pós-graduação. Pelo contrário, eles entendiam que a mudança poderia representar um retrocesso nos direitos de grupos vulneráveis alcançados em governos anteriores. A convergência dos fluxos ocorreu quando os movimentos sociais perceberam que a iminência da troca da Presidência da República colocava em risco todo o trabalho do GT, o que tornava as condições políticas propícias à

aprovação de afogadilho da alternativa disponível naquele momento — a edição de uma portaria — para lidar com o problema reconhecido como relevante: a sub-representação de grupos na pós-graduação.

A análise apresentada demonstra que, em determinados casos, a mudança de governo pode representar a abertura de uma janela não em razão do surgimento de novas oportunidades com o novo governo, mas em decorrência do risco de defensores perderem acesso aos formuladores de políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou explicar como as ideias sobre as ações afirmativas na pós-graduação se tornaram relevantes para a Capes e para o MEC. Para tanto, foram utilizados modelos teóricos centrados na maneira como questões ingressam na agenda decisória de órgãos governamentais.

Ficou demonstrado que a questão chegou somente à agenda específica da comunidade acadêmica, não tendo alcançado a agenda geral de políticas públicas do país. Quanto ao ingresso na agenda decisória da Capes e do MEC, os dados mostram que a questão foi apresentada aos órgãos nos anos 2000, mas apenas passou a ser discutida com intensidade a partir de 2012, em razão de debates sobre as políticas da graduação e sobre a criação de cotas raciais nos concursos públicos.

De fato, as ações afirmativas ingressaram na agenda institucional da Capes e do MEC, que consideraram pedidos feitos pela Educafro e pela ANPG e criaram um GT para discutir soluções viáveis para o problema. A edição da Portaria Normativa MEC n. 13/2016, porém, apenas foi sugerida em abril de 2016 em razão da aproximação do impedimento de Dilma Rousseff, o que abriu uma janela para os defensores da política.

Conclui-se, portanto, que em temáticas próprias de subsistemas com certo grau de autonomia, como é o caso das universidades e dos programas de pós-graduação, questões podem ingressar na agenda institucional sem antes passar pela agenda sistêmica do país. Contudo, é preciso notar que se trata de caso ocorrido sob um governo de centro-esquerda e favorável às ações afirmativas. Estudos complementares são necessários para verificar se o ingresso de temas nos subsistemas pode ser influenciado ou, ao contrário, restrito em governos mais conservadores.

Recebido para publicação
em 16 de janeiro de 2020.

Aprovado para publicação
em 9 de setembro de 2020.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

120, mai.–ago. 2021

pp. 261-279

ANNA CAROLINA VENTURINI [<https://orcid.org/0000-0001-8370-5476>] é bacharel e mestre em direito pela Universidade de São Paulo (USP) e doutora em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj). É pós-doutoranda vinculada ao Programa Internacional e Interdisciplinar de Pós-Doutorado (IPP) do Cebrap.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, James E. *Public Policymaking: An Introduction*. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin, 1984.
- ANPG. “Propostas de Resolução dos Grupos de Discussão do 24º Congresso Nacional de Pós-Graduandos”. *Resoluções do 24º Congresso Nacional de Pós-Graduandos*, 2014, p. 7.
- Baumgartner, Frank R; Jones, Brian D. *Agendas and Instability in American Politics*. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- Birkland, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 3. ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2011.
- Brasil. “Portaria Normativa MEC n. 1.129, de 17 de Novembro de 2013”. *Diário Oficial da União*, seção 1 (226), 2013.
- Capella, Ana Cláudia Niedhardt. “Agenda-Setting Policy: Strategies and Agenda Denial Mechanisms”. *Organizações & Sociedade*, v. 23, n. 79, 2016, pp. 675-91.
- Capes. “Ajuda-Memória da Reunião do GT de Inclusão na Pós-Graduação realizada em 19 de abril de 2016”. *Grupo de Trabalho Criado pela Portaria Capes 149/2015*, 2016a.
- . “Conclusões do GT designado pela Portaria Capes n. 149 de 13 de novembro de 2015”. *Grupo de Trabalho Criado pela Portaria Capes 149/2015*, 2016b.
- Carvalho, José Jorge de. *Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior*. 2. ed. Brasília: Attar, 2006.
- Cobb, Roger W.; Elder, Charles D. “The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory”. *The Journal of Politics*, v. 33, n. 4, 1971, pp. 892-915.
- . *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.
- Cohen, Nissim. “Policy Entrepreneurs and Agenda Setting”. In: Zahariadis, Nikolaos (org.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2016, pp. 180-99.
- Feres Junior, João; Campos, Luiz Augusto; Daflon, Verônica Toste; Venturini, Anna Carolina. *Ação afirmativa: conceito, história e debates*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.
- Goldstein, Kenneth. “Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews”. *Political Science & Politics*, v. 35, n. 4, 2002, pp. 669-72.
- Htun, Mala. “From ‘Racial Democracy’ to Affirmative Action: Changing State Policy on Race in Brazil”. *Latin American Research Review*, v. 39, n. 1, 2004, pp. 60-89.
- Jones, Bryan D. “A Radical Idea Tamed: The Work of Roger Cobb and Charles Elder”. In: Zahariadis, Nikolaos (org.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2016, pp. 25-34.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care*. 2. ed. Boston: Pearson Education, 2014, v. 4.
- Lindblom, Charles Edward. *The Policy-Making Process*. 3. ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993.
- Mosley, Layna. *Interview Research in Political Science*. Ithaca/Londres: Cornell University Press, 2013.
- Mucciaroni, Gary. “The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique”. *Polity*, v. 24, n. 3, 1992, pp. 459-82.
- Parsons, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot/Brookfield: Edward Elgar, 1995.

- Riker, William H. *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press, 1986.
- Rosemberg, Fúlvia. “Ação afirmativa na pós-graduação: o programa internacional de bolsas da Fundação Ford na Fundação Carlos Chagas”. *Textos FCC*, v.36, 2013.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. “Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach”. In: *Theoretical Lenses on Public Policy*. Boulder: Westview, 1993.
- Stone, Deborah. “Causal Stories and the Formation of Policy Agendas”. *Political Science Quarterly*, v. 104, n. 2, 1989, pp. 281-300.
- Unbehaum, Sandra; Leão, Ingrid Viana; Carvalho, Camila Magalhães. “Programas e áreas de concentração em direitos humanos no Brasil: o desenho de uma possível interdisciplinaridade”. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, v. 2, n. 2, 2014, pp. 35-53.
- Venturini, Anna Carolina. *Ação afirmativa na pós-graduação: os desafios da expansão de uma política de inclusão*. Tese (doutorado em ciência política) — Iesp-Uerj, Rio de Janeiro: 2019.
- Zahariadis, Nikolaos *Markets, States, and Public Policy: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.
- _____. “Ambiguity, Time, and Multiple Streams”. In: Sabatier, Paul A (org.). *Theories of the Policy Process*. 1. ed. Boulder: Westview Press, 1999, pp. 73-93.
- _____. “The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects”. In: Sabatier, Paul A. (org.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview, 2007, pp. 65-92.
- _____. (org.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2016.

