



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

## **Análise do Programa Novas Oportunidades no quadro da Mudança nas Políticas Públicas**

Ecaterina Jalba

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor João Trocado da Mata, Professor Auxiliar Convidado,  
Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2022



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de Ciências Políticas e Políticas Públicas

**Análise do Programa Novas Oportunidades no quadro da Mudança nas Políticas  
Públicas**

Ecaterina Jalba

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor João Trocado da Mata, Professor Auxiliar Convidado,  
Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2022

*Ao meu avô*  
*Com eterna saudade*



## **Agradecimentos**

Chega ao fim mais uma etapa do meu percurso académico. Percurso este marcado por aprendizagens, memórias e oportunidades que contribuíram para o meu desenvolvimento pessoal. Sinto a necessidade de agradecer a todos que participaram nesta fase da minha vida.

Agradeço ao Professor Doutor João Trocado da Mata por ter aceitado orientar a presente dissertação. Quero agradecer pela sua disponibilidade ao longo deste tempo, pelo apoio, motivação e simpatia em todos os momentos.

Agradeço ao ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa por ter sido a universidade na qual foi possível realizar o meu percurso académico. A todos os professores que me cruzei ao longo dos anos da licenciatura e mestrado, um grande agradecimento.

Um especial agradecimento à Câmara Municipal de Lisboa, principalmente ao Dr. Luís Vicente do Departamento de Desenvolvimento e Formação, pela sua simpatia, ajuda e disponibilidade na cedência de materiais que necessitei ao longo da dissertação.

O meu sincero agradecimento à minha família, aos meus pais e em particular à Tatiana e ao Filipe por terem sido pilares ao longo da minha vida académica e pessoal. Ao David em especial, pela sua compreensão, motivação e carinho.

Não posso deixar de agradecer aos meus amigos, aqueles que, estiveram sempre ao meu lado durante estes anos, aqueles que me acolheram e apoiaram, em particular, ao José, à Inês, à Sofia, ao Nuno, ao João P. e ao Pedro.

A todos o meu muito obrigada.



## **Resumo**

A mudança nas políticas tem recebido uma diminuta atenção no quadro da análise do processo político através do modelo das etapas, sendo assim pouco discutidas as questões relativas ao que acontece às políticas públicas após a avaliação.

A presente dissertação tem como objetivo contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre a terminação das políticas públicas, enquanto modalidade da mudança, a partir do estudo do Programa Novas Oportunidades. Com base na análise das intervenções dos partidos políticos sobre a mencionada política nas reuniões da Comissão da Educação e Ciência da Assembleia da República, o estudo conclui que a ideologia foi a principal razão que levou o Governo a encerrar os Centros Novas Oportunidades e posteriormente extinguir o programa.

Palavras-chave: Terminação; Políticas Públicas; Programa Novas Oportunidades.



## **Abstract**

Policy change has received little attention within the framework of the analysis of the policy process through the stages model, and issues related to what happens to public policies after evaluation have been little discussed.

The present dissertation is intended to contribute to the deepening of knowledge on the termination of public policies, as a modality of change, based on the study of the New Opportunities Programme. Based on the analysis of the political parties' interventions on the mentioned policy in the meetings of the Education and Science Commission of the Portuguese Parliament, the study concludes that ideology was the main reason that led the Government to close the New Opportunities Centres and then to extinguish the programme.

Keywords: Termination; Public Policies; New Opportunities Programme.



# Índice

Agradecimentos.....	i
Abstract .....	v
Glossário de siglas.....	ix
Introdução .....	1
Capítulo 1 – Revisão e enquadramento teórico.....	3
1.1 Caminho a seguir no pós- avaliação.....	3
1.2. Terminação enquanto fase do <i>Policy Cycle</i> .....	10
1.2.1. Terminação a vários níveis (funções, políticas, programas, organizações).....	11
1.2.2 Razões da terminação de políticas públicas .....	13
1.2.3 A ocorrência da terminação.....	14
1.2.4. Estratégias, táticas e variáveis do processo de terminação.....	15
1.2.5. Modelo de análise da terminação .....	19
1.3 Sucessão, terminação parcial ou terminação enquanto mudança política .....	21
Capítulo 2 – “Aprender Compensa”.....	25
Capítulo 3 – Objetivo da pesquisa, modelo de análise e a hipótese de investigação .....	29
Capítulo 4 – Estratégia metodológica .....	33
Capítulo 5 – Trabalho empírico e resultados.....	37
Fontes .....	52
Referências bibliográficas .....	53



## **Glossário de siglas**

ANEFA	Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos
ANQ	Agência Nacional para a Qualificação
CE	Comissão Europeia
CNO	Centros Novas Oportunidades
EFA	Educação e Formação de Adultos
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PNO	Programa Novas Oportunidades
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
RVCC	Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura



## Introdução

A presente dissertação tem como objetivo geral contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre a fase da mudança das políticas públicas no quadro do modelo heurístico das Etapas. Em particular, pretende-se analisar a terminação das políticas públicas após a avaliação.

O estudo da fase da terminação enquanto mudança de uma política pública torna-se relevante na medida em que garante uma análise completa do todo o processo político. Embora sejam raros os casos de políticas públicas que passaram pelo processo de terminação, o Programa Novas Oportunidades é destacado por alguns autores como Maria de Lurdes Rodrigues (2014), Luís Capucha (2018), Anabela Pinheiro e João Queirós (2017) como um exemplo de política educativa que efetivamente passou pela terminação, sendo por isso escolhido como estudo de caso. Segundo autores como Quivy e Campenhoudt, “a melhor forma de começar um trabalho de investigação social consiste em nos esforçarmos por enunciar um projeto sob a forma de uma pergunta de partida (...) a pergunta servirá de primeiro fio condutor da investigação” (Quivy e Campenhoudt, 2005:41).

A presente dissertação pretende responder à seguinte pergunta de partida: “Quais foram os fatores que levaram à terminação do Programa Novas Oportunidades?”

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo - “Enquadramento teóricos” – faz o enquadramento teórico da temática, recorrendo à revisão da literatura no sentido de discutir a fase da terminação e tentar responder à pergunta acima anunciada. Explica igualmente a abordagem da terminação enquanto fase do ciclo político, a ocorrência da terminação a vários níveis políticos, as razões e estratégias que facilitam a terminação. No capítulo 2 - “Programa Novas Oportunidades «Aprender Compensa»” – é feita a apresentação do Programa Novas Oportunidades, dos seus objetivos, dos eixos estruturadores da política pública, bem como dos resultados alcançados. O capítulo 3 - “Objetivo da pesquisa, modelo de análise e hipótese de investigação” – explicita o objetivo da pesquisa, o modelo de análise adotado (o modelo dos fluxos múltiplos de John Kingdon) e a hipótese a testar a partir da análise de uma política pública.

No capítulo 4 – “Estratégia metodológica” – é realizada a descrição das estratégias às quais se recorreu para verificar as hipóteses colocadas. O capítulo 5-“Trabalho empírico e resultados” - desenvolve a análise da política educativa em estudo de acordo com o modelo teórico e apresentação dos resultados atingidos.

Por último, são expostas as conclusões finais, as limitações e dificuldades do estudo ao longo da presente dissertação.

# Capítulo 1 – Revisão e enquadramento teórico

## 1.1 Caminho a seguir no pós- avaliação

O conceito de políticas públicas é um conceito polissêmico, Thoenig enumera na sua obra de 1980 pelo menos quarenta definições de políticas públicas (Thoenig, 1985). Knoepfel (2011) fornece uma das definições mais completas ao vê-las como “uma série de decisões ou atividades intencionalmente coerentes tomadas ou realizadas por diferentes atores públicos - e por vezes - privados, cujos recursos, ligações institucionais e interesses variam, com vista a resolver de forma orientada um problema que é politicamente definido como de natureza coletiva.”<sup>1</sup> (Knoepfel, et al.2011: 70).

Para a compreensão da construção e funcionamento das políticas públicas, bem como da complexidade envolvida nesse processo, que conta com o envolvimento de múltiplos atores em diversos níveis de ação, vários cientistas políticos desenvolveram quadros teóricos e modelos analíticos. De entre os muitos existentes, o modelo das Etapas (*Policy Cycle*) de Harold Lasswell (1956) é dos mais conhecidos e dos primeiros apresentados. Lasswell sugere analisar as políticas públicas como resultado de um ciclo político composto por várias etapas. As etapas podem ser estudadas de forma isolada ou interligadas uma com a outra. Inicialmente, foram propostas as seguintes fases: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação. Ao longo do tempo, surgiram várias propostas de fases integrantes. Contudo, as referidas pela maioria dos autores são as seguintes: do problema e agendamento, formulação das medidas, implementação, avaliação e mudança (Rodrigues e Carreiras, 2017).

No âmbito da dissertação, torna-se obrigatório realizar uma abordagem à fase que está presente em todos os modelos de análise das políticas públicas: a avaliação e mudança. Principalmente devido à ligação de interdependência entre a fase de avaliação

---

<sup>1</sup> Tradução livre de “a public policy is defined as a series of intentionally coherent decisions or activities taken or carried out by different public – and sometimes – private actors, whose resources, institutional links, and interests vary, with a view to resolving in a targeted manner a problem that is politically defined as collective in nature.” Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2011). *Public Policy Analysis*. Bristol, Polity Press University of Bristol.

e a fase de terminação, ideia muito defendida por alguns cientistas políticos como Eugene Bardach (1976), Peter deLeon (1983, 1978) e Wayne Parsons (1996).

A “última” fase do *policy cycle* é vista como o momento do ciclo político onde se produz o *feedback* sobre as fases anteriores, ou seja, realiza-se um balanço quanto ao sucesso ou fracasso das medidas implementadas na resolução do problema inicial (Secchi, 2012). Dito de uma forma simples, “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos.” (Ala-Harja e Helgason, 2014:8). A avaliação é extremamente importante no processo político, tanto pelo facto de dar credibilidade aos mecanismos e medidas tomadas, como garante a sustentabilidade política das soluções encontradas.

No enquadramento da presente investigação interessa focar a atenção na avaliação *ex post* – avaliação posterior à implementação, pois é o momento final que fornece informações e resultados sobre a política já concluída e indica as decisões qualitativas que foram tomadas com base nos resultados atingidos (Cohen e Franco, 1999). A avaliação enquanto instrumento público e democrático tem segundo Derlien (2001), as seguintes funções: informação, realocação e legitimação. Para que as funções enumeradas possam ser desempenhadas, os avaliadores de políticas públicas têm de seguir no seu processo avaliativo um conjunto de mecanismos como (i) critérios (ii) indicadores (iii) padrões. O seguimento e respeito desses mecanismos garantem a legalidade das avaliações e possibilitam a realização de comparações tanto do problema como da política em si (Secchi, 2012).

No meio político, todos os atores envolvidos têm a clara percepção da importância que a avaliação tem quanto à divulgação do problema existente e das medidas ou política pública, enquanto solução. Esta função básica da fase de avaliação que é fornecer informações tem necessariamente de seguir certos princípios fundamentais. Nomeadamente o princípio de neutralidade e o de transparência. Durante o processo avaliativo, em certos casos e perante certos problemas, é muito complicado os avaliadores políticos manterem um perfil de neutralidade absoluta e uma postura objetiva. Devido à possibilidade de ocorrer o risco de a avaliação ser vítima de interesses próprios, o processo de avaliação tem de ser levado por órgãos independentes para que não haja qualquer envolvimento ou manipulação da avaliação da política em análise. Quanto ao princípio de transparência, é necessário se compreender a sua presença na fase da avaliação, não apenas no que respeita as tomadas de decisões e criação de conclusões por

parte dos avaliadores, mas principalmente na forma como a divulgação dos resultados é feita, na linguagem que é utilizada de modo a dar a conhecer à sociedade as conclusões e resultados obtidos, como também incentivar a sua participação no debate político (Trevisan e Van Bellen, 2008).

Os avaliadores têm a obrigatoriedade de respeitar os princípios referidos para conseguirem realizar uma avaliação o mais objetiva e rigorosa possível, como também garantir que toda a informação produzida seja utilizada para melhorar não só a política em observação assim como possa servir de apoio para as avaliações futuras. A obrigatoriedade de seguir os critérios e os princípios é fundamental para que a avaliação seja utilizada como uma ferramenta que consiga aumentar a eficiência e a eficácia do setor público, pois o alcance desses dois indicadores é fulcral tanto para as organizações públicas como para as privadas. Apesar da importância que a avaliação representa enquanto fase do ciclo político, acontece que a mesma é muito pouco envolvida no processo de gestão por parte dos atores políticos. Essa limitação ocorre principalmente devido à percepção que se tem em relação aos resultados e às conclusões que são disponibilizados pelas avaliações, ou seja, existe um ceticismo em relação aos dados e os resultados muito justificados através da “presunção de que as condições para o aproveitamento desse tipo de informação estão a ser dadas.” (Trevisan e Van Bellen, 2008: 539). Autores como Faria (2005) apresentam um conjunto de fatores que justificam essa limitação quanto à utilização dos resultados das avaliações. Os fatores são então: a existência de crenças e interesses conflitantes na organização que geria o programa; ocorrência de conflitos de interesses entre distintas unidades do programa; mudança no pessoal encarregado; eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização; mudanças nas condições externas (Faria, 2005). Impedimentos, juntamente com outros, contribuem para que a avaliação seja encarada como um problema por parte de atores políticos, nomeadamente, governantes, executores e mesmo por parte dos responsáveis do programa. Segundo eles, essas informações podem ser aproveitadas a fim de influenciar a imagem dos governos em execução e dos responsáveis do programa (Trevisan e Van Bellen, 2008) devido à grande bagagem de interesses próprios que estão em jogo no decorrer da avaliação de um programa ou política, tanto dos avaliadores como dos avaliados. A par desses interesses individuais, a avaliação é também empregue como técnica de persuasão política, instrumento de manipulação da opinião pública e dos

mecanismos avaliativos, pondo em causa a objetividade, o rigor e a fiabilidade da mesma (Secchi, 2012).

Esse descrédito em relação ao uso dos resultados da avaliação pode ser relacionado segundo Secchi (2012), com a incapacidade de realizar avaliações completas e sistemáticas por motivo de serem muito dispendiosas tanto ao nível de recursos financeiros como recursos humanos. Como consequência, em muitos casos os avaliadores optam por desenrolar avaliações superficiais, porém, essas análises fundamentam-se apenas em parâmetros básicos que não têm informações qualitativas do processo em si como dos resultados finais (Secchi, 2012). O autor enumera outras causas que complicam a realização de avaliações, como: multicausalidade- dificuldade de criar uma distinção entre os efeitos sociais causados pela política e os efeitos sociais derivados de outras causas; a resistência por parte dos avaliadores- desentendimento quanto aos mecanismos a utilizar no processo; dificuldade na forma de apresentar os resultados devido ao excesso de informação e ou dificuldade em coordenar a linguagem dos resultados e a linguagem dos interessados; o tempo de maturação de uma política- normalmente os efeitos de uma política começam a aparecer após dez anos da implementação (Sabatier, 1993).

Como referido anteriormente, os resultados decorrentes da avaliação são sem dúvida o produto essencial no contexto de uma política, visto que são eles que vão delinear o destino da política optando-se pela continuação ou terminação de uma forma generalizada (DeLeon, 1983). Nesse panorama, os atores são elementos-chave porque são eles os agentes que mobilizam os resultados e aproveitam para os divulgarem para o público-alvo, nomeadamente a sociedade e também criam debate público no seio político. É imprescindível ter a noção de que os atores políticos vão trabalhar os resultados da avaliação com base nas suas convicções, objetivos e posicionamento político. Dessa forma, cada um transmitirá uma noção diferente sobre a política em questão, podendo assim, contribuir de forma positiva ou negativa para a formação da opinião social sobre a mesma. Os atores externos que fazem uso dessas conclusões finais são normalmente gerentes de programas semelhantes, dirigentes de fundações, agentes do governo, académicos, cientistas sociais entre outros (Faria, 2005). A participação destes atores externos pode sempre interferir no desenvolvimento e avaliação da política em causa por meio de influência, de forma direta ou indireta o avaliador, tendo como consequência não só a manipulação do processo avaliativo como também os mecanismos empreendidos. É de realçar que apesar de todas as dificuldades, desconfianças, marginalizações e da ideia

de que a avaliação não consegue atingir as expectativas, é extremamente necessário utilizar os resultados no processo político de um programa (Cotta, 2001). Se por um lado é um dos instrumentos democráticos que contribui para o desenho, a implementação e desenvolvimento de políticas, por outro lado garante a eficácia e a eficiência de todas as medidas e ações governamentais no setor público. É nesta fase do processo político que se decide o futuro da política, ou seja, o caminho a seguir.

Alguns autores como Wayne Parson (1996) e José Gutiérrez (2016) veem a avaliação como a fase de retroalimentação no processo político, porque, sendo o processo político um ciclo, é a partir da avaliação que esse ciclo acaba ou retoma, alimentando assim as restantes fases integrantes. No final da década de 1970, após vários estudos e análises, chegou-se à conclusão que é também no espaço da fase da avaliação que ocorre a mudança, tanto nas políticas como nos programas (Parsons, 1996). A mudança que acontece no processo político é um fenómeno bastante mais complexo e completo do que o modelo das etapas afirma, envolvendo um conjunto de outras questões adjacentes. A questão da mudança torna-se difícil de explicar sem recorrer à análise apresentada por Wayne Parson no livro *Public Policy-An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. O autor declara que a mudança pode ocorrer a dois níveis: no espaço das políticas públicas, analisando a mudança dos objetivos, dos valores, das crenças e prioridades das políticas; e no espaço organizacional, observando qual é a relação entre a mudança dos valores, das crenças e dos objetivos com o contexto organizacional e institucional das políticas. De modo a criar uma análise mais completa quanto à dimensão da mudança que acontece nas políticas públicas, o autor tem por base três abordagens como abordagem do ciclo político; abordagem organizacional e as mudanças nas políticas e aprendizagens das políticas (Parson, 1996).

No âmbito da presente dissertação, a maior atenção será dada à mudança ao nível das políticas públicas, uma vez que a mudança ao nível organizacional requer um estudo maior e pormenorizado como também acabaria por se afastar no objetivo principal. Parsons faz referência ao contributo dos estudos de Brian Hogwood e Guy Peters na elaboração de um modelo de mudança no período dos pós avaliação. Os autores afirmam que apesar de não existir grandes avanços na literatura sobre o intervalo pós- avaliação, a mudança está constantemente a suceder no processo das políticas públicas, tanto devido aos resultados da avaliação como também derivado do envolvimento político. Ao nível

das políticas públicas, vários autores enumeram as seguintes mudanças que podem ocorrer: inovação, sucessão, manutenção e por fim a terminação (Figura 1).

Hogwood e Peters referem que estamos perante os seguintes tipos de mudança como:

- i. Manutenção de políticas, tentativa de adaptar ou ajustar as políticas de modo a mantê-las em funcionamento.
- ii. Inovação de política, um novo problema que recebe atenção especial por parte do governo. Por conseguinte, elabora-se uma nova política que é colocada junto com outras políticas já em vigor.
- iii. Sucessão de políticas, uma política ou programa anterior é substituída por uma nova política que é destinada ao mesmo problema, sem que suceda uma mudança na abordagem, tanto quanto aos meios e os fins da política ou programa.
- iv. Terminação de políticas, rescisão de uma política ou programa ou a redução gradual sem que haja um substituto da mesma.

Figura 1. Modelo de Mudança nas políticas públicas de Hogwood e Peters (1983)



Fonte: Hogwood y Peters (1983) citado por Parsons, 2007

Após a fase da avaliação, são os decisores políticos, baseando-se nos resultados atingidos, que determinam o caminho a seguir pela política, ou seja, são eles os responsáveis pela mudança. Existe a necessidade de se compreender melhor as diferenças entre optar por certa mudança, dependendo da política ou programa. Parsons afirma que a inovação e a terminação são para uma política como a nova vida e a morte. Após estudos e análise feitas, conclui-se que a ocorrência destas duas mudanças é pouco comum de acontecer, muito devido aos impactos e resistências por parte dos atores políticos

envolvidos (Parson, 1996). Parson ressalta que é mais provável assistir à mudança da política que implique um debate entre a inovação e manutenção ou mesmo entre a manutenção, ou mesmo terminação. Já o trabalho desenvolvido por Hogwood e Peters (1983) sobre ocorrência da sucessão, enquanto mudança de uma política no processo político, contribui para reduzir a escassez existente na literatura. Os autores ressaltam que existe um maior interesse por parte dos estudiosos em analisar os casos de criação ou conclusão de uma política pública e negligencia-se a concretização da sucessão, apesar de ser a mudança mais comum a acontecer no ciclo político. Eles acrescentam que “...a maioria das decisões políticas é na verdade sucessão de políticas: a substituição de uma política, programa ou organização existente por outra.” (Hogwood e Peters, 1983:226). São apontadas várias razões para a sucessão ser a mudança mais comum no pós-avaliação, como: a existência de poucas áreas novas em que se consegue inovar, as políticas podem ser as suas próprias causas de mudança e por fim, as implicações económicas e financeiras da política. Na sua investigação, Hogwood e Peters defendem que perante a situação de mudança opta-se mais facilmente pela sucessão do que pela inovação, muito justificado pelo facto de que, ao se optar pela sucessão, ocorre apenas uma mudança ao nível das organizações existentes, ao contrário da inovação que implica a criação de novas organizações (Hogwood e Peter, 1983).

A terminação enquanto mudança no processo político tem sido um fenómeno pouco relevante para os cientistas políticos. A sua função e contribuição no contexto de uma política fez com que nos finais da década de 1970 grupos de investigadores começaram a incluí-la como fase integrante do processo político, abrindo assim o palco para futuras investigações e análises.

## 1.2. Terminação enquanto fase do *Policy Cycle*

Tanto no meio político como académico, a terminação de uma política pública foi um fenómeno bastante marginalizado comparativamente às restantes fases do *policy cycle*, refletindo-se nas investigações e análises desenvolvidas na década de 1970. A literatura aponta autores como Garry Brewer (1974), Eugene Bardach (1976), Robert Biller (1976), Peter DeLeon (1977, 1978) e Robert Behn (1978), como pioneiros no estudo da terminação de uma política enquanto etapa do processo político. Poucos autores incluem a terminação enquanto fase do ciclo político, Brewer e DeLeon são os que a referem nas seis etapas apresentadas: iniciação, estimativa, seleção, implementação, avaliação e terminação (Daniels, 2015). Da igual maneira, Charles Jones identifica as seguintes etapas: levar os problemas à atenção do governo, formulação de propostas, programas de legitimação, programas de orçamento, implementação de programas, avaliação de programas e por fim terminação (Jones, 1984 cit. por Daniels, 2015). Apesar de ser incluída nos modelos das etapas, a terminação só começou a ser alvo de estudo com Eugene Bardach, que editou a revista *The Policy Sciences* (1976) reunindo um conjunto de estudos sobre o tema da terminação, construindo a base teórica que viria a ser o ponto de partida para as futuras investigações.

A marginalização e a escassez dos estudos da terminação enquanto última etapa do ciclo político deve-se principalmente à raridade com que a extinção de uma política ocorre no processo político, e consequentemente à dificuldade de analisar um acontecimento tão invulgar. DeLeon (1987) apresenta outras três razões a que se deve a falta de estudo da terminação, primeiramente afirma que a rescisão de uma política é muito difícil de acontecer; em segundo lugar, existe a tendência de se concentrar em novas políticas, principalmente devido aos incentivos políticos do que pôr fim a políticas ou programas ineficazes ou desatualizados. Por último, a terceira justificação é a dificuldade em definir operacionalmente o conceito de terminação, pois as mudanças e desvios que uma política pode sofrer dificulta a perceção dos pesquisadores da política original e da política pós-mudança (DeLeon, 1987 cit. por Daniels, 2015).

É fundamental definir o que é a terminação de políticas públicas dentro do ciclo político. Cada autor tem uma perceção própria, para Brewer (1974) “a terminação se refere ao ajuste das políticas públicas e programas disfuncionais, redundantes, antiquadas, desnecessárias e assim por diante. Do ponto de vista concetual e intelectual, não é uma fase bem desenvolvida, mas cuja importância hoje, não deve ser subestimada.” (Brewer,

1974, cit. por Gutiérrez, 2016: 172) e acrescenta que “é frequentemente apenas a substituição de um conjunto de expectativas, regras e práticas por outro” (Brewer, 1978:339). Já Bardach considera a terminação de políticas como um processo de adaptação onde “existe uma luta para adotar uma política A, cujo objetivo é eliminar a política B.” (Bardach, 1976: 126). Por sua vez, DeLeon vê a terminação como a “conclusão deliberada ou cessação de específicas funções, programas, políticas ou organizações governamentais” (DeLeon, 1976: 2). Tal como DeLeon, Bardach utiliza o conceito de terminação política de forma generalizada, pois “embora a política, o programa e as unidades organizacionais sejam por vezes analiticamente separáveis, é útil usar a terminação de políticas de forma genérica para cobrir todas as três.” (Bardach, 1976:124). No seu estudo, Bardach chama a atenção sobre a seguinte exceção, a noção de terminação de projetos é completamente diferente ao processo de terminação de políticas, regra que não pode ser menosprezada no contexto político (Bardach, 1976).

### **1.2.1. Terminação a vários níveis (funções, políticas, programas, organizações)**

Constata-se que a terminação ocorre a diferentes níveis, tanto ao nível de políticas e programas como ao nível organizacional. Ressalvar que na prática é difícil fazer uma distinção clara entre termos, porém, Daniels (2015) sublinha que é possível diferenciar a terminação de cada um dos constituintes. Segundo DeLeon, a função governamental é um serviço fornecido pelo governo para dar respostas às necessidades da sociedade, sendo que estão acima das organizações e das políticas (DeLeon, 1977). As políticas são abordagens ou estratégias gerais que desempenham funções do governo, enquanto os programas são as ações operacionais das políticas (May, 2004). Nos níveis organizacionais, a terminação pode acontecer junto às organizações que, segundo Daniels, são “grupos de funcionários que constituem uma instituição governamental e a sua existência está ligada às funções governamentais que fornecem” (Daniels, 2015:25). Os reduzidos casos de organizações públicas que foram extintas, fomentam a ideia de que as organizações são imortais. Herbert Kaufman (1976) no seu livro *Are Government Organizations Immortal?* investiga o conceito de morte das organizações públicas no intuito de averiguar a hipótese da imortalidade organizacional. Chega à conclusão de que, apesar das organizações públicas tenderem parecer muito aos organismos vivos, não podem ser equiparadas a eles porque têm o ciclo de vida constituído apenas por duas

fases, o nascimento e a maturação e raramente a morte. A tal imortalidade das organizações, segundo Kaufman deve-se principalmente às suas forças inerciais e à elevada adaptabilidade. Por outras palavras as duas razões são “os influxos de energia e outros recursos necessários para que eles se mantenham suas atividades funcionando, para manter os seus motores funcionando.” (Kaufman, 1987 cit. por May, 2004). Kaufman conclui que, as organizações morrem porque esses fluxos e recursos acabam e já não são capazes de evoluir e de se adaptar ao ambiente (May, 2004). O autor sublinha o acaso ou má sorte como fator de terminação, morte organizacional, no entanto, ressalta que apesar das organizações não serem imortais, são muito difíceis de terminar.

Mark Daniels (2015) esquematiza esses quatro alvos da terminação com base numa hierarquia fundamentada no grau de resistência à terminação, no topo os mais resistentes e na base os mais frágeis à terminação. Enquanto as funções governamentais são as mais intactas, as organizações podem terminar, e quando acabam, as suas funções são transferidas para outra organização. As políticas são mais suscetíveis à rescisão devido a um conjunto de razões: as organizações, numa tentativa de permanência optam por terminar com uma política em vez de colocar em causa a sua existência organizativa; as políticas não detêm apoiantes tão fortes como as organizações no espaço político; existe uma maior facilidade em avaliar as políticas. Por fim, os programas são os primeiros a serem rescindidos, pois são as mais fáceis de avaliar e com base na sua eficácia e eficiência possibilitam a terminação mais rapidamente.

Figura 2. Hierarquia de Resistência à terminação de Daniels (2015)



Fonte: Daniels, M. (2015)

### **1.2.2 Razões da terminação de políticas públicas**

Os avaliadores e os decisores no processo político são incentivados por inúmeras razões para terminar com uma política ou um programa público, contudo nem todas as motivações têm fundamentos e força para justificar a rescisão. Peter DeLeon (1983) no seu artigo *Policy Evaluation and Program Termination* apresenta três razões que designa de “critérios” que estão na base de muitos casos de terminação. Estes motivos, segundo DeLeon (1983), não podem ser analisados individualmente, dado que têm uma relação de complementaridade. As três razões apontadas por DeLeon são os imperativos financeiros, as eficiências governamentais e a ideologia política. Os imperativos financeiros são em muitos exemplos apontados como o incentivo da rescisão dado que, perante grandes défices orçamentais e redução da receita tributária, contribuem para redução e terminação de programas, políticas e projetos. A segunda razão são as eficiências governamentais ou como o autor afirma “a capacidade do setor público (...) de prestar um serviço desejado de forma eficiente e atempada”, ou seja, se uma política origina grandes custos relativamente ao serviço prestado e não consegue responder às expectativas criadas priori, é terminado (DeLeon, 1983: 634). Por fim, a última razão diz respeito à ideologia política, ou seja, a visão política individual fundamentada num conjunto de valores, crenças que “veem o mundo como ele é e como ele deveria ser” interferem no destino da política pública quanto à sua continuidade ou terminação (Souza e Secchi, 2015: 84).

Segundo DeLeon (1983), os decisores políticos apontam as duas primeiras motivações como as responsáveis pela terminação de uma política, porém, as razões ideológicas na sua opinião são as principais uma vez que “mesmo em períodos de relativa abundância financeira, preceitos ideológicos identificam certos programas para ataque.” (DeLeon, 1982 cit. por Souza e Secchi, 2015: 84). Para DeLeon, as decisões importantes relativas a um programa ou política pública são tomadas com base nos valores e nas crenças. Do seu ponto de vista, a ideologia é seguramente a força motora da política (DeLeon, 1983). Similarmente, Cameron (1978) fortalece a posição de DeLeon sustentando que “o impulso necessário para uma reorganização significativa das políticas é dado pela ideologia” pois “a ideologia dá, portanto, legitimidade às propostas de mudança” (Cameron, 1978 cit. por DeLeon, 1983: 638). Harris (1997) também vê a

ideologia como uma arma potente tanto para a ofensiva como para defesa no processo político (Harris,1997).

Além das três motivações expostas por DeLeon (1983), Souza e Secchi (2015), acrescentam mais duas, a pressão dos média e da opinião pública e mudança na administração e no governo. Em primeiro lugar, os média têm um grande poder na construção e legitimação da opinião pública. Assim sendo, consegue influenciar a opinião dos decisores políticos sobre questões do processo político, em específico sobre a rescisão de uma política pública. Souza e Secchi (2015) enumeram alguns fatores que demonstram o peso dos medias na agenda política, como, meios de difusão de informações, defensores de ideias e pensamentos e por fim, agentes de poder que influenciam tanto os atores políticos como a opinião pública (Souza e Secchi, 2015).

A segunda motivação exposta que contribui para a terminação de políticas públicas é a mudança na administração e no governo, que é considerada como uma oportunidade para dar resposta aos assuntos antecedentes pendentes (Souza e Secchi, 2015). Não obstante, mesmo que haja essa mudança administrativa e governamental, não existem certezas quanto à terminação de políticas. A nova administração também pode evitar a terminação por ser um processo difícil ou tomar uma posição mais ponderada e inserir medidas graduais (Geva- May, 2004).

### **1.2.3 A ocorrência da terminação**

A terminação é o resultado de uma luta política que põe fim à política A para implementar a política B, ocorrendo de duas maneiras, através de uma explosão ou como fruto de um declínio nos recursos que alimentam as políticas ou programas públicos (Bardach, 1976 e Behn, 1978). No seu ensaio, Bardach (1976) aponta o *bang-type* como a maneira mais frequente de acabar com uma política ou programa. A mudança na política é o resultado de longas lutas políticas que envolvem inúmeros atores e “o golpe explosivo, quando chega, é administrado por um golpe decisivo num único momento no tempo.” (Bardach, 1976:125). Estes exemplos de terminação são mais fáceis de identificar devido à grandeza com que ocorrem, fazendo com que sejam os mais difíceis de evitar que aconteçam.

Contrariamente, o *whimper type* não é o resultado de uma única decisão política, é a resposta de um lento e longo declínio dos recursos pelos quais a política é sustentada. Lambright e Sapolsky (1976) chamam a opção de terminação de decrementalismo,

ênfatizando que, talvez seja a melhor condição para pôr fim a uma política ao reduzir lentamente o financiamento dela até ao ponto de se encontrar encurralada pela rescisão.

Naturalmente que no processo de terminao de uma política, um programa ou uma organizao pública  inflivel  existência de grupos de atores políticos que garantem a aprovao das suas propostas. Com base nos interesses político-sociais, criam coligaoes fortes entre os grupos defensores da rescisão de modo que, em lutas com a faço da oposio, saiam vencedores. Bardach (1976) divide os defensores da terminao em três grupos, opositores, economizadores e reformadores. No que respeita aos opositoristas, representam a faço que pretende acabar com uma determinada política por ser antagnica face  sua visão ideológica, ferindo os seus valores, crenças ou prejudica os interesses sociais e políticos (Souza e Secchi, 2015). Quanto aos economizadores, consideram que políticas que não justificam a sua manuteno devem ser terminadas de modo que os recursos sejam distribuídos para outras, mais essenciais. Por último, o grupo dos reformadores contemplam o fim de uma funo política como uma janela de oportunidade para adotar outras novas (Bardach, 1976).

Por último, como seria expectável, cada grupo tem a sua relevância no processo de terminao, ainda mais nas coligaoes que estabelecem. Na medida que, em lutas com os opositores como funcionários dos gabinetes governamentais ou atores do setor privado, conseguem defender as convicoes políticas. Os economizadores são destacados como os melhores líderes das coligaoes a favor da terminao, na medida em que justificam a terminao de uma política como meio de evitar os aumentos orçamentais em períodos de austeridade, obtendo mais apoiantes. Bardach (1976) ressalva a importância da inter-relao entre a matriz política e a matriz ideológica no quadro das lutas pela terminao, visto que o peso da ideologia habitualmente prevalece dando mais legitimidade  terminao (Cameron, 1978).

#### **1.2.4. Estratégias, táticas e variáveis do processo de terminao**

Tendo em considerao todo o conjunto de estudos sobre a terminao, agrupados na edio de *Policy Sciences Symposium* (1976), Bardach conclui que existem circunstâncias sociopolíticas que facilitam a ocorrência da terminao de uma política ou programa. Os apoiantes das terminaoes devem criar estratégias que incluam as seguintes condioes: mudança nas administraoes, eliminao da matriz ideológica que envolve a política,

período de turbulência política, suavizar o impacto da rescisão e desenho de políticas de longo prazo. As mudanças nas administrações possibilitam a ascensão de novos atores políticos que não tem qualquer tipo de vínculo com as decisões e políticas passadas, proporcionando assim, uma maior probabilidade de rescisão ter sucesso. Todavia, apesar de não se concretizar a mudança administrativa, pode se optar por nomear um novo administrador externo ao cabo de prosseguir com o processo de terminação (Campos, 2016). A segunda condição é eliminar a matriz ideológica que envolve política facilitando a difusão da necessidade de terminar com ela ao apontar os danos sociais e económicos que origina (Behn, 1976). Uma terceira condição é períodos de turbulência política, ou seja, as alturas de crises orçamentais, lutas partidárias, criam as conjunturas ideais para terminar com políticas já desatualizadas ou enfraquecidas, pois o líder político tem oportunidades de reorganizar a arena política e optar pela manutenção ou rescisão de políticas, programas ou funções (Campos, 2016).

A quarta circunstância é diminuir os efeitos da terminação, ou seja, os terminadores políticos implementam estratégias de forma que se consiga moderar as sequelas dos indivíduos que serão afetados com a rescisão da política em via de terminação (Bardach, 1976). Behn (1978) aconselha compensar os prejudicados da terminação e manter as funções públicas dos sujeitos mesmo que seja necessária a transferência dos mesmos para outro programa ou política dentro do governo. Por último, os desenhadores políticos têm de ter a consciência de uma futura terminação da política no caso de alcançar os objetivos propostos ou perante a necessidade de sofrer uma transformação. Mesmo que a terminação não seja imediata, o facto de incluir a hipótese de terminar facilita o processo de eliminação (Bardach, 1976).

Apesar da criação destas estratégias que contribuem para facilitar a implementação da terminação, as organizações e instituições políticas são repressivas quanto à introdução de mudanças radicais. Assim sendo, os programas e as políticas tendem a adotar por sua vez táticas desde adaptação, substituição de um projeto por outro, de modo a evitar o seu encerramento (Geva-May, 2004). Por sua vez, Behn (1976) sustenta também a ideia que os atores políticos focados em manter as organizações e políticas implementam métodos para contornar a rescisão. As táticas referidas são as seguintes: ter o apoio de importantes grupos extragovernamentais, possuir o apoio legislativo e o apoio do público, ter o suporte dos superiores e outras pessoas de prestígio e por fim, assumir um compromisso executivo e a sobrevivência (Behn, 1976 cit. por Daniels, 2015: 35).

Perante as tentativas das organizações, dos programas e das políticas para escaparem à “morte”, a figura do terminador político é extremamente importante. Tem como obrigações reunir maiores coalizões de apoio, paralisar a oposição e estar a par da parte administrativa do processo de terminação sem esquecer de focar a sua determinação nos pontos substantivos, ou seja, nos danos criados pela política e nem tanto nas questões constitucionais (Behn, 1978).

No seu artigo *How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator*, Behn (1978) apresenta um conjunto de estratégias políticas para os terminadores, com o intuito de os ajudar a conseguir rescindir, com sucesso, qualquer programa ou política pública. A primeira dica é tentar criar discussão política no meio dos grupos com intenção de revelar as posições e argumentos a favor ou contra a proposta, e intensificar as ligações com a facção mais poderosa. Quanto à segunda dica é ampliar a constituição da política, o grupo defensor da terminação tenderá atrair um novo grupo político de forma a ganhar mais força política e aumentar as chances de chegar à terminação (Behn, 1978). Os aumentos do círculo eleitoral influenciam as opiniões e os decisores políticos quanto à vida de uma política. Deste modo, o esforço é aumentar o grupo defensor da rescisão tendo maior poder nas lutas com a oposição. A terceiro conselho de Behn (1978) é concentrar a atenção nos danos da política, uma vez que sejam apresentadas as desvantagens de se continuar com a política que prejudica. Torna-se claro que os eleitores que apoiarão o avanço da terminação irão aumentar, porque se uma política é prejudicial, tem de se acabar.

Como quarta dica, Behn (1978) aconselha aproveitar as mudanças ideológicas para demonstrar danos. Aceitando que a ideologia é a responsável pela conotação dada às políticas, vemos que “(...) a mudança na ideologia pode fazer com que uma política, uma vez benéfica, pareça bastante prejudicial.” (Behn, 1978:400), aumentando o apoio à terminação no seio político. No entanto, em certas ocasiões, os danos são encarados como um custo que tem de ser superado a favor dos benefícios que a política traz, originando assim um compromisso entre os defensores da terminação e os opositores. Todavia, em casos específicos não é possível chegar a um compromisso, ajudando assim os terminadores a aumentar as suas hipóteses de rescisão total, é quinta dica que se refere ao inibir o compromisso ou dificultar as possibilidades de se chegar a um consenso entre as facções políticas (Behn, 1978).

A sexta advertência é recrutar um elemento externo que, assume o papel de administrador ou terminador da política sem se deixar influenciar pelos interesses dos atores externos. É por isso que Behn (1978) aconselha nomear um “estranho” como terminador, uma vez que não irá ser afetado por fatores secundários nem irá sentir pressão ou receios ao implementar as diretrizes necessárias para avançar com a terminação.

Evitar os votos legislativos e não se apoderar das suas prerrogativas são outras duas dicas de Behn (1978) expondo que o terminador tem de trabalhar para que a terminação seja o resultado de uma ação executiva em vez de uma ação legislativa. A legislação apoia o compromisso entre as facções e encontrará forma de manter a política viva, desde a modificação, reorganização até à revisão. Assim sendo, o terminador tem de evitar que o legislativo vote “consciente e publicamente, sobre um projeto de lei específico de rescisão.” (Behn, 1978: 404). O encerramento de uma política ou programa levanta muitos opositores, é no intuito de apaziguar as vítimas e demonstrar os benefícios que o fim dela traz, nomeadamente compensações, como novos empregos e melhores condições para os funcionários prejudicados. Inevitavelmente, o termo terminação está associado conotação negativa, impedindo o sucesso da mesma. Assim, Behn (1978) propõe como estratégia defender a adoção de uma política em vez de terminação, porém, para a adoção da política nova tem de se acabar com a antiga, facilitando a rescisão. A última dica que Robert Behn (1978) dá aos futuros terminadores é terminar apenas com o que é necessário, tendo sempre por base as motivações de o fazer. A rescisão é uma medida necessária no processo político, mas ao mesmo tempo muito penalizadora. Deste modo, tem de se ter certezas em relação ao que quer acabar porque “Quanto menos rescisão, menos pessoas são ameaçadas (...) portanto menos e menos enérgica é a coalizão anti terminação.” (Behn, 1978: 409).

Embora os decisores políticos tenham a consciência da importância que a fase de terminação tem no processo da administração governamental, na prática depara-se com muita resistência no meio político. Na literatura são descritos pouco casos de terminação de políticas derivando a escassez de estudos acerca do assunto. Eugene Bardach (1976) lista cinco razões pelas quais a rescisão é esporadicamente tentada como, o esboço inicial da política, ou seja, os desenhadores políticos projetam-nas a longo prazo e quando é apontada para acabar, estranhamente apresenta recursos suficientes que garantem a sua sobrevivência (Bardach, 1976).

A repugnância moral é apontada como outro entrave, porque geralmente acabar com uma política origina lutas entre os apoiantes e os terminadores. Neste contexto as coligações anti terminação lideram não só por serem uma força poderosa, como também devido à repugnância moral que os destinatários sentem em relação à interrupção de programas e políticas em que confiam (Bardach, 1976). Outras das razões da raridade da terminação é porque os líderes políticos recusam admitir que as decisões passadas foram totais erros. Ao mesmo tempo, os examinadores são relutantes em rescindir políticas porque a terminação da mesma pode ter intrínseco demissões e reduções governamentais (Daniels, 2015). Finalmente, a falta de incentivos políticos para acabar com políticas desatualizadas, ineficazes ou desatualizadas a favor de decisões em prol da novidade e inovação (Bardach, 1976).

### **1.2.5. Modelo de análise da terminação**

A fase da terminação é uma etapa fundamental no processo político apesar da resistência existente por parte dos atores políticos. É o instrumento através do qual se consegue economizar recursos ao encerrar políticas desatualizadas e ineficazes direcionado os para implementação de outras melhores. Todavia, o exercício de terminar com uma política institucionalizada dentro do governo é extremamente difícil. Em primeiro lugar, devido à falta de consenso no círculo político “...mesmo quando estudos de avaliação produzem resultados negativos, mesmo quando os próprios formuladores de políticas estão plenamente conscientes de fraude, desperdício e ineficiência (...)” as políticas se mantêm (Zhang, 2009:98). DeLeon (1978) desenvolveu o modelo de resistência à terminação onde apresenta seis obstáculos que dificultam ou proíbem a implementação da terminação enquanto ato político. Os obstáculos destacados são, a relutância intelectual, a permanência institucional, as coligações anti terminação, os obstáculos legais, a pressão da opinião pública e por fim os custos iniciais elevados. (DeLeon, 1978 cit. por Daniels, 2015).

O primeiro obstáculo apontado é a relutância intelectual, que se resume à resistência humana em afrontar e aceitar as mudanças. Os líderes políticos resistem em admitir erros do passado, ou seja, recusam admitir que uma política lançada por eles falhou. Segundo Zhang (2009), existem três grupos de atores políticos resistentes à rescisão, os formuladores políticos, que acreditam que a política foi bem desenhada e admitir que

falhou significa pôr em questão o seu trabalho, logo, são resistentes à terminação; os executores da política que ao se dedicarem tanto, negam terem falhado e apresentam uma forte resistência. Já os beneficiários da política, ao sentirem as suas regalias (salários, estatutos, interesses) ameaçadas, tomam uma posição contra uma possível terminação.

A permanência institucional é apontada como outro obstáculo à terminação. Os desenhadores políticos ao criarem as políticas públicas projetam-nas para durar. Quanto às organizações públicas, Kaufman (1987) demonstrou que são criadas para dar resposta às necessidades da sociedade, tornando-as quase imortais. Geva- May (2004) identifica dois padrões de comportamento das organizações, estabilidade, quando as organizações aceitam mudanças que sejam implementadas de forma lenta; incerteza, “os indivíduos nas organizações tendem a evitar incertezas desnecessárias, a agarrar as primeiras alternativas que é minimamente satisfatória (...)” (Geva- May, 2004: 313). Podem concluir que quanto mais institucionalizadas e enraizadas as características internas e estruturas de uma organização, maior é a sua resistência à terminação (Souza e Secchi, 2015). Como resultado, tanto as organizações como as políticas são criadas para permanecer. Perante qualquer tentativa de mudança ou ajuste, serão usadas todas as táticas para afastar ou atrasar o processo da terminação (Zhang, 2009). A terceira barreira são as coligações de funcionários e constituintes que partilham objetivos e interesses em comum, suficientemente fortes para lutar contra a terminação de políticas e programas. Quando esses interesses são ameaçados por uma possível rescisão, estas coligações exercem pressão sobre meios como partidos políticos, movimentos sociais e sindicatos de modo a influenciar as hipóteses de encerramento (Souza e Secchi, 2015). Zhang (2009) aponta que os diferentes grupos têm diferentes forças e estratégias, no entanto ao se juntarem conseguem aumentar a probabilidade de aniquilar as hipóteses da terminação.

Sequencialmente, DeLeon (1978) aponta os obstáculos legais como outro dos entraves, ou seja, o desenho das políticas públicas exige o respeito e o seguimento de procedimentos legais. DeLeon declara que este “... processo adequado pode proibir o governo de fechar instituições.” (DeLeon, 1978 cit. por Zhang, 2015). Todavia, sendo o processo bastante demorado e complexo, interfere e atrasa a implementação da rescisão. Citando Zhang (2015) os problemas legais são os principais obstáculos para terminação de uma política. O quinto obstáculo é a pressão da opinião pública, tendo uma grande influência a vida política e o rumo que essa segue. Zhang (2015) expõe que se a opinião pública se apresenta apoiante da rescisão, a sua implementação torna-se mais fácil

contrariamente se o público tiver uma posição de rejeição, será muito complicado para os terminadores avançarem com a mesma. Assim sendo, torna-se importante para o sucesso da terminação garantir o apoio público porque, “Se a política ou programa for mantido pelo meio de comunicação públicos e pela opinião pública de massa, qualquer tentativa de terminá-la encontrará uma resistência dramática.” (Zhang, 2015:100).

Por fim, o último obstáculo apontado são os elevados custos iniciais. Os defensores da terminação têm a completa consciência dos altos custos que a terminação exige, não somente políticos como também económicos e sociais. Além dos custos, existe a questão da repugnância moral já referida por Bardach (1976). Isso significa que os políticos têm dificuldade em admitir que as suas decisões passadas resultaram em falhas. Zhang (2015) acrescenta que a par dos elevados custos e das grandes pressões morais que a terminação implica, “(...) os tomadores de decisões geralmente optam por persistir na política atual e desistir da rescisão de forma hesitante.” (Zhang, 2015: 100).

Em suma, após a exposição do modelo de resistência à terminação de DeLeon (1978), onde o mesmo chegou à conclusão de que raramente a razão económica está na base da terminação, a ideologia continua a ser a razão mais apontada capaz de levar uma política, programa ou organização a terminar. Pois, segundo Cameron (1978), a ideologia pode ser definida como “...princípios conceptuais fixos não relacionados com variáveis contextuais específicos.” (Cameron, 1978 cit. por Daniels, 2015: 44). Acrescenta ainda estes princípios, “... como descentralização e desinstitucionalização tornam-se ideologias norteadoras das políticas públicas e programas específicas podem ser terminadas sem levar em conta o custo-benefício.” (Cameron, 1978 cit. por Daniels, 2015: 44).

### **1.3 Sucessão, terminação parcial ou terminação enquanto mudança política**

Hogwood e Peters (1982) partem da afirmação de Brewer (1978) de que a terminação de uma política pode ser vista como um começo ou o fim. Apontam a sucessão como outra mudança que ocorre no período pós avaliação de uma política, ou mesmo após a fase de terminação. Para autores, grande parte das decisões políticas tomadas são derivadas da sucessão de políticas, ou seja, ocorre a substituição de organizações, políticas e programas existentes por outras (Hogwood e Peters, 1982). Ressaltam que em muitos casos de

políticas encerradas, essas mesmas são sucedidas por políticas de substituição, no entanto, devido aos escassos estudos, torna-se difícil não recorrer a generalizações.

Para Hogwood e Peters (1982), sucessão política ocorre quando “... uma política, programa ou organização anterior é substituído por uma nova política dirigida ao mesmo problema e ou à mesma clientela.” (Hogwood e Peters, 1982: 231). Os autores declaram que no processo político onde acontece a sucessão, nunca se pode substituir uma política estagnada por outra com o mesmo perfil, até porque as o contexto político está sempre em mudanças e “é muito raro em períodos de tempo sucessivos exatamente a mesma quantidade de serviço seja entregue exatamente ao mesmo número de clientes por organização (...)” (Hogwood e Peters, 1982:232). Tal como acontece na fase de terminação, a sucessão é o resultado de um processo em que a hipótese de substituição consegue agregar uma coligação suficientemente forte e organizada para levá-la nas agendas políticas e conseqüentemente implementá-la. A sucessão também acontece a diferentes níveis, nomeadamente sucessão de políticas e programas e sucessão organizacional. Apesar de existir uma hierarquia entre estes três níveis, por vezes torna-se complicado criar uma separação total entre eles, principalmente entre a política e o programa uma vez que “mudanças no programa normalmente envolvem algumas mudanças na política” mesmo que sejam quase periféricas (Hogwood e Peters, 1982: 233). Isto decorre da diferenciação entre níveis de atividades políticas que Justin Greenwood (1997) afirma, que no campo da mudança pode-se assistir tanto à terminação de um programa como à sucessão de políticas. Já DeLeon (1978), conclui que existe uma propensão para a terminação num nível originar uma sucessão no nível acima dele (DeLeon, 1978 cit. por Greenwood, (1997). Assim sendo, a diferenciação entre os níveis de atividade política contribui para esclarecer a distinção entre a terminação e a sucessão, uma vez que “uma organização pode ser extinta enquanto uma função, política ou programa é sucessora.” (Greenwood,1997: 2136). É de ressaltar que a terminação em níveis mais baixos como programas, dá origem à sucessão em níveis mais altos, como política ou mesmo organização (Greewood (1997). Todavia, devido à maior capacidade de adaptação das organizações quem sofre mais mudanças são as políticas e os programas a elas associadas.

No artigo *The Dynamics of Policy Change: The Succession of Policies*, Hogwood e Peters (1982) apresentam vários tipos de sucessão política, sobretudo sucessão linear, consolidação de políticas, divisão de políticas, rescisão parcial, sucessão não linear,

sucessão accidental, padrões complexos de sucessão e resíduos da apólice. Fala-se de uma sucessão linear quando tanto uma política ou programa em vigor é terminada e uma nova política é implementada para atingir o mesmo objetivo ou para estabelecer um novo objetivo. Assim sendo, no momento em que a terminação da política antiga e a implementação de uma nova coincidem, dá-se uma sucessão linear. A ocorrência da sucessão tem mais sucesso se as novas propostas beneficiam a clientela em maior ou menor grau comparativamente às propostas já em execução (Hogwood e Peters, 1982). Consolidação de políticas é o segundo tipo de sucessão que pode ocorrer, sendo o método mais complexo. Este acontece quando duas ou mais políticas são terminadas por completo ou parcialmente e institucionalizada apenas uma única política, tendo metas e objetivos políticos similares às políticas terminadas (Hogwood e Peters, 1982). Já a divisão de políticas é o fenômeno contrário, ou seja, uma política ou organização acaba por ser dividida em duas ou mais áreas. Tanto a consolidação como a divisão de políticas podem se revelarem como medidas superficiais que são implementadas apenas para manter a essência da política original (Hogwood e Peters, 1982).

Em caso de redução notável dos recursos atribuídos a uma política considera-se estar perante uma terminação parcial, resultado de uma terminação mal-sucedida. Todavia, terminação parcial nem sempre é o resultado de uma falha dos terminadores. Por vezes, é uma decisão estratégica deliberadamente procurada como forma de manter uma política em execução, ou seja, uma política pode ser modificada e reorganizada de forma a se manter viva (Daniels, 2015). Ao optar por uma sucessão do tipo terminação parcial, inevitavelmente origina uma reformulação dos “critérios de elegibilidade no âmbito do programa ou uma reformulação dos objetivos” (Hogwood e Peters, 1982: 247). Perante uma sucessão do tipo terminação parcial existe uma oposição composta por clientes, prestadores de serviços e legisladores ligados à política ou programa que resistem a essa mudança pois, ao contrário da sucessão linear ou consolidação, na terminação parcial não há uma política de substituição que garanta a sua permanência mesmo que com certas modificações (Hogwood e Peters, 1982). Da mesma forma que Hogwood e Peters afirmam que, devido à falta de uma coligação suficientemente forte para terminar com a política definitivamente, opta-se por uma terminação fragmentada. A terminação parcial é vista no processo político como um meio para chegar a um fim, que neste caso é uma terminação definitiva de uma política ou programa. Perante uma situação em que um programa ou uma política que definia a sua clientela com base em indicadores como idade

ou rendimentos anuais, é terminada e um novo programa que tem por base outros indicadores de seleção é implementado, os autores falam de uma mudança não-linear (Hogwood e Peters, 1982). Contudo, este tipo de sucessão não é tão habitual de acontecer no processo de mudança.

Resumidamente, a sucessão é vista o processo político como uma das mudanças que pode ocorrer a uma política pública. Apesar das dificuldades em realizar a distinção clara entre a terminação e a sucessão ao nível das categorias nomeadamente função, programa e política, já se consegue delinear essa a ocorrência do tipo de mudança política. Porém, a sucessão nas políticas ocorre principalmente devido a três razões: primeira, a presença de poucas áreas novas de intervenção; segundo, os programas e as políticas criam as condições que exigem alterações e mudanças e por fim, os custos de uma eventual terminação total são mais elevados do que implementar uma sucessão (Hogwood e Peters, 1982).

## **Capítulo 2 – Programa Novas Oportunidades “Aprender Compensa”**

Tendo em conta o quadro europeu ao longo da segunda metade do século XX, foi notório o atraso da realidade portuguesa referente à temática da qualificação da população, condicionando de forma direta o desenvolvimento do país. Perante uma sociedade marcada pelo conhecimento e pelo constante avanço tecnológico, apostar na qualificação, formação e valorização das competências dos cidadãos torna-se fundamental para o crescimento económico e para a afirmação internacional. Portugal, um dos países europeus mais destacado pelas percentagens de adultos ativos com as menores qualificações, voltou a direcionar a atenção a partir de 1998 para políticas de educação e formação de adultos até então bastante marginalizadas, para que fosse possível diminuir a discrepância face aos restantes países da União Europeia. A sua verdadeira importância e peso é reconhecida a partir dos anos 2000 principalmente com a implementação do que viria a ser a política mais marcante no quadro das políticas de educação e formação de adultos em Portugal (Pinheiro e Queirós, 2017:10).

O Programa Novas Oportunidades foi apresentado em 2005 pelo XVII Governo Constitucional como política educativa perante a realidade portuguesa marcada pelos baixos índices de qualificações dos adultos, tanto devido ao insucesso escolar como ao abandono precoce. A principal intenção era retomar as funções da ANEFA e introduzir alterações de modo a alcançar um maior número de adultos e garantir a certificação dos mesmos até ao nível do ensino secundário (Rodrigues, 2010). Nessa linha de retoma, foi criada e denominada como entidade responsável, a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ) através do Decreto-Lei 213/2006 de 17 de outubro sob a tutela do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Todas as funções e atribuições da ANQ foram especificadas na Portaria 957/2007 de 21 de agosto na sequência do Decreto – Lei 276-C/ 2007. O Programa Novas Oportunidades foi financiado por fundos comunitários através do Programa Operacional Potencial Humano (POPH), inscrevendo-se no eixo Prioritário 2, que se destinava a sustentar e melhorar a educação e formação de adultos. Este programa garantiu o financiamento do PNO com mais de 3,2 mil milhões de euros para o período 2007-2013. Além disso, a partir de 2010 contou com financiamento estatal para as Regiões de Lisboa e do Algarve (Capucha, 2013). A grande prioridade da iniciativa era qualificar os recursos humanos, com maior

foco para a população adulta pois tornou-se fundamental a “adaptação da população activa a contextos de profunda reestruturação económica e de elevada mobilidade profissional.” (Decreto-Lei n.º 396/2007 de 31 de dezembro). As duas linhas de intervenção eram o eixo dos adultos e o eixo dos jovens, porém o seu grande foco tornou-se a população adulta, devido às suas baixas qualificações.

No eixo dos adultos a agenda era garantir “...ofertas de qualificação flexíveis, em particular estruturadas a partir das competências adquiridas”, principalmente “valorizar e reconhecer as competências já adquiridas pelos adultos- por via da educação, da formação, da experiência profissional ou outras...” (Decreto-Lei n.º 396/2007 de 31 de dezembro). A fim de aumentar as qualificações deve-se “promover a generalização do nível secundário como qualificação mínima da população” (Capucha, 2013: 37), fornecendo todos os meios e ferramentas adequadas. Quanto ao eixo dos jovens, as propostas contam com o combate ao abandono escolar precoce e aumento da formação através da “diversificação das ofertas de educação e formação- através do reforço das vias profissionalizantes” (Decreto-Lei n.º 396/2007 de 31 de dezembro). Para se conseguir atingir os objetivos propostos e abranger o maior número de adultos, foram traçadas as melhores estratégias, em primeiro lugar a aposta e uso de fortes campanhas e meios de comunicação para difundir a iniciativa; desenho e implementação das melhores metodologias e meios para garantir o “reconhecimento, validação e certificação de competências ao longo da vida” (Rodrigues, 2010: 306) através dos processos de formação e adultos, incluindo até o nível secundário. Ainda como estratégia a seguir, estabelecimento de acordos entre as instituições de educação e formação do setor público e do setor privado com o foco de assegurar a qualificação e formação do público-alvo; “mobilização e envolvimento das entidades empregadoras (...) da administração local ou central com o objetivo das melhorias das condições de acesso à formação por parte dos adultos empregados” (Rodrigues, 2010: 307).

Desde o princípio foram definidas metas muito ambiciosas, “entre 2006 e 2010 visava-se atingir certificação – qualificação de um milhão de pessoas, principalmente através dos cursos de Educação e Formação de Adultos.” (Capucha, 2013:37). Os meios para se conseguir atingir esse número seriam através dos processos de RVCC e dos cursos EFA, com maior foco dirigido para o nível secundário. Nesta sequência, foram empreendidas as seguintes atividades do Programa Novas Oportunidades: apresentação e delimitação dos dois eixos de trabalho; transformação dos ex-centros RVCC em Centros

Novas Oportunidades (CNO) e alargamento da dita rede; desenvolvimento de um sistema de informação SIGO que visaria o acompanhamento do programa; aprovação dos referenciais de competências-chave para o nível secundário. (Rodrigues, 2010).

Numa primeira fase, os Centros Novas Oportunidades estavam sob a tutela do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Todavia, com a assinatura dos protocolos de colaboração, grande parte dos Centros Novas Oportunidades passaram a ser dirigidos por outros parceiros. É importante referir os parceiros que trabalharam para a concretização do programa. Destacaram-se as escolas públicas, as escolas privadas e também as escolas profissionais. Os centros de formação do IEFP, as associações empresarias (como as empresas de formação), as IPSS e as autarquias também tiveram uma contribuição fundamental para dar credibilidade às metodologias e meios de ensino e à certificação e validação dos cursos, a incentivar e mobilizar os cidadãos e por fim, garantir o aumento das qualificações dos inscritos. Apenas em 2008 estavam prontas todas as condições que garantissem o pleno funcionamento do programa, contabilizando cerca de 457 Centros Novas Oportunidades ao longo de todo o território Continental e da Madeira. Este número total conta com centros dentro de instituições públicas e privadas (Capucha, 2013).

Além dos parceiros, os profissionais envolvidos neste programa educacional sem dúvida que representaram um dos pilares ao garantirem a qualidade, o rigor e o profissionalismo da Iniciativa e dos mecanismos empreendidos (Rodrigues, 2010). No período de 2007 a 2010, a rede dos CNO contava com cerca de 11.600 profissionais que compunham as equipas de técnico-pedagógicas. Muitos dos agentes de ensino eram professores que asseguraram a qualidade, a exigência e o rigor que o programa exigia, contribuindo para uma melhor educação e formação dos envolvidos. Outros profissionais foram os técnicos de acolhimento e orientação dos Centros Novas Oportunidades, que na sua grande maioria eram jovens licenciados das áreas de formação que como Capucha afirma, "...desenvolveram uma cultura profissional que combina a competência técnica com um forte envolvimento emocional com as pessoas às quais se ligam no seu trabalho." (Capucha, 2013:49). Assim sendo, os profissionais envolvidos foram decisivos ao garantir uma prestação de uma nova forma de ensino e formação enquanto serviço público.

Relativamente aos resultados quantitativos do Programa Novas Oportunidades, os relatórios apontam num total de "um milhão de adultos inscritos e 350.000 com diploma

de certificação de competências entre o período 2000 e 2009” (Rodrigues, 2010: 309). Dito isso, estes números não deixam dúvida da grande massificação da oferta de educação e formação de adultos que o programa tem prometido. Não só teve um impacto positivo na estrutura de qualificações dos adultos ao nível nacional, como ganhou destaque ao nível internacional, tendo sido reconhecido e louvado pela Comissão Europeia (Projeto de Resolução nº 219/XII/ 1ª, 2012).

Todavia, apesar dos grandes esforços e trabalho empreendido pelo programa Novas Oportunidades, o défice de qualificações permaneceu elevado. Com a mudança de governo em 2011, esta política educacional teve várias alterações e limitações, pois o novo governo tinha “manifestado o seu total desacordo com as medidas mais emblemáticas da Iniciativa Novas Oportunidades” (Capucha, 2013: 56). O programa foi alvo de inúmeras críticas apesar de ter sido “objeto de avaliações ou outras formas de escrutínio permanente e intenso por parte da Assembleia da República e de organismos internacionais como a UNESCO, a OCDE e a UE não tendo qualquer deles detetado nenhum facto que justificasse a acusação.” (Capucha, 2013: 40). Relativamente aos processos RVCC e às suas metodologias, também esses foram alvos de avaliações externas por parte de uma equipa da Universidade Católica. Porém, foram apontadas críticas, como promover o facilitismo, tendo sido indicada a descrença de “... um adulto poder obter um diploma de certificação das suas competências em seis meses ou mesmo em um ano” (Rodrigues, 2010: 310). Outra das críticas tinha a ver com o facto de ser uma política de estatísticas que só visava melhorar os índices da qualificação dos portugueses para melhorar a sua posição ao nível europeu. Por fim, foi demonstrado muito ceticismo quanto às metodologias dos processos RVCC.

Num primeiro momento, o Governo não terminou logo com o programa. Contudo, tomou medidas que caminhavam para a extinção definitiva do mesmo. Nomeadamente, extinguiu três dos CNO das Escolas de Hotelaria e Turismo de Lisboa, Faro e Coimbra como também desmantelou os CNO sob a tutela do IEFP (Projeto de Resolução nº 219/XII/ 1ª, 2012). No final de 2012, foram encerrados os CNO que eram financiados pelo estado, deixando assim “mais de 350.000 pessoas com processos iniciados” (Capucha, 2013:54) e inúmeros profissionais na incerteza e indecisão quanto ao futuro.

Em conclusão, em janeiro de 2013 o Governo pôs fim os CNO através da Portaria nº 135-/2013 de 28 de março, ao substituí-los pelos Centros de Qualificação e Ensino Profissional, terminando qualquer ligação com o Programa Novas Oportunidades.

### **Capítulo 3 – Objetivo da pesquisa, modelo de análise e a hipótese de investigação**

A presente dissertação tem como objetivo de contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre a fase da mudança nas políticas públicas, em particular sobre a terminação das políticas públicas, recorrendo à análise do Programa Novas Oportunidades como estudo de caso. A terminação de uma política é referida por autores como DeLeon (1987) como um fenómeno raro, pois os investigadores optam por dar mais ênfase às novas políticas (Daniels, 2015). É precisamente a raridade de casos de políticas públicas extintas que leva à investigação do programa Novas Oportunidades e à formulação da questão de partida: “Quais foram os fatores que levaram à terminação do Programa Novas Oportunidades?”.

De acordo com Quivy, “a organização de uma investigação em torno de hipóteses de trabalho constitui a melhor forma de a conduzir com ordem e rigor” (Quivy e Campenhoudt, 2005: 19). Neste quadro, foi formulada a seguinte hipótese de investigação, enquanto proposição a verificar ao longo do trabalho: As razões de natureza ideológica têm sido decisivas para terminar o programa Novas Oportunidades.

Segundo os autores Souza e Struchiner (2021), o modelo teórico é imprescindível no quadro da análise de políticas públicas, pois é visto como “um sistema hipotético-dedutivo representante da realidade, que pode gerar proporções a partir de proporções iniciais, ou seja, ‘possível realizar previsões a partir deles e simular o real.’” (Souza e Struchiner, 2021: 88). Face à política educativa em estudo, mais precisamente da sua terminação enquanto política pública, o modelo teórico escolhido foi o modelo dos fluxos múltiplos (*Multiple Streams Framework*) de John Kingdon (1984).

O modelo dos fluxos múltiplos de John Kingdon tem como finalidade explicar como é que problemas sociais chegam a problemas políticos, por outras palavras, “como captam a atenção do público e dos políticos e entram na agenda da ação pública.” (Araújo e Rodrigues, 2017: 20). O autor John Kingdon afirma que a entrada dos problemas na agenda política se deve à existência de fluxos inerentes que possibilitam essa a passagem. Os três fluxos de variáveis (fluxo dos problemas, fluxos das soluções, fluxo político) atuam de forma independente e com dinâmicas própria para a mudança da política pública. Quando os três fluxos se convergem originam o momento oportuno (janela de

oportunidade) para introduzir a alteração dos problemas, “Neste momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda.” (Capella, 2006:10). É nesta fase do procedimento que os empreendedores políticos têm um papel importante, pois são eles que negociam o processo de agendamento.

Tal como Kingdon sobressalta, os fluxos são as variáveis que influenciam a abertura da janela de oportunidade. O fluxo dos problemas é o que tem maior peso no momento da convergência, porque representa o momento em que um problema consegue captar a atenção dos atores políticos (Araújo e Rodrigues, 2017). Por outro lado, o fluxo das soluções diz respeito ao conjunto de soluções e alternativas que são encontradas para dar resposta ao problema. Por fim, o fluxo político diz respeito à dimensão política e dos grupos e interesses, como também abrange as mudanças dentro do próprio governo (mudança governamental).

Apesar do modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon ser utilizado para explicação dos processos de agendamento, é útil a sua adoção e integração no modelo de análise, seguindo a proposta de Yalle Hugo de Souza e Leonardo Secchi (2015). Os autores adaptam o modelo de Kingdon, utilizando-o como modelo teórico para a terminação de uma política pública. No seu ensaio “Extinção de Políticas Públicas- Síntese teórica sobre a fase esquecida do Policy Cycle”, os dois autores afirmam que “o modelo dos fluxos múltiplos” se revela também útil para a categorizar as razões para a extinção da política pública por tratar de decisões políticas.” (Souza e Secchi, 2015: 81).

Nesse sentido, recorreu-se ao modelo de Kingdon (1984) adaptado por Souza e Secchi (Figura 3), para explicar a terminação do Programa Novas Oportunidades enquanto política educativa, com base nos fluxos inerentes à essa mudança. Relativamente ao fluxo do problema, os autores apontam as seguintes razões para a extinção de uma política: o problema foi resolvido, o problema agravou-se, a atenção ao problema diminuiu ou deu-se uma mudança no entendimento da natureza do problema. Quanto ao fluxo da solução, são enumeradas as várias razões, particularmente, uma política é vista como ineficaz porque não consegue dar resposta ao problema; política eficaz por ter alcançado os objetivos propostos; política que teve o prazo expirado; política pública substituída e por fim a política foi incorporada noutra. Por fim, cinco razões relativas ao fluxo político, a pressão dos media e da opinião pública, mudança na

administração e no governo, a ideologia política, os imperativos financeiros (períodos de crise económica) e finalmente a eficiência organizacional.

Figura 3- Modelo de extinção de política pública segundo Yalle Hugo de Souza e Leonardo Secchi (2015)

Razões para extinção	<ul style="list-style-type: none"><li>- Razões relativas ao problema (<i>problem</i>)<ul style="list-style-type: none"><li>• Problema resolvido</li><li>• Problema agravado</li><li>• Atenção ao problema diminuído</li><li>• Mudança no entendimento da natureza do problema</li></ul></li> <li>- Razões relativas à solução (<i>policy</i>)<ul style="list-style-type: none"><li>• Política pública ineficaz</li><li>• Política pública eficaz</li><li>• Política pública com prazo expirado</li><li>• Política pública substituída</li><li>• Política pública incorporada</li></ul></li> <li>- Razões relativas ao ambiente político (<i>politics</i>)<ul style="list-style-type: none"><li>• Pressão da mídia e da opinião pública</li><li>• Mudança na administração e no governo</li><li>• Ideologia política</li><li>• Imperativos financeiros</li><li>• Eficiência organizacional</li></ul></li></ul>
----------------------	---



## Capítulo 4 – Estratégia metodológica

O presente capítulo destina-se a apresentar a metodologia utilizada de forma a dar resposta aos objetivos delineados, à pergunta de pesquisa como também testar a hipótese formulada. O processo metodológico da presente dissertação debruça-se principalmente sobre o estudo teórico da fase da mudança, particularmente da terminação de uma política pública.

Neste sentido todo o processo metodológico engloba a recolha, a esquematização e a análise de casos de políticas públicas que passaram por essa mudança política. Para o presente estudo, optou-se por recorrer a várias estratégias de investigação qualitativa que privilegia a vertente textual e possibilita a categorização da informação (Breyman, 2012). Prosseguiu-se numa primeira fase com a revisão da literatura, com o objetivo de encontrar respostas perante as situações de terminação de políticas tendo se realizado a leitura e análise da bibliografia como livros, capítulos de livros, artigos científicos, estudos e dissertações académicas de forma a agrupar toda a base teórica. Numa segunda fase, enquanto técnica de recolha de informação, a exploração e análise documental foi a mais exequível face ao contexto da investigação, visto que é utilizada em pesquisas teóricas e permite obter de forma imediata maior parte da informação necessária. Desta maneira, foram consultados documentos oficiais como legislação, nomeadamente os principais decretos, leis, normativos e portarias lançadas durante o período em que a política educativa em análise esteve em vigor, seguindo sempre uma linha cronológica dos documentos. Apesar da base metodológica ser fundamentalmente de cariz qualitativo, ao longo do estudo recorreu-se igualmente a uma abordagem de natureza quantitativa, a fim de se conseguir obter dados estatísticos para se observar a evolução do programa ao longo da sua vigência. As principais fontes estatísticas enumeradas foram conseguidas através de relatórios semestrais e relatórios das avaliações externas, permitindo a agregação de dados numéricos e a comparação deles.

De modo a garantir um conhecimento mais aprofundado e detalhado sobre o objeto da investigação, nomeadamente sobre a terminação de uma política pública, recorreu-se a uma das ferramentas mais utilizadas no âmbito deste tipo de análise, o estudo de caso. Segundo Yin (1994) “o estudo de caso como uma estratégia de investigação compreende

um método completamente cercado- com a lógica de plano, encorpando abordagens específicas de recolha e análise de dados (...) é uma estratégia de investigação compreensiva.” (Yin, 1994:25). No enquadramento da presente problemática, o programa Novas Oportunidades foi escolhido como estudo de caso essencialmente por ser um exemplo concreto de uma política pública que tenha sido extinta. Este programa foi uma política educativa lançada em 2005, que tinha como grande objetivo aumentar a qualificação e a formação dos adultos em Portugal. Todavia, apesar de grande adesão e aumento das taxas das qualificações dos portugueses em 2011, com a mudança do governo sofreu várias alterações e limitações derivadas da posição que o mesmo tinha face ao programa. Por consequente, em 2013 e após avanços e recuos, o programa Novas Oportunidades terminou.

A terminação deste programa enquanto política pública levou a suscitar questões ligadas às razões e fatores que impulsionaram o seu fim. Neste sentido, recorreu-se a várias estratégias metodológicas para recolha de informação, sobretudo a análise documental, salientando discursos dos partidos que apoiam o Governo (PSD/CDS-PP) na Assembleia da República com o intuito de observar as suas posições relativamente à terminação das Novas Oportunidades. Perante a ausência de discursos parlamentares relativos à política em análise, foram analisadas duas audições parlamentares à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, especificamente a Audição parlamentar nº 27-CECC-XII e a Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII. A primeira audição parlamentar nº 27-CECC-XII tem tido como assunto a audiência de comunicação oficial sobre o futuro dos CNO (Centros Novas Oportunidades) e consequências diretas para os profissionais, tendo como entidades inqueridas a Associação Nacional de Profissionais de Educação e Formação de Adultos (ANPEFA). A segunda audição teve como objetivo realizar a audição dos Secretários de Estado do Ensino Básico e Secundário e do Emprego, por requerimento do Grupo Parlamentar do PSD e CDS-PP, para se obterem esclarecimentos sobre a situação e perspetivas futuras dos Centro Novas Oportunidades (CNO) e da Educação e Formação de Adultos (EFA). Foram igualmente analisados vários projetos de resolução requeridos por partidos governamentais, contribuindo para observar e avaliar a posição de cada um deles em relação à terminação do programa Novas Oportunidades. Foram analisados os seguintes, Projetos de Resolução propostos pelo PS – Projeto de Resolução nº224/ XII/ 1ª, PCP – Projeto de Resolução nº 231/XII /1ª e Os Verdes- Projeto de Resolução nº235/XII/1ª.

Neste sentido, o recurso a esses mecanismos e estratégia metodológica, como o estudo de caso e a análise documental, tem contribuído por um lado para testar a hipótese levantada, e por outro lado, responder à pergunta de partida da presente dissertação.



## Capítulo 5 – Trabalho empírico e resultados

Neste capítulo, pretende-se dar resposta aos objetivos propostos inicialmente, testando em particular a hipótese de investigação formulada que pressupõe que as razões de natureza ideológicas têm sido o fator decisivo para a terminação do programa Novas Oportunidades. Para aferir a validade da mesma, foram analisados os discursos dos responsáveis, mais concretamente, audições parlamentares da Comissão de Educação, Ciência e Cultura (CECC) da Assembleia da República, como também projetos de resolução dos grupos parlamentares envolvidos, de modo a analisar as posições em relação ao programa Novas Oportunidades.

Na audiência parlamentar nº 27-CECC-XII, 10 de janeiro de 2012, sucedeu a discussão quanto ao futuro dos Centros Novas Oportunidades e as consequências diretas para os profissionais. De acordo com o Partido Social Democrata (PSD) e o CDS-Partido Popular (CDS-PP), o programa Novas Oportunidades estaria associado ao facilitismo, principalmente os CNO. Já a deputada Inês Teotónio Pereira (CDS-PP) declarou que “existe uma ideia sobretudo simplista sobre os centros, sobre a avaliação e formação de adultos (...) e que é absolutamente urgente e essencial que haja uma avaliação objetiva clara, simples” (Audiência parlamentar nº 27-CECC-XII). Também a deputada Margarida Almeida (PSD) ressaltou que “não trabalhamos para a quantidade dos diplomas” (Audiência parlamentar nº 27-CECC-XII). Tanto a deputada do PSD como a do CDS-PP salientam a necessidade de fazer um reajustamento e uma reestruturação do programa Novas Oportunidades. O grupo parlamentar da oposição, o Partido Socialista, certificou pela voz do deputado Rui Jorge que o encerramento progressivo dos centros se deve ao “preconceito ideológico, que é uma marca clara nesta discussão” (Audiência parlamentar nº 27-CECC-XII).

Na discussão parlamentar de 25 de janeiro de 2012 sobre os Projetos de Resolução propostos ao Governo pelo PS – Projeto de Resolução nº224/ XII/ 1ª, PCP – Projeto de Resolução nº 231/XII /1ª e Os Verdes- Projeto de Resolução nº235/XII/1ª, foram apresentados projetos por parte de alguns partidos que remetiam para a sua posição sobre o programa e o seu futuro.

Em nome do PS, a deputada Odete João voltou a defender a “suspensão imediata do encerramento dos Centros Novas Oportunidades e o reforço da Iniciativa Novas Oportunidades” (DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60)). Refere o facto de o PSD ficar marcado por “descredibilizar a Iniciativa Novas Oportunidades e sem qualquer critério ou estratégia (...) destroem o património da educação e formação de adultos.” (DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60)). Também o Bloco de Esquerda afirma pela voz da deputada Ana Drago que com o passar dos meses, o programa Novas Oportunidades vai sendo desmantelado “... sem que haja uma justificação pelas medidas tomadas” (DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60)). A deputada do BE declara no debate parlamentar que os partidos PSD e CDS-PP “... acabam de assumir que o programa Novas Oportunidades é para encerrar” devido ao preconceito ideológico dos mesmos.

Em contrapartida, Isilda Aguincha, a deputada do PSD, respondeu que “o PSD assumiu, durante a campanha, a necessidade de rever a Iniciativa Novas Oportunidades. O programa do Governo assume essa revisão.” (DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60)). Aponta os imperativos financeiros como motivo para essa revisão, devido ao período socioeconómico que o país vivia, ao referir que “...naturalmente em tempo de restrições, há que apoiar com critério os poucos recursos que temos.” (DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60)). Também o deputado Emílio Guerreiro (PSD) parte da ideia da revisão do programa e assume que o Governo tem um novo modelo, diferente do PS quanto à educação e formação de adultos “É de facto um novo modelo de intervenção, de qualificação de adultos portugueses.” (DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60)).

Por fim, quanto ao programa Novas Oportunidades, membro parlamentar Michael Seufert (CDS-PP) certifica que “há uma questão ideológica que separa o CDS do entusiasmo que o PS e o BE (...) e o PCP (...) mostram com a Iniciativa Novas Oportunidades.” (DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60)). Justifica a afirmação com o facto de “...este programa em concreto, cedo se mostrou que pretendia apenas atribuir certificados em massa a jovens, a menos jovens, para embelezar as estatísticas” (DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60)). Reforça que não existe sucesso sem exigências e tudo se resume a uma questão de diferença ideológica.

Por fim, no enquadramento da Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII decorrida no dia 29 de janeiro de 2013 à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, debateu-se sobre a situação e perspetivas futuras sobre os Centros Novas Oportunidades e da Educação e Formação de Adultos. O Partido Social Democrata voltou a defender a urgente necessidade de reformular e atualizar o programa porque, segundo o deputado Emílio Guerreiro, “o programa assentava sobretudo na certificação e não na qualificação.” (Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII), ressaltando ainda que “os portugueses escolheram de facto o fim do facilitismo, escolheram o fim das Novas Oportunidades.” (Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII). Segundo o deputado, o novo modelo aposta na qualificação e menos a certificação, e não somente reconhecer o mérito e os ganhos de autoestima referidos pela avaliação da Universidade Católica. João Grancho, secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário sublinha que “Nós não pretendemos desenvolver iniciativas que por simplesmente distribuam diplomas” (Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII).

O partido CDS-PP interveio no debate através da deputada Inês Teotónio Pereira, que mencionou que os objetivos e intenções do programa Novas Oportunidades “eram boas, o programa desenhado como estava no início era bom, mas rapidamente não houve novas oportunidades” (Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII). Segundo a deputada, o Partido Socialista desviou-se dos objetivos primordiais do programa, o que levou a “uma qualificação contrarrelógio e pelo caminho perdeu-se obviamente o que era mais importante e os resultados ficaram à vista,” disse a deputada Inês Teotónio Pereira no debate. O facilitismo marcou a imagem do programa e a qualidade do processo, levantando dúvidas e descrédito face ao programa Novas Oportunidades. A Inês Teotónio Pereira acrescentou as seguintes conclusões, “Em termos da empregabilidade (...) e em termos de remuneração, os estudos conhecidos do Instituto Superior Técnico, sabe-se que houve um reflexo muito pequenino em relação ao efeito das Novas Oportunidades na vida das pessoas.” (Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII).

As intervenções do grupo parlamentar da oposição, nomeadamente do Partido Socialista, têm sido feitas através dos deputados Acácio Pinto e Rui Santos. O deputado Acácio Pinto afirmou que o processo empreendido pelo Governo lhe suscita duas palavras, “desrespeito- pelo trabalho e pela coragem de centenas de milhares de portugueses que se inscreveram e certificaram nos Centros Novas Oportunidades; preconceito- porque as Novas Oportunidades tiveram êxito, certificou milhares, centenas

de milhares de portugueses e que vinha do governo anterior” (Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII). Relativamente ao fim do programa, o deputado declara que “foram adiando, adiando o encerramento dos CNO, começaram a desmantelá-los em 2011, depois deixaram-nos estar até agosto de 2012 com o mesmo autofinanciamento, agora até 31 de março estiverem em autofinanciamento (...)” (Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII). O deputado Rui Santo (PS) junta às palavras do Acácio Pinto a ideia de que o encerramento do programa se deve por “puro preconceito ideológico. O objetivo era acabar com o programa Novas Oportunidades simplesmente porque foi o anterior governo que o lançou e foi um sucesso, um sucesso reconhecido pela Universidade Católica, pela UNESCO, pela OCDE (...)” (Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII).

Para validar a hipótese complementar que presume que o processo de terminação de uma política é um processo previsível, recorreu-se ao modelo fluxos múltiplos de John Kingdon (1984) enquanto modelo de análise da terminação. Perante o presente estudo, o modelo posto em prática foi uma adaptação feita pelos autores Souza e Secchi (2015). Tendo em conta a aplicabilidade do modelo à retirada de uma política da agenda e à sua terminação, surgiu a necessidade de alterar a ordem dos fluxos de modo a garantir uma lógica cronológica. Em primeiro lugar torna-se importante analisar o fluxo político (*politicalstream*), de seguida o fluxo do problema (*problemstream*) e por fim o fluxo da solução (*policystream*).

De acordo com o modelo dos fluxos múltiplos, a mudança de governo (fluxo do ambiente político) pode originar alterações na agenda política. A escolha de um novo governo é o momento mais propício para a introduzir ou eliminar programas e políticas. Todavia, existem fatores que por si só aceleram essas decisões, nomeadamente a ideologia política, os imperativos financeiros, o papel dos media e opinião pública tendo um grande contributo ao “fortalecer as decisões de extinção quando da entrada de uma nova administração e governo “. (Souza e Secchi, 2015:84). Assim sendo, as eleições legislativas de junho de 2011 levaram à vitória do Partido Social Democrata (PSD), que não obtendo a maioria absoluta, formou governo de coligação com o CDS-PP.

No caso do programa Novas Oportunidades, a ascensão do governo em outubro de 2011, desencadeou mudanças e alterações ao nível político no geral e ao nível da educação em específico, fazendo com que fossem tomadas medidas que levaram ao fim da política. Um dos fatores que mais contribuiu para que o novo governo começasse a direcionar mais atenção para o programa foi a própria ideologia política do Partido Social

Democrata. Vinculada com a ideia de a educação ter um papel estratégico, viam-na como um meio que disponibiliza as ferramentas necessárias para que esses, os alunos possam se tornar uma força de trabalho qualificada, empreendedora e eficiente ao entrar no mercado (Marrach, 1996). Defendendo a visão do ensino estruturado, rigoroso, centrado nos conteúdos curriculares e no conhecimento, o programa Novas Oportunidades acabava por não se enquadrar, uma vez que, assentava na ideia de valorizar as competências. Tanto o primeiro-ministro como o ministro da Educação manifestaram o total desacordo com as medidas mais notórias do programa Novas Oportunidades. Defenderam sempre a preferência por um sistema de educação formal e conservador com recurso ao ensino recorrente “... que, de uma forma organizada e segundo um plano de estudos, conduz à obtenção de um grau e à atribuição de um diploma ou certificado” (Portaria n.º 242/2012 de 10 de agosto) quanto à qualificação dos adultos.

O debate do governo sobre o programa esteve sempre focado nas modalidades implementadas pelo Novas Oportunidades para qualificar os adultos inscritos, que apostou sempre numa perspetiva instrumental. Defensor de um ensino recorrente complementado com a formação profissional, questionaram o ponto da legitimidade das modalidades, assim como dos processos RVCC e cursos EFA quanto à sua qualidade, rigor e exigência; o tempo necessário para obter uma certificação ou diploma através destas vias. Os críticos do programa defenderam o fim dos processos RVCC e EFA porque “... não resultavam em maior empregabilidade dos adultos e deveria se apostar na formação profissional” (Capucha, 2018: 23), opinião reforçada pelo ministro da Educação ao afirmar que era necessário saber o que o programa deu às pessoas, “... não só em termos de valor pessoal, mas profissional e de empregabilidade” (Expresso, 2011).

A ideia do facilitismo que o programa Novas Oportunidades transmitiu através dos processos de RVCC, ao possibilitar obtenção de uma certificação escolar equivalente ao ensino superior, foi apontada como uma crítica e resultado da ausência de processos de avaliação rigorosa e de qualidade (Capucha, 2018). Da mesma forma, os cursos EFA, encarados como uma forma fácil e rápida de acesso ao ensino superior, despertaram indignação e descontentamentos. O líder parlamentar do CDS-PP ressaltou que os alunos envolvidos nesse programa tinham de facto regras “muito mais fáceis para aceder ao ensino superior do que os alunos do ensino regular” (CNNPortugal, 2011). O governo salientou mais uma vez a importância “da educação formal e da formação profissional (...) para a construção de uma sociedade menos desigual.” (Natal e Gaio, 2016: 140),

como também a implementação de avaliações e testes sistemáticos como instrumento de avaliação à validação do conhecimento e estímulo do desempenho e concorrência dos inscritos. O relativo descrédito face à avaliação externa das Novas Oportunidades levada ao cabo pela Universidade Católica, era outra premissa que aumentou a desvalorização do programa por “não terem tido em conta o rigor e a qualidade da INO” (Natal e Gaio, 2016: 140). Tanto que o primeiro-ministro anunciou que iria recorrer a uma avaliação externa “ao programa Novas Oportunidades e deveremos reformulá-lo de modo que ele possa servir realmente aqueles que precisam de uma segunda oportunidade.” (Jornal de Negócios, 2011).

A situação económico-financeira que o XIX Governo Constitucional estava a viver condicionou mais ainda a continuação do programa educacional em análise. A concessão da assistência financeira da União Europeia, a par da assinatura do Memorando de Entendimento com a Troika (Comissão Europeia, Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional) em maio de 2011, levou o governo a iniciar um período de austeridade marcado por medidas reformadoras e cortes orçamentais, com o objetivo de reduzir os custos do Estado. Para o Orçamento de Estado de 2012, a Troika apontou para a área da Educação “Reduzir os custos na área da educação, tendo em vista a poupança de 195 milhões de euros, através da racionalização da rede escolar criando agrupamentos escolares, diminuindo a necessidade de contratação de recursos humanos, centralizando os aproveitamentos e reduzindo e racionalizando as transferências para as escolas privadas com contrato de associação.” (Memorandum, 2011:13). Com a imposição dos profundos cortes na Educação por parte do Estado, também os fundos europeus destinados ao sistema educativo, nomeadamente ao ensino profissional e vocacional, registaram uma certa diminuição, tendo como consequência a redução dos apoios ao programa Novas Oportunidades até então cofinanciada pelo POPH. Como “as políticas públicas são praticamente dependentes de recursos financeiros do governo” (Graddy e Ye, 2008:222), ficam numa situação muito frágil e desprotegida perante as reduções, obrigando o governo a reduzir substancialmente o financiamento na Educação e ainda mais nos programas de qualificação e certificação dos adultos.

Os meios de comunicação social foram outro dos fatores que alteraram a visão dos atores políticos e a opinião pública em relação ao programa educacional relativa aos adultos e à sua permanência. Tendo grande impacto na difusão das informações e na formação da opinião pública, podem levar os “tomadores de decisão a considerar certas

questões, entre elas a extinção das políticas públicas” (Souza e Secchi, 2015: 83). A partir de 2011, os media começaram a apresentar alguns sinais de declínio das Novas Oportunidades na imprensa escrita através da publicação de textos de opinião e cartas de eleitores. Muitas das medidas e práticas implementadas começaram a serem questionadas, nomeadamente a qualidade e o rigor dos processos RVCC, assim como também o valor das certificações e dos diplomas obtidos por esta via e pela via dos cursos EFA. Os textos de opinião difundiam um certo ceticismo em relação à capacidade e à preparação dos formadores e técnicos envolvidos no programa além de ressaltarem a situação de precariedade no trabalho devido à forma de remuneração via recibos verdes dos formadores (Natal e Alves, 2016). Outra das críticas expressadas através dos jornais aos envolvidos no programa foi a “ansia de queimar etapas com vista a apresentar resultados estatísticos prejudicou a qualidade da medida de política educativa.” (Natal e Alves, 2016:139). Cada vez mais os media exigiam que o programa Novas Oportunidades fosse objeto de avaliação mais rigorosa em relação aos seus resultados, principalmente o seu contributo quanto à empregabilidade dos participantes, como também salientava a necessidade de apostar em programas educativos mais eficientes de educação e formação de adultos, voltados para a recuperação do ensino recorrente essencialmente.

Relativamente ao fluxo do problema, de facto ocorreu uma mudança do entendimento da natureza do problema, ou seja, da forma como os atores políticos veem o problema ao qual se destina a política de educação e qualificação dos adultos.

Em 2011, o programa Novas Oportunidades tinha conseguido certificar 1282 898 portugueses, dos quais 359 078 certificados totalmente via processos RVCC e 17 341 certificados parcialmente (Capucha, 2013). Com recurso aos cursos EFA, cerca de 63 224 indivíduos com certificação completa e 14 161 certificados parcialmente (Capucha, 2013). Observando os resultados nota-se uma grande adesão por parte dos portugueses no desejo de aumentar as qualificações, tendo um impacto ao nível nacional e internacional. Todavia, apesar de todos os esforços políticos e sociais, o panorama português continuava com um défice de qualificações muito significativo. Os Censos de 2011 mostram que Portugal continuava a apresentar valores muito preocupantes quanto ao nível da escolaridade e qualificação da população. Existiam 5,2% de analfabetos, aproximadamente 5 mil indivíduos dos quais 1600 eram jovens dos 15 a 24 anos; 10% dos portugueses, mais precisamente 934 129 indivíduos sem qualquer nível de escolaridade (Capucha, 2013) (Censos, 2011). A proporção da população com 15 anos

que tinha completado pelo menos o 3º ciclo era de 50%, ao contrário do grupo etário dos jovens de 18 a 24 anos que somente 22% tinham o 3º ciclo completo antes de abandonar a escola (Censos,2011). Ao nível do ensino superior se destacava-se o grupo etário dos 30 a 34 anos, que representava 29% com formação superior. Conclui-se que existiam “2 milhões de ativos abaixo do ensino secundário e mais de 3 milhões abaixo do ensino básico” (Capucha, 2013:53).

A relação direta entre os índices de qualificações e os índices de desemprego da população fez-se notar ainda mais em pleno período da crise financeira. Em 2011, o número de desempregados em Portugal era de 662 180, cerca de 13,2%, atingindo de forma mais expressiva a população mais jovem, 45,3% dos 15 a 19 anos e 24,4% eram dos 20 a 24 anos. O grupo dos jovens dos 15 a 24 anos é o grupo mais afetado, muito devido ao nível de escolaridade completa. Este facto era reforçado pelos dados dos Censos de 2011 que apontavam para os 20,8% desempregados apenas com o 1º ciclo; 17,8% com o 2º ciclo completo e 25,7% já com o 3º ciclo concluído, enquanto o grupo com o ensino superior claramente era o menos afetado, registando 10,9% de indivíduos desempregados. Os dados mostram que, no quadro geral, o grupo dos jovens/jovens adultos é o mais afetado pelo desemprego.

No entendimento do Governo, tornou-se relevante direcionar maior atenção a este grupo social, sendo um dos mais afetados pela situação de desemprego muito devido às baixas qualificações. Uma vez que são os jovens quem se irá integrar no mercado de trabalho, torna-se fundamental garantir as melhores políticas educativas e estimular a participação desse grupo a cursos de formação e qualificação. Além de incentivar os jovens a dar continuidade à sua formação, o governo tentou criar uma maior ligação entre a o ensino recorrente (sistema de ensino) e a formação profissional (mercado de trabalho), estimulando uma participação direta das empresas, como forma de olharem para a formação profissional dos recursos humanos como meio de competitividade entre elas.

A par do fluxo do ambiente político e do fluxo do problema, estavam a ser concebidas alternativas que pudessem ser as soluções ao problema das qualificações e formação dos jovens (fluxo à solução). Consegue-se avançar com propostas de resolução de qualquer problema após elaborar uma avaliação completa da política pública, pois “o processo de avaliação de políticas públicas tem como um dos seus resultados gerar a informação para a continuidade, alteração ou extinção da política” (Souza e Secchi, 2015:82). Em maio de 2012, sob o pedido do primeiro-ministro, foi realizada uma

avaliação externa por parte do Instituto Superior Técnico quanto ao desempenho no mercado de trabalho dos adultos participantes em processos de RVCC através do programa Novas Oportunidades. O foco da avaliação era observar se os portugueses inscritos e certificados pelo programa Novas Oportunidades obtiveram melhorias nas condições perante o trabalho, na situação profissional e nas remunerações. As conclusões que se obtiveram sublinham que os indivíduos participantes que passaram pelos processos de RVCC não tiveram qualquer aumento significativo quanto à questão da remuneração. Quanto ao impacto do programa Novas Oportunidades na empregabilidade dos participantes, a avaliação indicou que de um modo generalizado não teve grande melhoria, todavia, conseguia-se notar um relativo aumento quando existia uma “...complementaridade entre os processos RVCC Profissionais ou Formações Modulares Certificadas e RVCC Escolares de nível básico” (Lima, F. (Coord.), 2012).

Com base nos resultados da avaliação e partindo da prioridade do governo em recuperar o ensino recorrente e valorizar a formação profissional em detrimento do regime da dupla certificação, a solução face ao problema seria substituir o programa Novas Oportunidades por outras iniciativas educativas vocacionadas mais para os jovens, nomeadamente o Plano Estratégico de Iniciativas à Empregabilidade Jovem e de Apoio às PME “Impulso Jovem” (Portaria n.º 229/2012 de 3 de agosto) e a Garantia Jovem (Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2013, de 31 de dezembro). Ressaltar que a substituição de uma política é vista em muitos dos casos como uma solução para conseguir pôr fim a outra política (Hogwood e Gunn, 1984).

Como Kingdon (1984) afirma, em determinados momentos, os três fluxos (político, problema e solução) entram em convergência e abrem as janelas de oportunidade (*policy windows*). Essas janelas de oportunidade possibilitam um momento favorável para que os grupos de interesse (*policyentrepreneurs*) possam defender as suas ideias e propostas, de forma a garantir a introdução ou a retirada de uma política da agenda política. No caso do programa Novas Oportunidades, a mudança de governo (fluxo do ambiente político), a mudança no entendimento da natureza do problema (fluxo do problema) e a substituição da política (fluxo da solução) criaram um momento fértil (janela de oportunidade). Esta oportunidade foi aproveitada igualmente pelos grupos de interesse, nomeadamente o partido de coligação CDS-PP e o governo, representado pelo primeiro-ministro e o ministro da Educação, os dois vistos como reformadores, para avançarem com as suas propostas quanto à questão da educação e formação de jovens e adultos. A terminação do

programa Novas Oportunidades não se deu de forma imediata, pois os executores políticos seguiram o *whimper type*, ou seja, foram gradualmente reduzindo os recursos financeiros que o sustentavam. O governo foi progressivamente encerrando os Centros Novas Oportunidades (CNO), de forma direta os centros que estavam sob a alçada do IEFP e recebiam financiamento estatal e “indiretamente outros, por via de um processo de candidatura a financiamento” (Capucha, 2013:56). A 28 de março de 2013, o governo põe em funcionamento através da Portaria nº 135-A/2013 os Centros de Qualificação e Ensino Profissional (CQEP), substituindo os Centros Novas Oportunidades, e pondo fim, de vez, ao programa Novas Oportunidades.

## Resultados

Parte final do processo de investigação é a discussão dos resultados, que tem como foco validar ou refutar a hipótese colocada no início do trabalho.

Através da análise dos discursos da Assembleia da República, foi possível constatar as opiniões e razões apontadas pelos grupos parlamentares como decisivas para determinaram a terminação do programa Novas Oportunidades. Os partidos que apoiavam o Governo, nomeadamente o PSD e o CDS-PP, apontaram razões de carácter qualitativo, especificamente o facilitismo, o carácter simplista quanto ao processo de certificação e qualificação do programa, assim como a qualidade do mesmo. Nas suas intervenções nas audições parlamentares, o CDS-PP, sublinhou a necessidade de revisão, reajustamento e reestruturação do programa. Tanto PSD como CDS-PP indicaram os imperativos financeiros como um dos motivos decisivos das restrições ao nível de formação de adultos, mais precisamente ao nível do programa Novas Oportunidades “...naturalmente em tempo de restrições, há que apoiar com critério os poucos recursos que temos.” (DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60)). Defendem que a implementação de um novo modelo de qualificação de adultos é necessário para melhorar a formação e qualificação.

Ao contrário do PSD e CDS-PP, grupos parlamentares como PS, BE, CPC, ao longo das discussões e intervenções na Assembleia da República apontaram a ideologia como o fator decisivo que levou ao encerramento dos CNO e à terminação do programa Novas Oportunidades. O Partido Socialista apontou sempre para o preconceito ideológico por

parte do PSD em querer terminar com um programa por ter sido criado pelo Governo anterior e por ter alcançado sucesso (Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII). Também o Bloco de Esquerda, por sua vez, aponta o preconceito ideológico como razão que move o governo a encerrar gradualmente o programa Novas Oportunidades.

Em conclusão, a ideologia tem sido o fator apontado pela maioria dos grupos parlamentares quando questionados sobre a terminação do programa Novas Oportunidades. Os partidos que formavam o governo de coligação PSD e CDS-PP tentaram enumerar outras razões para o seu encerramento, como os imperativos financeiros ou o facilitismo do processo de qualificação. Todavia a afirmação “há uma questão ideológica que separa o CDS do entusiasmo que o PS e o BE (...) e o PCP (...) mostram com a Iniciativa Novas Oportunidades.” (DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60)) do Michael Seufert deputado do CDS-PP confirma mais ainda que a ideologia tem sido o fator decisivo que impulsionou a terminação do programa Novas Oportunidades.

Após a análise das audições parlamentares e dos projetos de resolução dos partidos políticos na Assembleia da República, conclui que a ideologia política foi decisiva para terminar com o programa Novas Oportunidades.

Em suma, conclui-se que a terminação de uma política pública é um fenómeno muito raro de ocorrer, principalmente quando está em causa uma política que teve tanta dimensão nacional e internacional como o programa Novas Oportunidades. Apesar do seu enorme contributo e empenho enquanto política de qualificação de adultos, focada no aumento da escolaridade dos portugueses, a ideologia política conseguiu prevalecer, fazendo com que a política educativa mais ambiciosa e marcante da educação de adultos em Portugal fosse extinta. A mudança do ciclo político acabou criar um “solo fértil” para terminar com o programa. Apesar dos imperativos financeiros fossem apresentados como os motivos principais dessa deliberação, as razões ideológicas são quase sempre a principal e exclusiva razão de pôr fim a uma ação política (DeLeon, 1983).

Constatou-se que os terminadores políticos aproveitaram algumas das estratégias apresentadas por Behn (1978) que ajudaram levar ao cabo a terminação das Novas Oportunidades. Criaram uma discussão política em torno do programa Novas Oportunidades, de forma que o debate revelasse as posições dos outros partidos e ajudasse a criar as coligações de apoio favoráveis à terminação do programa. Além de chamar a

atenção para as limitações do programa, como a questão do facilitismo, do rigor e do próprio modelo construtivista de educação específica para adultos, apelaram a um elemento externo, o grupo de avaliadores do IST que tiveram o papel de “terminador” ao revelar os contributos do programa Novas Oportunidades enquanto política educativa promotora da educação de adultos, garantindo a objetividade da avaliação e das conclusões. Observando o enquadramento político, nem a adesão em massa, nem os grandes resultados conseguiram resistir ao peso que a ideologia política teve nessa batalha, levando à sua extinção.

## Conclusão

Esta dissertação teve como o objetivo contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre a fase de avaliação e mudança das políticas públicas no quadro do modelo heurístico das etapas. Em particular, pretende-se analisar a terminação das políticas públicas após a sua avaliação. Recorrer à literatura existente, assim como à análise do programa Novas Oportunidades na condição de estudo de caso de uma política pública que terminou, foi extremamente importante. A par do objetivo geral proposto, também se tornou prioridade encontrar resposta à pergunta inicial da pesquisa: “Quais foram os fatores que levaram à terminação do programa Novas Oportunidades?”.

A partir da base teórica da presente dissertação, notou-se que vários fatores são enumerados como responsáveis pela terminação de uma política pública. Alguns autores como DeLeon (1983) referem os imperativos financeiros, as eficiências governamentais, ideologia política como motivos da terminação, enquanto por exemplo Souza e Secchi (2015) acrescentam a pressão do media e da opinião pública e a mudança na administração. Recorreu-se à análise dos discursos, debates e das audiências parlamentares que envolveram todo os grupos parlamentares para se concluir quais foram os fatores decisivos que levaram à terminação do programa Novas Oportunidades. Após a análise exaustiva dessas fontes, pode-se afirmar que a ideologia se constituiu como razão decisiva para encerrar os CNO e posteriormente extinguir o programa (Capucha, 2018). Os grupos parlamentares como BE, PCP e PS muito têm referido o preconceito ideológico como motivo da terminação dos centros, como do programa Novas Oportunidades em si. O Partido CDS-PP tem afirmado de forma clara a dicotomia ideológica que marca a visão quanto ao programa de educação e formação de adultos, justificando a sua diminuição e reestruturação para se conseguir qualificar e não certificar os inscritos (DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60)). Por sua vez, o Partido Social Democrata aponta duas razões que levaram o governo a diminuir o funcionamento dos CNO e conseqüentemente a terminar o programa. Em primeiro lugar, são apresentadas as razões de cariz económico que, ao se viver em período de crise económica, o Governo tem de optar em apoiar políticas que justificam o seu financiamento. Em segundo, é referido a implementação do novo modelo de qualificação e formação de adultos que assenta num modelo de ensino recorrente virado para a “educação para o desenvolvimento” (Capucha, 2018). O novo modelo representa a

diferença ideológica que marca o governo PS que implementou o programa Novas Oportunidades, e o Governo PSD/CDS que descontinuou o programa (Rodrigues, 2014).

Com o recurso à análise do Programa Novas Oportunidades e através da aplicação do modelo teórico dos fluxos múltiplos de Kingdon (1984) adaptado numa perspetiva de terminação política, conseguiu-se verificar quais foram os fluxos (do ambiente político, do problema, da solução) que deram origem à terminação do programa e verificar a imprevisibilidade do processo. Através dos fluxos inerentes ao problema, à solução e ao ambiente político, foi possível encontrar as razões e fatores que contribuíram para o fim do programa. A mudança do governo foi definitivamente o fator crucial, porque a entrada de um novo governo facilitou a eliminação do programa com o qual não se tinha nenhum vínculo. Foram várias as razões que motivaram o governo a terminar com o programa Novas Oportunidades, todavia, mesmo que os imperativos financeiros sejam apontados como os mais relevantes, no caso do programa observou-se que a grande motivação foi a definitivamente a ideologia política (DeLeon, 1982). A posição antagónica em relação à educação fez com que o novo governo discordasse com as medidas mais emblemáticas das Novas Oportunidades. A predominância do problema das baixas qualificações dos jovens sublinhou ainda mais a insuficiência do programa, contribuindo para que os defensores da sua terminação, neste caso o primeiro-ministro e o ministro da Educação do XIX Governo Constitucional a substituí-lo o por programas educativos mais direcionadas aos jovens. A convergência destes fatores (fluxos) possibilitou, em 2013 a extinção do programa Novas Oportunidades enquanto política pública, apesar de grande resistência por parte dos grupos da oposição. A terminação do programa foi gradual, passando por uma redução dos seus recursos financeiros, posterior redução do número de centros em funcionamento e por fim pela substituição dos mesmos pelos centros CQEP, pondo definitivamente fim ao programa.

Considerando como objetivo da dissertação a análise da etapa da terminação enquanto fase essencial do processo político, o recurso ao estudo de caso do programa Novas Oportunidades revelou-se extremamente útil. A aplicação do modelo dos fluxos múltiplos tornou-se imprescindível dadas as circunstâncias do objeto de estudo, contribuindo para uma melhor aplicação prática do conhecimento teórico. Importa refletir também sobre o conjunto de limitações que foram encontradas ao longo da presente investigação. Em primeiro lugar, a escassez de estudos empíricos sobre a etapa da terminação limitou a análise, restringindo-a a um número reduzido de artigos existentes.

A falta de trabalhos mais recentes que abordassem a terminação contribuiu para uma dificuldade em confirmar a veracidade do conteúdo teórico. Por outro lado, no que diz respeito ao estudo de caso, a ausência de dados e documentos oficiais dificultou o desenvolvimento do trabalho empírico, limitando a análise à recolha de fontes, como publicações periódicas. Apesar das limitações agora enunciadas, espera-se que a presente dissertação se constitua como contributo útil para futuros trabalhos académicos sobre a terminação das políticas públicas.

## Fontes

- Audição parlamentar nº 27-CECC-XII, 10 de janeiro de 2012. Comissão da Educação, Ciência e Cultura. Assembleia da República. Audição do Senhor Ministro da Educação e Ciência, sobre a proposta de revisão curricular, por requerimento do GP do PSD e do CDS/PP.
- Audição Parlamentar nº 96-CECC-XII, 29 de janeiro de 2013. Comissão da Educação, Ciência e Cultura. Assembleia da República. Audição dos Secretários de Estado do Ensino Básico e Secundário e do Emprego, por requerimento do Grupo Parlamentar do PSD e CDS-PP, para se obterem esclarecimentos sobre a situação e perspectivas futuras dos Centro Novas Oportunidades (CNO) e da Educação e Formação de Adultos (EFA)
- Decreto-Lei 213/2006 de 17 de outubro. Diário da República n.º 208/2006, Série I de 2006-10-27, páginas 7525-7531. Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação.
- Decreto – Lei 276-C/ 2007 de 31 de julho. Diário da República n.º 146/2007, Série I de 2007-07-31, páginas 4889 – 4893. Aprova o regime jurídico da actividade de inspecção da administração directa e indirecta do Estado.
- Decreto-Lei n.º 396/2007 de 31 de dezembro. Diário da República n.º 251/2007, Série I de 2007-12-31, páginas 9165 – 9173. Estabelece o regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações e define as estruturas que regulam o seu funcionamento.
- Portaria nº 135-/2013 de 28 de março. DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60). Regula a criação e o regime de organização e funcionamento dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP).
- Portaria n.º 229/2012 de 3 de agosto. Diário da República n.º 150/2012, Série I de 2012-08-03, páginas 4088-4089. Cria a medida de Apoio à Contratação via Reembolso da Taxa Social Única.
- Portaria 957/2007 de 21 de agosto. Diário da República n.º 160/2007, Série I de 2007-08-21, páginas 5507-5510. Aprova os Estatutos da Agência Nacional para Qualificação, I. P.
- Projeto de Resolução nº 219/XII/ 1ª, 2012. Diário da República, Série A n.º 119, 2012-02-11, da 1.ª SL da XII Leg, páginas 75-77. Recomenda ao Governo que suspenda com efeitos imediatos o encerramento/desmantelamento dos centros de Novas Oportunidades e reforce o Programa Novas Oportunidades.
- Projeto de Resolução nº224/ XII/ 1ª, 2012. DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60). Recomenda ao Governo a suspensão imediata do processo de encerramento dos Centros Novas Oportunidades e assunção dos encargos relativos ao funcionamento daqueles cujo financiamento foi recusado.
- Projeto de Resolução nº 231/XII /1ª, 2012. DAR II série A n.º 127, 2012.02.24, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 10-12). Recomenda ao Governo a avaliação, reestruturação e manutenção dos Centro Novas Oportunidades.
- Projeto de Resolução nº235/XII/1ª,2012. DAR I série n.º 78, 2012.03.01, da 1.ª SL da XII Leg (pág. 50-60). Suspensão imediata do encerramento dos Centros Novas Oportunidades.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2013, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 253/2013, Série I de 2013-12-31, páginas 7049-7055. Aprova e publica em anexo o Plano Nacional de

- Implementação de Uma Garantia Jovem (PNI-GJ), cuja coordenação nacional compete ao Serviço Público de Emprego (IEFP, I.P.).
- Portal digital dos Censos- Instituto Nacional de Estatística:  
[https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21\\_main&xpid=CENSOS21&xlang=pt](https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21_main&xpid=CENSOS21&xlang=pt)
- Expresso. (2011, 2 agosto). Ministro defende que Novas Oportunidades tem que ser avaliado.  
<https://expresso.pt/actualidade/ministro-defende-que-novas-oportunidades-tem-que-ser-avaliado=f665829>.
- CNN Portugal. (2011, 19 maio). Novas Oportunidades: críticas no Parlamento.  
<https://cnnportugal.iol.pt/politica/assembleia-da-republica/novas-oportunidades-criticas-no-parlamento>.
- Lusa. (2011, 6 maio). Passos diz que programa Novas Oportunidades é um "escândalo". Jornal de Negócios.  
[https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/passos\\_diz\\_que\\_programa\\_novas\\_oportunidades\\_eacute\\_um\\_quotescacircndaloquot](https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/passos_diz_que_programa_novas_oportunidades_eacute_um_quotescacircndaloquot)
- Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality. (2011).  
<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-temas/memorandos/memorandos.aspx>

## Referências bibliográficas

- Ala-Harja, M., & Helgason, S. (2014). Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista Do Serviço Público*, 51(4), 5-60. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i4.334>
- Araújo, L., Rodrigues, M. (2017). Modelos de análise das políticas públicas, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83. URL: <http://journals.openedition.org/spp/2662>
- Bardach, E. (1976). Policy termination as a political process. *Policy Sciences* 7, 123–131. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00143910>
- Behn, R. D. (1978). How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator. *Policy Analysis*, 4(3). 393–413. DOI: <http://www.jstor.org/stable/42783547>.
- Billier, R. P. (1976) On tolerating policy and organizational termination: some design considerations, *Policy Sciences*, 7, 133–49. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00143911>
- Behn Robert D. “Closing the Massachusetts Public Training Schools.” *Policy Sciences* 1, no. 2 (June 1976): 151–171. In Daniels, R. (2015). *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. New York: ME Sharpe.
- Brewer, G. (1974) The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline, *Policy Sciences*, 5, 239–44. URL: <http://www.jstor.org/stable/4531564>.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

- Cameron, James M. "Ideology and Policy Termination: Restructuring California's Mental Health System". In DeLeon, P. (1983). *Policy Evaluation and Program Termination. Review of Policy Research, Policy Studies Organization*
- Capella, A. C. N. (2006). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (61), 25-52. URL: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>
- Capucha, L. (2018). Educação de adultos: A ideologia conta, *Forum Sociológico*, Vol. 2 (32), 17-27. URL: <http://journals.openedition.org/sociologico/1938>
- Capucha, L. (2013). Em defesa da iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação dos adultos é uma prioridade, *Aprender*, (34), 29-65. DOI: <http://hdl.handle.net/10071/14025>
- Cohen, E., Franco, R. (1993). *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- Cotta, T. C. (2001). "Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)". *Revista do Serviço Público*, 52 (4), 89-111. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v52i4.316>
- Daniels, R. (2015). *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. New York: ME Sharpe. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315700458>
- deLeon, P. (1978). *A Theory of Public Termination* in Daniels, R. (2015). *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. New York: ME Sharpe
- deLeon, P. (1978), Policy termination: An End and Beginning, *Policy Analysis* vol 1 No.3 pp: 369-392 in Zhang, L. (2009). Study on obstacles to Policy Termination. *Jornal of Politics and Law.*, 2, 98. DOI: <https://doi.org/10.5539/jpl.v2n4p98>
- deLeon, P. (1978), Policy termination: An End and Beginning, *Policy Analysis* vol 1 No.3 pp: 369-392 in Justin Greenwood, "The Succession of Policy Termination," *International Journal of Public Administration* 20, no. 12 (1997).
- deLeon, P. (1982). Policy Evaluation and Program Termination. *Policy Studies Review*, 2 (4), 631-647 in Secchi Secchi, L. Souza, Y. (2015). Extinção de Políticas Públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do Policy Cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* 20, (66), 75-93. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v20n66.39619>.
- deLeon, P. (1983). Policy Evaluation and Program Termination. *Review of Policy Research, Policy Studies Organization*, 2 (4). 631-647. DOI: 10.1111/j.1541-1338.1983.tb00793.x
- deLeon (1987). *Public Policy Termination: An End and A Beginning*. *Policy Analysis* 4 (1978): 369-392 In Daniels, R. (2015). *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. New York: ME Sharpe.
- deLeon, P. (1997). Afterward: the once and future state of policy termination, *International Journal of Public Administration*, 20 (12). 2195-2212. DOI: 10.1080/01900699708525292
- Derlien, H. (2001), "Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas". *Revista do Serviço Público*, 52 (1), 105-123. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v52i1.302>
- Frantz, J. (1992). Reviving and Revising a Termination Model. *Policy Sciences*, 25(2), 175-189. DOI: <http://www.jstor.org/stable/4532253>

- Faria, C. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20 (59). DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>
- Geva-May, I. (2004). Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 14(3), 309–333. DOI: <http://www.jstor.org/stable/3525839>
- Gil, A. (2008). Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo, Editora Atlas S.A.
- Graddy, E., Ye, K. (2008). When do we “Just say no”? Policy Termination Decisions in local Hospitals Services, *Policy Studies Journal*, vol. 36 (2), 219-242. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00263.x>
- Greenwood, J. (1997) The succession of policy termination, *International Journal of Public Administration*, 20 (12), 2121-2150. DOI: 10.1080/01900699708525289
- Gutiérrez, J. (2016). Retroalimentando la etapa de terminación: Análisis de casos de políticas públicas. *Estudios Políticos*, (38) 163-189. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.06.007>.
- Harris, M. “Policy Termination: Uncovering the Ideological Dimension,” *International Journal of Public Administration* 20, no. 12 (1997).
- Hogwood B. W. & Peters B. G. (1983). *Policy dynamics*. New York, St. Martin's Press.
- Hogwood, B.W. and Gunn, L.A. (1984). *Policy- analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hogwood, B.W., Peters, B.G. (1985). *The Pathology of Public Policy*, Oxford University Press, London and New York, pp.146-159
- Hogwood, B.W., Peters, B.G. (1988). The Death of Immortality: Births, Deaths and Metamorphoses In the U.S. Federal Bureaucracy 1933-1982. *The American Review of Public Administration*, 18(2), 119–133. DOI: <https://doi.org/10.1177/027507408801800202>.
- Jones, C. O. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey, CA: Brooks Cole, 1984. In Daniels, R. (2015). *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. New York: ME Sharpe.
- Kaufman, H. (1976) *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, DC: The Brookings Institution
- Kaufman, H. (1987). *Time, Chance and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment*. Chatham, NJ: Chatham House In Daniels, R. (2015). *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. New York: ME Sharpe.
- Kingdon, J. (1984). Agendas, Alternatives, and Public Policies, *Journal of Public Policy*, 5 (2), 281-283. DOI: 10.1017/S0143814X00003068
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2011). *Public Policy Analysis*. Bristol, Polity Press University of Bristol.
- Lambright, W. Henry, and Harvey M. Sapolsky. “Terminating Federal Research and Development Programs.” *Policy Sciences* 7, no. 2 (June 1976): 199–213. In Daniels, R. (2015). *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. New York: ME Sharpe.
- Lasswell, H. D. (1956), *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, MD, University of Maryland Press.

- Lambright, W. Henry, and Harvey M. Sapolsky. "Terminating Federal Research and Development Programs." *Policy Sciences* 7, no. 2 (June 1976): 199–213. In Daniels, R. (2015). *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. New York: ME Sharpe.
- Lima, F. (Coord.). (2012). *Os processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o desempenho no mercado de trabalho*. Lisboa: Instituto Superior Técnico.
- Marrach, S. A. Neoliberalismo e Educação. In: Guiraldelli, P. (Org.). *Infância, Educação e Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1996. p. 42-56.
- Michael Harris, "Policy Termination: Uncovering the Ideological Dimension," *International Journal of Public Administration* 20, no. 12 (1997)
- Natal, A., Alves, M. (2016). Políticas de aprendizagem ao longo da vida em Portugal: Controvérsias na esfera pública em torno da Iniciativa Novas Oportunidades (2005-2013), *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 29 (1), 121-153. URL: <https://www.redalyc.org/pdf/374/37446772007.pdf>
- Parsons, W. (1996). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, Eng: E. Elgar.
- Pinheiro, A. e Queirós, J. (2017). Dos Centros Novas Oportunidades aos Centros Qualifica: avanços, recursos e impasses do enquadramento político e institucional do reconhecimento, validação e certificação de competências em Portugal, *IST Working Paper*, 3ª série, Nº 55
- Quivy, R., Campenhoudt, L. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (2ª edição), Lisboa, Gradiva- Publicações
- Rodrigues, M. (2010). *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Coimbra, Editora Edições Almedina
- Rodrigues, M.(coord.) (2014), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Rodrigues, M., Carreiras, H. (2017), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Rubio, J. (2016). La terminación de políticas y organizaciones públicas. El caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro en México. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15, 84-95. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i15.10313>.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129–168. DOI: <http://www.jstor.org/stable/4532139>.
- Secchi, L. (2012). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2ª edição). São Paulo, Editora Cengage Learning.
- Secchi, L. Souza, Y. (2015). Extinção de Políticas Públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do Policy Cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* 20, (66), 75-93. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v20n66.39619>.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8, (16), 20-45. URL: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>.
- Souza, B., Struchiner, C. (2021). Uma Proposta Teórico- Metodológica para Elaboração de Modelos Teóricos. *Cadernos Saúde Coletiva*, (1). URL: <https://www.scielo.br/j/cadsc/a/KkY6fJdDcLrM5yhLmPQqPpg/>

- Thoenig J.C. (1985). Présentation et l'analyse des politiques publiques. Dans M. Grawitz, J. Leca et J.C. Thoenig, *Traité de science politique*, vol. 4, Paris, Editora Presses Universitaires de France.
- Trevisan, A., & Bellen, H. (2008) Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 42, (3), 529-550. URL: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwrvF8Pb9kDtjDgy/?format=pdf&lang=pt>.
- Yin, R. K. (1994). *Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos* (2 ed.). Editora, Porto Alegre: Bookman.
- Zhang, L. (2009). Study on obstacles to Policy Termination. *Journal of Politics and Law*, 2 (98). DOI: <https://doi.org/10.5539/jpl.v2n4p98>.