

O papel da avaliação no processo de mudança das  
políticas públicas: o caso da Iniciativa Novas  
Oportunidades

Marisa Alexandra Pavão Barata Alves Ferreira

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador: Doutor João Trocado da Mata, Professor Auxiliar  
Convidado,

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2023



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O papel da avaliação no processo de mudança das  
políticas públicas: o caso da Iniciativa Novas  
Oportunidades

Marisa Alexandra Pavão Barata Alves Ferreira

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador: Doutor João Trocado da Mata, Professor Auxiliar  
Convidado,

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2023



## Agradecimentos

Assim termino mais uma etapa do meu percurso académico e da minha vida, não podendo deixar de agradecer a quem me ajudou e apoiou ao longo deste percurso.

Agradeço ao meu orientador, o Professor Doutor João Trocado da Mata, por todos os ensinamentos que me transmitiu, pela sua disponibilidade, presença e apoio ao longo da elaboração deste trabalho.

Um agradecimento aos meus queridos avós pelo carinho e sabedoria, por serem um exemplo de força e resiliência ao longo da vida que me inspira e motiva a cada dia. Estarei eternamente grata por quem são e por vos ter.

Agradeço aos meus pais pelo seu amor e apoio incondicional, pelos valores que me transmitiram e por sempre me terem incentivado o estudo, a leitura e a procura constante de conhecimento. Um obrigado nunca será suficiente por tudo o que sempre fizeram por mim.

Ao Pedro, agradeço o apoio e carinho constantes que sempre me motivaram a continuar.

Ao meu irmão, agradeço pela amizade e por todo o apoio.

Não posso deixar de agradecer às minhas amigas, Marta, Leonor, Mafalda, por me terem acompanhado e apoiado sempre precisei.

Agradeço aos entrevistados pela disponibilidade e receptividade em colaborar na presente dissertação.

E ao ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa e todos os docentes com os quais me cruzei ao longo dos cinco anos do meu percurso académico, por todos os ensinamentos transmitidos.

Agradeço por tudo!



## Resumo

A presente dissertação tem como objetivo analisar o papel da avaliação nos processos de mudança das políticas públicas, tendo como estudo de caso a Iniciativa Novas Oportunidades, e com recurso a uma metodologia qualitativa, que inclui a análise documental, análise de conteúdo e a realização de entrevistas semiestruturadas a dirigentes do organismo responsável pela gestão e implementação desta política.

As conclusões desta investigação permitem afirmar que os processos avaliativos da Iniciativa Novas Oportunidades desempenharam papéis e objetivos políticos distintos, assumindo um papel simbólico na justificação e legitimação de uma decisão de terminação da política previamente tomada.

**Palavras-chave:** avaliação, políticas públicas, mudança, Iniciativa Novas Oportunidades, terminação



## **Abstract**

The aim of this dissertation is to analyse the role of evaluation in public policy change processes, having the New Opportunities Initiative as a case study, using a qualitative methodology that includes document analysis, content analysis and semi-structured interviews with leaders of the body responsible for managing and implementing this policy.

The conclusions of this research allow us to affirm that the evaluation processes of the New Opportunities Initiative played different political roles and objectives, assuming a symbolic role in justifying and legitimising a decision to terminate the policy previously taken.

**Keywords:** evaluation, public policy, change, New Opportunities Initiative, termination



## Glossário de siglas

ANEFA	Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos
ANQ	Agência Nacional para a Qualificação
ANQEP	Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional
CNO	Centros Novas Oportunidades
CNQ	Catálogo Nacional de Qualificações
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DGFV	Direção-Geral de Formação Vocacional
EFA	Educação e Formação de Adultos
INO	Iniciativa Novas Oportunidades
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIAAC	Programa para a Avaliação Internacional de Competências de Adultos
PME	Pequenas e Médias Empresas
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
RVCC	Reconhecimento, Validação e Certificação de Competência
SIGO	Sistema de Informação e Gestão da Oferta

# Índice

Agradecimentos .....	i
Resumo .....	iii
Abstract .....	v
Glossário de siglas .....	vii
Introdução .....	1
<b>Capítulo 1 – Políticas públicas, avaliação e mudança .....</b>	<b>3</b>
1.1 A avaliação de políticas públicas .....	3
1.2. Critérios de avaliação em políticas públicas .....	6
1.3. A questão da mudança.....	9
<b>Capítulo 2 – O Programa Novas Oportunidades: desenho, avaliação e mudança .....</b>	<b>12</b>
2.1. Contextualização .....	12
2.2. Desenho, objetivos e metas da Iniciativa Novas Oportunidades .....	13
2.3. A avaliação da Iniciativa Novas Oportunidades .....	17
2.4. A mudança .....	23
<b>Capítulo 3 – Objetivos do estudo e estratégia metodológica .....</b>	<b>24</b>
3.1. Objetivos e hipóteses de investigação .....	24
3.2. Metodologia.....	25
<b>Capítulo 4 – Análise de resultados .....</b>	<b>30</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>38</b>
Fontes .....	40
Legislação consultada .....	41
Referências Bibliográficas .....	42
Anexos .....	46

## Introdução

*“Adult learning is a complex policy field. Different stakeholders are involved in the policy definition and design process [...]. Decisions are made at central, regional or local level, and sometimes at different levels concurrently. The different types of stakeholders and levels of government involved may result in conflicting interests, policies that run counter to the objectives of improving adult skills, and wasteful public expenditures” (OECD, 2005:118).*

O estudo apresentado tem como objetivo contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre a fase de avaliação e mudança de políticas públicas, particularmente no domínio das políticas de educação e formação de adultos, analisando o papel que pode ser desempenhado pela avaliação nos processos de mudança das políticas públicas.

A promoção de políticas de educação e formação de adultos em Portugal nem sempre esteve presente na agenda política e o seu investimento oscilou entre ciclos governativos ao longo das últimas décadas.

Num contexto de reinvestimento no domínio da educação de adultos, a Iniciativa Novas Oportunidades surge como uma política pública inovadora neste âmbito, com metas ambiciosas e uma orientação estratégica assente em dois pilares fundamentais: dar oportunidades novas aos jovens através do incremento dos cursos técnicos profissionais e, simultaneamente, dar uma nova oportunidade aos adultos ativos com baixas qualificações (Barros, 2018:470).

O esforço de mobilização e promoção da Iniciativa Novas Oportunidades gerou uma rápida adesão e o mediatismo promovido pelos debates na comunicação social num curto espaço de tempo originaram a perceção das Novas Oportunidades como uma marca pública. Como uma política educativa sem precedentes em Portugal ou na Europa foi objeto de acompanhamento e monitorização ao longo da sua implementação.

A presente dissertação tem a seguinte questão de partida: qual o papel desempenhado pela avaliação no processo de mudança da Iniciativa Novas Oportunidades?. Com o intuito de responder a esta questão procura-se realizar uma análise dos processos avaliativos da Iniciativa Novas Oportunidades, na qual se pretende analisar as fases da avaliação e mudança aferindo de que forma a avaliação desempenhou um papel condicionante nas mudanças que ocorreram nesta política, fornecendo um contributo importante para uma análise teórica desta política.

Em termos de organização, a seguinte dissertação divide-se em quatro capítulos.

Inicialmente, no Capítulo 1 “Políticas públicas, avaliação e mudança” será apresentado um quadro teórico no qual, recorrendo à revisão da literatura, é abordada a teoria que envolve a avaliação de políticas públicas, referindo os critérios que podem ser utilizados na avaliação. Na parte final desse capítulo analisa-se a questão da mudança como fase posterior à avaliação no ciclo de vida de uma política.

No Capítulo 2 é apresentado o “Programa Novas Oportunidades: desenho, avaliação e mudança”. Começando por uma breve contextualização sociopolítica desta Iniciativa, prossegue-se para a análise do desenho dos pilares estruturantes desta política, dos objetivos e das metas estabelecidas quando foi criada, evidenciando também alguns dos principais resultados alcançados. Em seguida, é analisado como e em que contextos decorreu a sua avaliação, continuando com a análise da avaliação realizada em 2010 e o estudo realizado em 2012. É concluído este capítulo evidenciando as mudanças que ocorreram nesta política.

No Capítulo 3 “Objetivos do estudo e estratégia metodológica” são expostos os objetivos e hipóteses desta investigação e a composição da respetiva estratégia metodológica. O estudo utiliza uma estratégia metodológica marcadamente qualitativa, na qual desempenham particular importância as entrevistas que se realizaram a três dirigentes do organismo responsável pela gestão e implementação da Iniciativa Novas Oportunidades. Serão também analisados os processos avaliativos desta política verificando a aplicação de critérios de avaliação na avaliação realizada pela Universidade Católica e no estudo de impactos realizado pelo Instituto Superior Técnico.

O Capítulo 4 é referente à “Análise de resultados” no qual se evidenciam os resultados da análise de conteúdo das entrevistas realizadas aos dirigentes da DGFV e da ANQ, organização responsável pela gestão e implementação da INO. Neste capítulo do presente trabalho, analisando simultaneamente o conteúdo das entrevistas e os processos avaliativos desta política, procura-se aferir qual o papel desempenhado pela avaliação nos processos de mudança desta política, respondendo às hipóteses de investigação.

Por fim, termina-se esta dissertação retomando as hipóteses de investigação, expondo as conclusões relevantes retiradas da análise de resultados, e referindo as limitações do presente estudo, bem como futuras linhas de investigação para aprofundar o conhecimento sobre esta temática.

## Capítulo 1 – Políticas públicas, avaliação e mudança

### 1.1. A avaliação de políticas públicas

A revisão de literatura permite encontrar várias dezenas de definições de políticas públicas (Thoenig, 1985:3 citado por Knoepfel *et al.*, 2007: 23), que têm sido organizadas a partir de critérios, de modo a reduzir a sua complexidade, tais como o tipo de orientação (Matamoros, 2013). O conceito de políticas públicas é, desta forma, polissêmico e objeto de discussão, sendo possível identificar elementos de consenso e dissenso.

Knoepfel *et al.* fornece uma definição abrangente na qual tenta incorporar um conjunto de dimensões, como a resposta ao problema e os procedimentos associados ao desenho da política, em que define uma política pública como “um conjunto de decisões intencionais e coerentes ou atividades levadas a cabo por atores públicos ou privados [...] cujos recursos, relações institucionais e interesses variam, mas que procuram resolver um problema definido politicamente de natureza coletiva” (2007:24).

As políticas públicas são desenhadas, na maior parte dos casos, com o intuito de resolver um problema social politicamente relevante para a população. É também importante mencionar que uma política pública pode referir-se à ação ou inação governamental, tal como refere Dye (1972:18) “*public policy is whatever the governments choose to do or not to do*” (citado por Knoepfel, 2007).

As políticas públicas representam uma resposta político-administrativa à realidade social, podendo estar sujeitas a várias influências na sua conceção e implementação.

O estudo das políticas públicas pode ser realizado a partir do modelo heurístico das etapas, que decompõe o processo político numa sucessão de etapas, embora o processo político seja contínuo e complexo (Hill e Varone, 2021:139). Neste modelo sequencial, ocorre inicialmente o agendamento de um problema social previamente identificado e considerado como merecedor da atenção e decisão política, sendo formulada a política e determinados os objetivos, os custos e as possíveis soluções.

Posteriormente, decorra a fase de implementação da política pública da forma mais eficiente possível (Cairney, 2020:26). Consequentemente decorre a fase da avaliação, na qual é avaliado o sucesso da política, a sua implementação e os efeitos observados. Após a avaliação decorre a fase da mudança, na qual é determinado o futuro de uma política: a sua continuação, modificação ou terminação (Cairney, 2020:27).

O processo político tem vários atores intervenientes com interesses distintos, que procuram exercer influência em aspetos distintos do *policymaking*. Este processo de mediação pode gerar vários tipos de aprendizagem: quando existe continuidade numa política, podem vir ou não a ocorrer mudanças menores; por outro lado, podem surgir condições políticas que gerem uma “janela de oportunidade” da política ser revista gerando mudanças significativas na sua conceção (Cairney, 2020:186).

A elaboração de uma política pública decorre de um processo complexo de tomada de decisões políticas, condicionado por diferentes instrumentos, que permite transformar um objetivo político numa ação específica (Cairney, 2020:20).

A avaliação surge como uma das fases finais no modelo das etapas do processo político e pode ser interpretada como um processo de identificação dos efeitos concretos de uma política (Hill e Varone, 2021:301).

Segundo Knill e Tosun, por definição, os estudos avaliativos analisam a qualidade das políticas públicas, o que implica que, no caso de serem encontrados resultados negativos, pode originar alterações no processo de elaboração da política, ou conduzir a uma eventual melhoria em políticas já existentes (2012:174).

Para Knoepfel *et al.*, na fase da avaliação realiza-se um teste empírico à relevância das hipóteses de intervenção e das hipóteses de causalidade. Para facilitar a análise empírica destes efeitos, podem diferenciar-se dimensões operacionais que permitem identificar e qualificar os resultados e impactos de uma política (2007:222).

Um dos desafios iniciais da realização de qualquer avaliação é isolar de forma correta o conjunto de efeitos da política e assegurar que as mudanças observadas na sociedade podem ser diretamente atribuídas à ação da política (Hill e Varone, 2021:302).

*“Policy evaluation research is the objective, systematic, empirical examination of the effects ongoing policies and public programmes have on their targets in terms of the goals they are meant to achieve”* (Dye, 1987:351, citado por Parsons, 1995:545).

A avaliação é, em si, um conceito polissémico, sendo possível distinguir vários tipos de avaliação (Knill e Tosun, 2012) com objetivos e propósitos diferentes entre si. Apesar da diversidade tipológica, podem ser destacadas a partir da literatura as seguintes avaliações: interna, externa formativa, sumativa, *ex-ante*, *ongoing* e *ex-post*.

Capucha *et al.* (1996:12-13) faz uma distinção entre avaliação interna e externa na qual refere que a avaliação interna sucede quando é realizada pelos próprios intervenientes da execução ou implementação da medida de política, produzindo uma reflexão crítica sobre a intervenção; e, por outro lado, a avaliação externa decorre quando os avaliadores não pertencem à organização responsável pela intervenção e procura fornecer informação referente aos resultados da política com um distanciamento crítico e um rigor técnico e metodológico.

Knill e Tosun fazem a distinção entre avaliação formativa – que procura melhorar a política através de recomendações aos atores que implementam – e avaliação sumativa – que decorre no fim da implementação da política e analisa se esta atingiu os objetivos pretendidos, procura que os decisores políticos usem as informações presentes na avaliação para tomar decisões sobre a continuidade da política (2012:175).

A avaliação *ex-ante* decorre antes da tomada de decisão e procura antecipar e pré-avaliar as consequências que uma política pública irá ter de forma a ponderar os seus efeitos e antecipar como decorrerá o seu processo de implementação (Wollmann, 2007:393).

A avaliação *on-going*, por sua vez, procura identificar os efeitos e resultados de um programa político enquanto decorre a fase de implementação, procurando informação relevante que permita ajustar, corrigir a implementação ou alterar decisões políticas subjacentes (Wollmann, 2007:393).

Assim, este tipo de avaliação procura analisar a extensão da implementação do programa e as condições que possibilitem o sucesso da restante implementação (Palumbo, 1987:40, citado por Parsons, 1995:547).

Sendo que a avaliação *on-going* decorre durante a implementação de uma medida de política, é relevante distinguir a monitorização e a avaliação. Quiñones (2019) refere que a monitorização procura informar sobre o progresso no cumprimento de objetivos, cruzando os resultados obtidos e o que foi planificado de forma contínua por um agente de monitorização da própria organização responsável pela política; em contrapartida, a avaliação refere os efeitos e os impactos de uma política ou programa, examinando a pertinência da intervenção, a relação causal entre a intervenção e os seus efeitos; realiza-se num momento específico e, geralmente, por um agente externo à organização.

A monitorização do processo de implementação fornece aos decisores políticos, investidores e gestores a informação e ferramentas necessárias para avaliar a forma como o programa está a ser

implementado, permitindo que esta informação seja usada para melhorar a implementação ou tornar o processo de implementação mais eficiente (Parsons, 1995:547).

Por outro lado, a avaliação *ex-post* é um ramo da avaliação que procura avaliar a realização de objetivos e quais os efeitos de uma medida de política, produzindo um parecer relativo ao grau em que os objetivos da política foram alcançados, e aferir se os efeitos e mudanças observadas podem ser causalmente relacionadas com a política em análise (Wollmann, 2007:394).

Geralmente as avaliações decorrem com um objetivo político concreto procurando, nomeadamente, fornecer as bases informativas para futuras decisões ou legitimar medidas já adotadas (Knoepfel *et al.*, 2007:241).

*“It is possible or even desirable that a new policy cycle will begin if the overall verdict is that the evaluated public policy does not meet its objectives”* (Knill e Tosun, 2012:175).

Para Knoepfel *et al.*, as avaliações que decorrem pelo menos entre três e cinco anos da aplicação da política são as mais apropriadas em termos da prática político-administrativa, pois permitem obter uma certa margem para medir os efeitos da política (2007:238).

## **1.2. Critérios de avaliação em políticas públicas**

As avaliações em políticas públicas mobilizam um conjunto alargado de critérios, dos quais a literatura tem vindo a destacar: adequabilidade, relevância, eficácia, eficiência, impacto, coerência ou produtividade económica.

O critério da adequabilidade ou relevância analisa a ligação que se estabelece entre os objetivos da política e a natureza do problema social que esta política pretende solucionar (Hill e Varone, 2021:303). Considerando que a determinação dos objetivos da política envolve um compromisso político, a relevância de uma política depende da contextualização dos objetivos formulados e está intrinsecamente dependente do poder de decisão dos decisores políticos (Knoepfel *et al.*, 2007:234).

O critério do impacto mede se os objetivos de uma política são apropriados em relação ao comportamento da população-alvo, sendo que os impactos de uma política correspondem a todas as mudanças de comportamento da população-alvo que podem ser diretamente atribuídas ao processo ou atos formais de implementação (Knoepfel *et al.*, 2007:222).

A realização de uma avaliação de impacto pode ser relevante em várias etapas do ciclo de vida de uma política. Em programas *ongoing*, a realização de uma avaliação de impacto pode modificar ou ajustar a eficácia do programa e levar à revisão dos seus objetivos (Rossi *et al.*, 2004:235).

A realização de uma avaliação de impacto após a fase de implementação procura estimar os efeitos da intervenção, escolhendo um conjunto de fatores específicos e comparando-os antes e depois da implementação da política.

Os *outcomes* ou resultados podem ser definidos como os efeitos observáveis na resolução do problema que podem ser atribuídos aos atos de implementação da política. Os resultados de uma política podem ser deduzidos através de uma pesquisa específica que compare a situação social com a política e com a ausência da política (Knoepfel *et al.*, 2007:226-227).

Os resultados de uma política, ou os impactos observados após a sua implementação, podem ser medidos de forma direta ou indireta, consoante os objetivos iniciais da mesma.

O critério da eficácia analisa a relação entre os efeitos pretendidos e os efeitos observados, ou seja, a realização de objetivos (Hill e Varone, 2021:303). Um dos desafios da aplicação deste critério é a adaptação dos objetivos à análise, sendo por vezes necessário realizar uma reconstrução causal e analítica da relação entre a política e a realidade social, para perceber como decorreu o processo de decisão (Knoepfel *et al.*, 2007:230).

O critério da eficiência refere-se à relação entre os recursos investidos numa política e os efeitos efetivamente alcançados (Knoepfel *et al.*, 2007:233), através de uma análise custo-benefício que relaciona os efeitos da política e os recursos investidos no processo de implementação (Hill e Varone, 2021:303).

O critério da produtividade económica relaciona os *outputs* produzidos e os recursos investidos através da avaliação do processo administrativo de implementação (Knoepfel *et al.*, 2007:235). Ao aplicar este critério são avaliados os resultados que os atores de implementação produziram face aos recursos afetos, de forma a maximizar os recursos futuramente (Hill e Varone, 2021:303).

A avaliação fornece um contributo importante para os decisores políticos e, conforme os resultados encontrados, pode ser iniciado um novo ciclo político, reagendando um problema, melhorando o desenho de uma política ou terminado um processo político.

*“The modification of a public action clearly does not consist in a technical-scientific exercise; instead it involves the democratic arbitration of conflicts of values and interests between the actors who are concerned by a social situation judged as problematic”* (Knoepfel et al., 2007:235).

Knoepfel et al. distinguem vários tipos de declarações avaliativas que podem ser produzidas no processo de avaliação de uma política e que podem ser interpretadas analiticamente de acordo com dimensões relacionadas em termos de conteúdo substantivo e institucional (2007:237).

As declarações avaliativas científicas são baseadas em análises científicas, que tentam estabelecer relações causais entre a política implementada e os efeitos que resultam da mesma.

Para McConnell (2010: 45-54), o sucesso de uma política pode ser avaliado em quatro dimensões: se os objetivos pretendidos são atingidos pelos atores que a implementam; se o *output* da política produz os resultados ou impactos pretendidos; se foi benéfica para os beneficiários; ou se corresponde aos critérios do domínio ou área política em questão (citado por Knill e Tosun, 2012:191-192).

Analisando o processo de formulação de uma política é perceptível se será bem-sucedida pois deverá responder, ou procurar responder, a um problema social e tentar solucioná-lo.

Fisher (2006) diferencia a forma como diferentes conclusões podem ser elaboradas sobre o resultado de uma avaliação: a verificação mede de que forma os objetivos foram atingidos; a validação alerta para a relevância do programa relativamente à definição do problema que procura solucionar; *“vindication”* questiona os contributos do programa para a sociedade como um todo; e a escolha social alerta para questões ideológicas sobre as intenções do programa (citado por Hill e Varone, 2021:306).

Podem surgir variações nos resultados de uma avaliação ao serem produzidas recomendações à luz das intenções dos atores que encomendaram a avaliação pretendem, ou pode ser produzida uma avaliação com evidências mais sustentáveis. Por conseguinte, as avaliações podem ser usadas de forma estratégica para suportar uma decisão, para pôr em causa os desenvolvimentos de uma política ou para aconselhar à execução de mudanças (Hill e Varone, 2021:308).

A avaliação é um processo político no qual a escolha dos atores ou organizações que a realizam pode condicionar os resultados obtidos ou as recomendações elaboradas.

*“Evaluation feedbacks are thus complementary to the primary, input- and throughput-based legitimization of state action, which rely on open and democratic decision-making process” (Hill e Varone, 2021:309).*

Para Capucha *et al.*, o sucesso de uma avaliação pode ser medido através do rigor no desenho das atividades a ser avaliadas, isto é, o processo avaliativo está intrinsecamente dependente da coerência do programa a avaliar, da definição e concretização dos seus objetivos e das metas que pretende atingir (1996:23).

A etapa da avaliação analisa os resultados esperados e inesperados de uma política, assim como os seus impactos. O propósito em que é realizada uma avaliação irá condicionar os resultados encontrados, sendo fulcral ter em conta o contexto em que estes decorrem.

Um estudo da OCDE realizado em 2020 demonstra que, apesar da avaliação ser uma ferramenta usada pelos governos para melhorar a implementação e a eficácia de políticas e programas, são identificados desafios na aplicação dos seus resultados. As diferenças verificadas entre países podem ser explicadas pelas diferenças de contextos políticos e culturais.

Para Ledermann, o uso da avaliação pode ser diferenciado em três categorias: o uso instrumental – quando as recomendações presentes na avaliação originam mudanças no objeto de avaliação; o uso concetual – quando os seus resultados levam a uma melhor compreensão ou mudança na conceção do objetivo avaliado, e o uso simbólico – que se verifica quando os resultados de uma avaliação são usados para legitimar e justificar um posicionamento pré-existente (2012:160).

A avaliação é um instrumento fundamental para promover uma boa governação pública através da responsabilização, aprendizagem e transparência. Pode ser uma forma de legitimar decisões políticas e assegurar que determinados objetivos políticos são atingidos, e que as políticas estão efetivamente a melhorar os resultados (OCDE, 2020:5).

O uso dos resultados das avaliações permanece um desafio constante, sendo maioritariamente usadas na elaboração futura de políticas, ou como mecanismo de resposta a instituições específicas (OCDE, 2020:23-24).

### **1.3. A questão da mudança**

A análise de políticas públicas é um tema complexo e desafiante pois está condicionado por vários fatores que, por sua vez, podem condicionar os resultados de uma política. É essencial

considerar os fatores que afetam o desenvolvimento da política e considerar a política como a sua própria causa pois decorre de um ciclo político (Cairney, 2020:36).

A avaliação é um processo que ocorre num determinado contexto político, pois as políticas e programas resultam de decisões políticas. A avaliação ocorre muitas vezes para legitimar a tomada de decisões face ao futuro de uma política. Desta forma, o processo de avaliação é sensível ao contexto político.

Os resultados de uma avaliação podem ser úteis no processo de tomada de decisão, nomeadamente durante a fase de implementação. Em certos casos, podem influenciar criticamente o processo de decisão de continuar, modificar ou terminar um programa (Rossi *et al.*, 2004:381-382).

O ciclo de vida de uma política pública pode ser interpretado como uma sucessão de etapas, na qual a fase final que prossegue o processo de avaliação corresponde a uma mudança na política, que pode originar a sua continuidade, modificação ou terminação.

Para Hogwood e Peters (1983) a mudança é uma constante no processo político, sendo que pode ser resultado da avaliação ou consequência das mudanças no ambiente político, da política ou das estruturas organizacionais (citado por Parsons, 1995:571).

Podem ser identificados vários tipos de mudança que sucedem a avaliação de uma política: a inovação, quando o Governo se envolve num novo problema ou área, dando origem a uma nova política num contexto de políticas já existentes semelhantes; a sucessão, quando uma política existente é substituída por outra(s); a manutenção, ocorrendo uma adaptação ou ajustamento a uma política a decorrer; ou o término, no qual é abandonado o programa e os custos públicos a ele associados (Hogwood e Peters (1983), citado por Parsons, 1995:571).

O conceito de terminação de uma política pública consiste na “conclusão deliberada ou cessação de funções específicas, programas, políticas ou organizações governamentais” (DeLeon, (1976:2), citado por Secchi e Souza, 2015:79).

Uma parte das avaliações é requisitada pelos decisores políticos pela crença que estas irão ser benéficas pois permitirão apoiar a posição da organização que requisitou a avaliação ou neutralizar a opinião dos opositores (Knoepfel *et al.*, 2007:244).

Ledermann refere o uso simbólico de uma avaliação como uma forma intencional de utilizar os seus resultados para legitimar ou justificar uma decisão ou posição pré-existente pelos decisores políticos (2012:160-161).

Uma avaliação pode ser usada como ferramenta de aconselhamento e as suas recomendações e informações permanecerem apenas ao dispor dos atores que a pediram. No entanto, na maioria dos casos a informação é acessível ao público para fortalecer uma posição política estratégica de um ator particular (Knoepfel *et al.*, 2007:243).

O ambiente político pode alterar o futuro de uma política tanto devido a uma mudança no Governo como os contrastes de ideologias políticas dentro da própria administração. Por outro lado, a capacidade dos meios de comunicação de difundir ideias e informação relevante sobre uma política pode moldar a opinião pública ou influenciar a agenda governamental (Secchi e Souza, 2015:83-84).

Por conseguinte, é possível afirmar que a mudança em políticas públicas é muitas vezes originada por questões políticas e ideológicas presentes no contexto político, e não necessariamente motivada pela realização da avaliação de uma política ou programa.

## Capítulo 2: O Programa Novas Oportunidades: desenho, avaliação e mudança

### 2.1. Contextualização

O Espaço Europeu de Educação que começou a ser constituído na viragem do século fomentou um “processo de europeização das políticas de educação e formação”, com particular impacto na educação de adultos, visível em Portugal na formulação da Iniciativa Novas Oportunidades, entre 2005 e 2011 (Barros, 2018:469).

A educação e formação de adultos e, particularmente, a promoção da aprendizagem ao longo da vida, nem sempre estiveram presentes nas agendas e discursos políticos. Estas áreas foram ganhando destaque progressivamente a partir do século XX associado aos processos de construção dos Estados de Bem-Estar Social (Alcoforado e Ferreira, 2011:10).

No início da década de 2000, Portugal demonstrava estar ainda “marcado por uma escolarização de massas tardia e por um claro défice de qualificações” em comparação com os restantes países da União Europeia (Canário *et al.*, 2012: 6), condicionando a empregabilidade e produtividade económica do país.

As qualificações da população começaram a ser reconhecidas como “um elemento com valor económico decisivo na construção de uma Europa competitiva” (Natal e Alves, 2016:122) e a falta de qualificação da população portuguesa era vista como um obstáculo ao crescimento económico do país.

A criação da Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos (ANEFA) e do Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), no início da década de 2000 marcaram o reinvestimento nesta área.

O XVII Governo Constitucional (2005-2009) procurou implementar uma estratégia de reforço do conhecimento e qualificação da população que promovesse o crescimento económico e a inovação do país, coincidindo com as diretrizes europeias.

A tomada de posse de um novo Governo, em 2005, proporcionou um enquadramento político e institucional que marcou o arranque de um período de reinvestimento no setor da educação e formação de adultos (Pinheiro e Queirós, 2017:11).

Em 2005, cerca de 3,5 milhões de adultos inseridos no mercado de trabalho detinham habilitações escolares inferiores ao ensino secundário, tendo uma parte significativa destes menos de 30 anos. O Programa Novas Oportunidades foi uma resposta, com escala, ao défice

de certificação escolar dos adultos, para o qual se mobilizaram as estruturas da educação e formação, os agentes públicos e privados (Rodrigues 2010:301, in: Mata, 2016:260).

## 2.2. Desenho, objetivos e metas da Iniciativa Novas Oportunidades

A Iniciativa Novas Oportunidades (INO) pretendia promover a “elevação da qualificação da população” através da diversificação das estratégias de educação e formação, nomeadamente o aumento da oferta formativa e do recurso a “vias profissionalizantes com dupla certificação”.

A INO tinha como objetivo global generalizar o ensino secundário como referencial mínimo de qualificação da população portuguesa, tendo dois eixos: o dos jovens e dos adultos.

O eixo dos jovens procurava combater o abandono escolar precoce, reforçando o ensino vocacional e profissional com dupla certificação. O eixo dos adultos, por sua vez, pretendia elevar a qualificação da população ativa, reforçando a oferta e flexibilidade dos cursos de educação e formação e alargar fortemente o sistema de RVCC, reconhecendo as competências adquiridas por vias formais e informais.

O eixo dos adultos da Iniciativa concentrou a grande aposta ambiciosa no sentido das qualificações formulando uma política com uma dimensão proporcional à do problema. Constituindo um conjunto de medidas no âmbito da educação e formação de adultos sem precedentes em Portugal, tendo estas depois sido alvo da avaliação.

**Tabela 1:** Objetivo global, objetivos específicos, estratégia de intervenção e metas do Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades

Objetivo Global	Elevar o nível de qualificações da população portuguesa, em particular da população adulta, alterando expressivamente a estrutura de qualificações Apostar no reconhecimento das competências adquiridas ao longo da vida.
Objetivos específicos	Dimensionar o programa com uma escala proporcional à dimensão do problema, o que implica a mobilização de toda a estrutura de educação e da formação. Reformar a formação contínua dos adultos de modo a inscrever a obrigatoriedade da certificação escolar.
Estratégia de intervenção	Criação de uma imagem de marca adequada à especificidade do programa para os adultos que facilitasse a compreensão e promovesse o acesso ao programa. Mobilização dos adultos para a formação, através de campanhas publicitárias. Afetação, ao serviço da qualificação dos adultos, de todo o potencial de educação e formação existente no país, mobilizando as escolas e os centros de formação profissional para a prestação de um novo serviço público. Generalização do uso de metodologias de RVCC adquiridas ao longo da vida, nos processos de formação dos adultos. Mobilização e envolvimento das instituições empregadoras no objetivo da melhoria das condições de acesso à formação por parte dos adultos empregados.

Metas concretas até 2010	Qualificar um milhão de adultos ativos, 350 mil através de Cursos EFA e 650 mil por via de processos de RVCC. Expandir a rede de Centros Novas Oportunidades, atingindo os 500 centros. Alargar ao nível de ensino secundário o referencial de competências-chave nos processos de RVCC e nos cursos EFA.
--------------------------	---

**Fonte:** Iniciativa Novas Oportunidades adaptado de Rodrigues (2010:306-7) e de Araújo (2014:379-380)

**Tabela 2:** Evolução do número de Centros RVCC e de Centros Novas Oportunidades

Centros de RVCC							Centros Novas Oportunidades				
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
6	28	42	56	73	98	270	269	459	455	454	498

**Fonte:** Agência Nacional para a Qualificação (ANQ)

Os Centros de RVCC eram reduzidos e a sua expansão foi pouco expressiva entre 2000 e 2006. A partir de 2007, começaram a designar-se Centros Novas Oportunidades (CNO), passando a integrar outras atribuições para além do reconhecimento e validação de competências. A rede de CNO expande-se ao longo dos anos e do território nacional de forma significativa, com maior expressão nas regiões Norte e Centro (ANQ, 2010). A partir de 2008 são contabilizados mais de 400 CNO, tendo sido contabilizados 498 em 2011.

Os CNO foram promovidos por entidades formadoras públicas e privadas como escolas públicas, escolas profissionais, centros de formação profissional de gestão direta e participada do IEFP, associações empresariais, associações de desenvolvimento local e regional, empresas e autarquias (ANQ, 2010). Segundo Capucha (2013: 47), “as escolas públicas promoveram quase metade da rede de CNO e o essencial dos EFA escolares”.

O Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) foi um instrumento essencial para permitir a creditação e reconhecimento das competências formativas adquiridas nos Centros Novas Oportunidades para efeitos de progressão escolar e profissional.

Entre 2005 e 2007, a Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV) foi o organismo responsável pela execução e implementação da INO como política no domínio da educação e formação de adultos. A partir de 2007, com a extinção da DGFV, a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ) torna-se o organismo que tutela a INO e o funcionamento dos CNO.

A INO era tutelada em conjunto pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade Social, e estava assente na ideia de que a aprendizagem ao longo da vida deveria ser prioritária para produzir uma força de trabalho mais produtiva e competitiva (Natal e Alves, 2016:128).

Segundo dados produzidos através da plataforma SIGO pela ANQ, em 2010, a adesão da população à Iniciativa Novas Oportunidades foi positiva: entre 2006 e 2010, duplicou o número de jovens a frequentar cursos profissionais, e foram contabilizados mais de um milhão de adultos inscritos nos Centros Novas Oportunidades.

Relativamente à caracterização dos candidatos inscritos nos CNO desde 2007, o grupo etário que mais procurou este programa foram os indivíduos entre os 25 e os 54 anos, a maioria encontrava-se empregado e os níveis de escolaridade completos eram o 2º ciclo do ensino básico ou o 3º ciclo do ensino básico.

Segundo dados da publicação Educação em Números 2023, publicada pela DGEEC, o número de adultos inscritos, tanto para o nível Básico como para o Secundário, aumentou expressivamente a partir de 2007.

A Tabela 3 apresenta dados referentes ao número de adultos inscritos em ofertas de educação e formação de nível Básico e de nível Secundário, entre 2006 e 2014, sendo estas os Cursos EFA, o Processo de RVCC e as Formações Modulares.

Segundo os dados representados na Tabela 3, a partir do ano letivo 2007/2008 verificou-se um aumento da procura destas ofertas de educação e formação e processos de RVCC de nível básico tendo sido registados nesse ano letivo cerca de 42 695 adultos inscritos.

A partir de 2008/2009 a procura duplicou ultrapassando os 150 mil inscritos, sendo que continuou a apresentar valores maiores que 100 mil inscritos até 2010/2011. A partir de 2011 verificou-se um decréscimo da procura destas ofertas educativas.

Relativamente aos adultos inscritos em ofertas de nível secundário, houve um aumento do número de inscritos a partir do ano letivo de 2008/2009. Foram registados cerca de 150 mil adultos inscritos em 2008/2009, e cerca de 129 mil em 2009/2010.

Foram contabilizados mais de 1 milhão de inscritos em ofertas de educação e formação e processos de RVCC em Portugal entre 2006 e 2013.

**Tabela 3:** Adultos inscritos<sup>1</sup> em ofertas de educação e formação<sup>2</sup> e em processos de RVCC, entre 2006 e 2014

	Formação e Certificação de Nível Básico	Formação e Certificação de Nível Secundário	Total
2006/2007	3578	-	3578
2007/2008	42 695	15 831	58 526
2008/2009	157 673	150 640	308 313
2009/2010	142 872	129 692	272 564
2010/2011	104 206	87 808	192 014
2011/2012	67 931	56 746	124 677
2012/2013	25 869	29 645	55 514
2013/2014	16 568	13 173	29 741
Total	561 392	483 535	1 044 927

**Fonte:** Educação em Números 2023 – DGEEC

Relativamente aos adultos que efetivamente concluíram o nível básico e o nível secundário por via das ofertas de educação e formação e processos de RVCC, os dados presentes na Tabela 4 demonstram que se verificou um aumento significativo entre 2008 e 2012, sendo mais significativo nos adultos que concluíram uma formação ou certificação de nível básico.

Entre 2007 e 2013, foram contabilizados mais de 400 mil adultos que concluíram uma formação ou certificação por via das ofertas de educação e formação de adultos ou processos de RVCC.

A adesão da população portuguesa à INO foi entendida como um ponto de viragem e mudança na sociedade focado na obtenção de conhecimento e melhoria das qualificações. A opinião pública interpretou como uma forma “facilitadora de obter uma certificação escolar e no acesso ao ensino superior” (Natal e Alves, 2016:144).

Capucha justifica que os resultados alcançados pela INO foram possíveis através da “ambição política que a Iniciativa representou, dos princípios educativos subjacentes à INO, da qualidade e exigência colocados na sua implementação e da nova perceção da prioridade a dar às qualificações por parte dos portugueses” (2013:44).

<sup>1</sup> Cada adulto é contabilizado apenas uma vez, no ano em que se inscreve.

<sup>2</sup> Não contabiliza o Ensino Recorrente, que foi tendo uma quebra significativa. O Programa Novas Oportunidades colocava a tónica nos processos de formação e educação de adultos e de reconhecimento de competências, assim investindo no ensino recorrente.

**Tabela 4:** Adultos que concluíram ofertas de educação e formação e em processos de RVCC, entre 2006 e 2014

	Adultos que concluíram uma Formação ou Certificação de nível Básico	Adultos que concluíram uma Formação ou Certificação de nível Secundário	Total
2006/2007	-	-	-
2007/2008	10 205	376	10 581
2008/2009	84 294	56 679	140 973
2009/2010	83 936	63 657	147 593
2010/2011	54 089	37 910	91 999
2011/2012	34 224	27 053	61 277
2012/2013	12 620	19 715	32 335
2013/2014	4776	6942	11 718
Total	284 144	212 332	496 476

**Fonte:** Educação em Números 2023 – DGEEC

Entre 2005 e 2011 houve uma melhoria efetiva nas qualificações da população portuguesa. Segundo o Eurostat, em 2005 cerca de 13,5% da população adulta (25-64 anos) em Portugal tinha concluído o ensino secundário. Em 2013 esse valor passou a ser cerca de 20,4%.

Por outro lado, verificou-se um decréscimo do abandono escolar por parte da população jovem (18-24 anos), segundo dados do Eurostat, de 38,3% em 2005 para 23% em 2011.

*“O grande investimento das políticas públicas, entre 2000 e 2011, no aumento da qualificação dos adultos permitiu uma melhoria considerável nos níveis de escolaridade da população portuguesa, o que é notório na comparação dos Censos 2001 e 2011” (Cavaco, 2016:58).*

### **2.3. A avaliação da Iniciativa Novas Oportunidades**

A Iniciativa registou uma adesão expressiva por parte dos adultos, tendo sido uma medida monitorizada e avaliada pela ANQ e pelo Programa Operacional Potencial Humano (POPH), registando igualmente um acompanhamento mediático devido ao seu impacto social.

É possível olhar para a Iniciativa Novas Oportunidades e identificar um conjunto de processos avaliativos: o acompanhamento e avaliação da execução, a monitorização através da plataforma SIGO, uma avaliação externa ao eixo adultos e um estudo de impactos.

Em 2009, quatro anos após a implementação da Iniciativa Novas Oportunidades, foi solicitada uma Avaliação Externa do Eixo Adultos. Esta avaliação foi coordenada por Roberto Carneiro e realizada por uma equipa de investigação da Universidade Católica em conjunto com um painel de peritos nacionais e internacionais.

O objetivo deste exercício de avaliação consistia na exposição de evidências que permitissem uma decisão política fundamentada face ao futuro desta política e, simultaneamente, a elaboração de conclusões e recomendações que permitissem melhorar a qualidade e eficiência do programa.

Esta avaliação tinha três objetivos específicos:

- 1) Analisar a evolução dos resultados da INO entre 2009 e 2010;
- 2) Identificar o nível de satisfação dos beneficiários do programa;
- 3) Avaliar a qualidade do serviço prestado à população.

É referido no relatório a importância deste exercício de avaliação e o contexto em que o mesmo foi exercido: “Uma política pública da envergadura desta Iniciativa, com o alcance político que lhe foi conferido, mobilizando avultados recursos, teria naturalmente de ser submetida ao escrutínio de uma avaliação externa e independente, de natureza marcadamente académica” (Carneiro *et al.*, 2010:9).

No relatório é expresso que a Iniciativa Novas Oportunidades foi percecionada como uma marca pública com uma adesão e procura massiva, na qual foi comprovada a qualidade do serviço prestado e satisfação dos participantes. Refere que “para além do aumento dos níveis de educação de adultos verifica-se uma melhoria efetiva das suas competências-chave” (Carneiro *et al.*, 2009:10).

Esta avaliação externa procurava fornecer informação e dados que permitissem melhorar continuamente a INO, mas também aferir a sua qualidade e os seus impactos efetivos.

Os autores destacam que o forte apoio político e mediático e a grande ambição foram dimensões inovadoras fulcrais para o sucesso deste programa.

A abordagem metodológica presente neste exercício avaliativo foi complexa e adaptada a cada eixo em análise.

Para analisar as perceções da INO como uma marca pública foram realizados seis *focus-groups* e treze entrevistas a adultos integrados na Iniciativa, adultos potencialmente aderentes mas não inscritos, diretores e coordenadores dos CNO e empregadores de PME.

Concluiu-se que a INO era efetivamente “uma marca pública (de serviço) com valores claros como a acessibilidade, a inclusão e os horizontes de futuro”. É de notar, neste eixo, “o desconforto de alguns empresários face às suas próprias qualificações e o receio de incorrerem em custos de formação com os empregados” (Carneiro et al., 2009:19).

Para analisar qualidade de serviço e satisfação, foram realizadas 1509 entrevistas a uma amostra de indivíduos extraída da plataforma SIGO de forma aleatória, na qual constavam inscritos e antigos inscritos na INO.

Como principais resultados é importante destacar a elevada satisfação dos adultos que completaram o seu percurso das Novas Oportunidades, referindo particular satisfação no primeiro contacto e na produção do portfólio de evidência de competências. Apesar da elevada satisfação global, foram referidas áreas de melhoria como a calendarização das diferentes fases do percurso de RVCC e as reuniões de encaminhamento.

*“A perceção global dos inscritos é a de que as Novas Oportunidades são um sistema válido de reconhecimento de competências, adaptado às necessidades concretas de pessoas que se encontram numa dada fase da sua vida, bem diferente do que se verifica no sistema de ensino regular”* (Carneiro et al., 2009:34)

Num outro eixo desta avaliação, para aferir a qualidade dos processos de qualificação presentes na INO, foi utilizado um modelo de análise no qual foram considerados três atores e os principais contextos de produção e valorização da qualificação escolar: o indivíduo e a sua família, o Centro Novas Oportunidades e o empregador.

Os autores concluem que a principal e comum motivação entre os aderentes à INO é a “progressão na escolaridade”. Destaca-se que foi “a forma como se aprende e o carácter distintivo dos processos de educação e formação em que consubstanciam as Novas Oportunidades, na vertente qualificação de adultos, tornaram-se fatores relevantes para compreender e explicar quer o fenómeno de adesão à Iniciativa quer o conseqüente ganho motivacional” (Carneiro et al., 2010:41).

*“A novidade e a diferença do que é um Centro Novas Oportunidades, um processo de RVCC ou o papel dos técnicos, formadores e professores [...] que tem vindo a moldar, no terreno, esta nova imagem [...]”* (Carneiro et al., 2009: 42).

A acessibilidade e a atratividade das ofertas também foram elementos decisivos para a adesão e participação neste processo de formação. A metodologia dos processos de RVCC, baseada no

reconhecimento e validação de competências pré-adquiridas, fomentou uma procura desta modalidade e um grau de satisfação com as aprendizagens realizadas.

Este exercício de avaliação aferiu, também, os impactos da Iniciativa sobre os adultos inscritos. Para isso foram realizadas 1359 entrevistas a uma amostra extraída da plataforma SIGO. Entre os principais impactos verificados destacam-se os ganhos de cultura geral, a vontade de progredir nos estudos e de receber mais formação profissional. A progressão na carreira devido à Iniciativa Novas Oportunidades não se verificou pela maioria dos participantes.

Com recurso à realização de 60 estudos de caso e a aplicação de um inquérito *online* a indivíduos certificados, concluiu-se que os adultos que participaram nas Novas Oportunidades evidenciaram um ganho de competências-chave, tanto no ensino básico como no secundário.

A autoavaliação dos CNO, lançada em 2009, foi um objeto central da avaliação externa e concluiu-se que permitiu incorporar a visão dos profissionais sobre o processo.

A flexibilidade evidenciada no processo de RVCC foi muitas vezes percecionada como elemento facilitador no acesso à qualificação, descredibilizando os resultados apresentados que contabilizam mais de 1 milhão de adultos envolvidos em ações de educação e formação e mais de 400 mil adultos já certificados pela Iniciativa Novas Oportunidades, até 2010.

Uma das recomendações centrais foi a realização de uma futura análise custo-benefício da Iniciativa Novas Oportunidades e monitorizá-la durante o período 2011-2015. Dado o contexto de crise económica vivido naquele período, o intuito seria aumentar a inteligibilidade dos efeitos do investimento público realizado.

Foi também recomendada a adaptação da oferta educativa ao público adequado – a população menos qualificada – procurando também atrair grupos com menor participação, como analfabetos ou pequenos e médios empresários. Recomendando-se “a exploração de todo o potencial de complementaridade das ofertas disponíveis (e o seu alargamento), [...] ajustando o percurso de oferta a cada caso – personalizando ainda mais o serviço” (Carneiro *et al.*, 2009:81).

Para além disso, os ganhos de motivação em continuar a estudar a satisfação com a participação na Iniciativa demonstraram ser um benefício relevante no processo de certificação.

Foi também recomendada a exploração do potencial dos ganhos de literacia tecnológica e procurar compreender as razões reais das desistências durante o processo de qualificação por via das Novas Oportunidades. Era sugerida, também, a aposta no desenvolvimento das

competências básicas em ciências e tecnologia e no uso de uma língua estrangeira com ligação com o mundo do trabalho.

Globalmente, os resultados desta avaliação foram positivos e favoráveis, permitindo uma continuidade da política. Foram sugeridas adaptações às ofertas formativas, o estabelecimento de parcerias e o desenvolvimento de programas específicos para setores menos alcançados pela Iniciativa, recomendações que foram acolhidas pelo XVIII Governo no seu mandato.

Não obstante, esta avaliação recomendava que no futuro fosse realizado um estudo que relacionasse os impactos reais dos processos de RVCC na empregabilidade e no mercado de trabalho.

Em 2011 em resultado da mudança de Governo surgiram orientações para a revisão da Iniciativa Novas Oportunidades, nomeadamente por parte do novo Ministro da Educação.

Em agosto de 2011, o então Ministro da Educação Nuno Crato referiu que a avaliação existente feita à Iniciativa Novas Oportunidades era limitada e que seria fulcral saber a utilidade desta política à população portuguesa, quer em termos do seu valor pessoal e profissional, quer em termos das eventuais melhorias nos níveis de empregabilidade (Expresso, 2011).

Por consequência das recomendações apresentadas pelo Ministro da Educação, em 2012, é encomendado e realizado um estudo que procurou avaliar o desempenho no mercado de trabalho dos adultos participantes em processos de RVCC.

O estudo foi coordenado por Francisco Lima, do Instituto Superior Técnico, realizado pelo Centro de Estudos e Gestão do Instituto Superior Técnico, e incidiu sobre os trabalhadores que completaram um processo de RVCC entre 2007 e 2011.

O objetivo do estudo foi avaliar o impacto dos processos de RVCC no mercado de trabalho, sendo que o impacto seria medido através da análise do desempenho no mercado de trabalho dos participantes nestes processos face a não participantes.

Apresentando uma abordagem distinta da avaliação realizada anteriormente, este estudo estima o impacto dos RVCC na empregabilidade e nas remunerações através da construção de modelos que consideram diferentes características dos participantes e dos não participantes.

De modo a aferir se a valorização dos RVCC no mercado de trabalho, Lima *et al.* (2012:1) realiza a seguinte comparação “Quando o participante está empregado, determina-se a relação do processo com a progressão salarial. No caso dos participantes desempregados, o objetivo será determinar o efeito na probabilidade de encontrar um novo emprego”.

A metodologia utilizada neste estudo constituía em duas fontes de informação complementares: foram utilizados dados da plataforma SIGO, entre 2007 e 2011, e ficheiros de remunerações dos trabalhadores e dos beneficiários de subsídios de desemprego e outras prestações sociais retirados do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, entre 2000 e 2011.

No total, foram contabilizadas cerca de 251 mil pessoas no registo da Segurança Social, e cerca de 319 mil indivíduos certificados através do RVCC na plataforma SIGO (Lima *et al.*, 2012:30).

O autor do estudo reconhece as suas limitações ao longo do texto, referindo que:

*“A observação de uma pessoa no mesmo momento do tempo em dois estados distintos - com e sem RVCC - seria a situação ideal para a avaliação. A diferença entre estes dois estados, na duração do desemprego ou na remuneração, mediria o efeito do processo RVCC”* (Lima *et al.*, 2012:33).

*“O seu desempenho no mercado de trabalho pode advir das suas competências e não de possuir um grau de ensino reconhecido. Ou seja, não sabemos se a alteração de remuneração ou aumento de empregabilidade é devido a algo que o trabalhador já possuía [...] ou se ao RVCC”* (Lima *et al.*, 2012:34).

Para ultrapassar este problema, avaliando os processos RVCC, o autor compara os seus participantes com um grupo de controlo composto por indivíduos com características semelhantes num período anterior à tomada de decisão sobre a participação. Esta diferença iria estimar o impacto dos RVCC.

É realizada uma análise contra factual na qual são aplicados métodos de estimação para resolver o problema da comparabilidade entre participantes e não participantes.

O impacto na empregabilidade foi estimado pelo efeito da participação num processo de RVCC na probabilidade de deixar a condição de desempregado, transitado para um emprego. Por outro lado, o impacto nas remunerações foi estimado através da variação da remuneração anual.

As conclusões presentes neste estudo referiram que os processos de RVCC não tiveram um impacto significativo na evolução nas remunerações, visto que a estimação demonstra que o impacto é geralmente nulo.

O impacto sobre a empregabilidade é ligeiro e pouco significativo. No entanto, é importante considerar que para estas conclusões foi utilizado o método da estimação a partir da comparação de duas amostras distintas.

## **2.4. A mudança**

As conclusões presentes no estudo realizado pelo IST indicaram que o impacto dos processos de RVCC nos níveis de empregabilidade e nas remunerações dos participantes era praticamente nulo. A continuidade da Iniciativa Novas Oportunidades era incerta pois o novo governo que tomara posse manifestara abertamente “o seu total desacordo com as medidas emblemáticas da Iniciativa Novas Oportunidades” (Capucha, 2013:56).

Em meados de 2011, por consequência da crise socioeconómica, Portugal viveu um período de instabilidade, que originou mudanças estruturais e uma crise política. Em 2011 toma posse o XIX Governo Constitucional (2011-2015).

No seu Programa é relevante destacar a ausência de políticas de educação e formação de adultos e aprendizagem ao longo da vida. A única referência à Iniciativa Novas Oportunidades previa uma “reestruturação do Programa Novas Oportunidades com vista à sua melhoria em termos de valorização do capital humano dos Portugueses e à sua credibilização perante a sociedade civil”.

Segundo Luís Capucha, o desacordo do governo com a INO foi notório quando recusou a possibilidade da participação de Portugal no PIAAC realizado pela OCDE, que iria medir as competências dos adultos e comparar com anos anteriores, medindo os impactos reais da Iniciativa (2013:56). Houve uma ausência dessa avaliação efetiva dos impactos reais das certificações e formações da INO nas competências da população adulta, que a realização do estudo do IST não pôde substituir. No entanto, no final de 2011, a rede de Centros Novas Oportunidades é reestruturada e limitada.

Um ano depois, no final de 2012, todos os Centros Novas Oportunidades são encerrados progressivamente, à exceção dos que se autofinanciavam (Rodrigues e Loureiro, 2016:67).

No início de 2012 estariam abertos apenas metade dos CNO, aqueles que detinham o seu financiamento assegurado até ao final desse ano. Foram contabilizadas pela Associação Nacional de Profissionais de Educação e Formação de Adultos mais de 350 mil pessoas com processos iniciados, os quais ficaram sem qualquer resposta ou encaminhamento (Capucha, 2013:57).

Em 2013, o governo vigente terminou com a Iniciativa Novas Oportunidades através da Portaria n.º 135-A/2013, de 28 de março, na qual os Centros Novas Oportunidades são extintos e substituídos pelos Centros de Qualificação e Ensino Profissional.

Este fim de uma política pública e o começo de outra é descrito por Hogwood e Gunn (1984) como “substituição de política pública.” DeLeon (1977) afirma que “a etapa de extinção pode ser tratada como um fim e um início – um fim para um programa que serviu o seu propósito, e um começo para corrigir uma política errante ou um conjunto de programas” (citado por Secchi e Souza, 2015:82).

## **Capítulo 3 – Objetivos do estudo e estratégia metodológica**

### **3.1. Objetivos e hipóteses de investigação**

A presente dissertação tem como objeto de estudo o papel da avaliação no processo de mudança das políticas públicas, tendo como estudo de caso a Iniciativa Novas Oportunidades. Procuro, com o decorrer desta investigação, contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre a fase de avaliação e o seu papel na mudança das políticas públicas, em particular no domínio das políticas de educação e formação de adultos.

Para Quivy e Campenhoudt, a investigação em ciências sociais decorre de acordo com um rigor metodológico no qual “os nossos conhecimentos constroem-se com o apoio de quadros teóricos e metodológicos específicos lentamente elaborados, que constituem um campo pelo menos parcialmente estruturado, e esses conhecimentos são apoiados por uma observação dos factos concretos” (1998:20).

O ciclo de vida da Iniciativa Novas Oportunidades como política pública inovadora no campo da educação e formação de adultos revela que o acompanhamento e monitorização de resultados foram essenciais no processo de implementação da política no terreno para uma consequente melhoria e adaptação.

O presente estudo orienta-se pela seguinte questão de investigação: Qual foi o papel desempenhado pela avaliação no processo de mudança do Programa Iniciativa Novas Oportunidades?.

A avaliação no domínio das políticas públicas pode ser definida como uma ferramenta analítica que permite analisar um programa ou política e recolher informação relevante para aferir de que forma decorreu o processo de implementação da política (Wollmann, 2007:393).

Enquanto fase do processo político, a avaliação gera um *feedback* que resulta em mudanças nas políticas ou programas, no entanto, estas mudanças nem sempre são um processo linear e racional pois depende de um complexo conjunto de fatores.

O objetivo central desta dissertação é analisar qual o papel desempenhado pela avaliação nas mudanças observadas na Iniciativa Novas Oportunidades, no que concerne à sua continuidade e, posteriormente, a sua terminação em 2012.

Ao analisar o processo de implementação da Iniciativa Novas Oportunidades, procuro perceber como decorreu o processo de acompanhamento e avaliação desta política pública e de que forma esse processo influenciou as mudanças observadas na política.

Irei circunscrever a minha análise ao Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades por ser o eixo que tem mais impacto e expressão, sendo também aquele que foi o objeto central de avaliação.

De acordo com a abordagem adotada, surgem duas hipóteses resultantes do amadurecimento da questão de investigação e relativas ao uso da avaliação, que procuro testar ao realizar este estudo:

Hipótese 1: Os processos avaliativos da Iniciativa Novas Oportunidades desempenharam papéis diferentes, de acordo com objetivos políticos distintos.

Hipótese 2: A terminação da Iniciativa utilizou o estudo de avaliação para justificar e legitimar uma decisão politicamente já tomada, assumindo por isso um papel simbólico.

## **3.2. Metodologia**

Na presente dissertação irei efetuar uma análise dos processos avaliativos da Iniciativa Novas Oportunidades, a partir de uma metodologia de pendor marcadamente qualitativo, que conjuga a análise de informação documental (legislação, análise estatística) com a realização de semidiretivas junto com responsáveis pela gestão e implementação da INO.

No presente estudo de caso da Iniciativa Novas Oportunidades procurei analisar os limites existentes entre o que se sabe relativamente à sua implementação, avaliação e as mudanças ocorridas na política que, em última instância, conduziram à sua terminação.

Yin (2014:16) refere que um estudo de caso consiste num “método empírico que investiga um fenómeno contemporâneo aprofundadamente e dentro do seu contexto, particularmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto podem não ser claramente evidentes”.

Numa primeira fase, recorri à revisão da literatura teórica, análise documental e análise de informação estatística que me permitiu estudar, de forma exaustiva, a medida de política e o seu ciclo de vida.

Paralelamente, foi realizada uma entrevista exploratória a partir da qual procurei refletir e aprofundar o conhecimento retido através das leituras e tendo em conta as dimensões e aspetos do problema em análise (Quivy e Campenhoudt, 1998:79).

Com a realização da entrevista exploratória<sup>3</sup> tencionei descobrir aspetos importantes e mais específicos sobre a Iniciativa Novas Oportunidades, que só através das leituras não recolheria. A entrevista foi realizada ao professor Luís Capucha, docente e investigador no ISCTE-IUL, que foi também Presidente da ANQ durante a implementação e avaliação deste programa, para além de ter conhecimentos privilegiados sobre a sua avaliação.

Posteriormente, adotei uma abordagem qualitativa aplicando o método da entrevista semiestruturada, por considerar ser o mais adequado devido à sua flexibilidade na resposta e na condução da entrevista. A entrevista é um método de recolha de informação que permite um contacto direto entre o investigador e o entrevistado.

Comparativamente à entrevista exploratória, a aplicação deste método numa fase posterior do trabalho permite centrar mais a entrevista em torno das hipóteses de trabalho pois esta será objeto da análise de conteúdo (Quivy e Campenhoudt, 1998:192).

Assim, apesar de ter sido elaborado um guião específico adaptado a cada entrevista, sendo semiestruturada, houve abertura para que o entrevistado respondesse de forma aberta, dando resposta às questões dentro dos objetivos previstos e tendo em conta a análise do problema em específico (Bryman, 2012:471).

Neste caso concreto em investigação, procurou-se realizar uma “reconstituição de um processo de ação, de experiências ou de acontecimentos do passado” (Quivy e Campenhoudt, 1998:193).

Desta forma, foi reconstituído o processo de implementação do Programa Novas Oportunidades para a obter uma melhor perceção de como decorreu o processo de avaliação e mudança. O critério de seleção dos entrevistados foi o exercício de funções dirigentes no organismo com

---

<sup>3</sup> Consultar guião no Anexo A

competências em matéria de educação e formação no organismo responsável pela gestão e implementação da Iniciativa Novas Oportunidades entre 2007 e 2011 – a Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV) e a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ).

A Tabela 5 expõe os objetivos pretendidos com a realização de cada entrevista, tanto a exploratória como as semiestruturadas, e o papel particular de cada entrevistado.

**Tabela 5:** Objetivos das entrevistas

Entrevista exploratória	Entrevistas semiestruturadas		
Luís Capucha	Alexandra Figueiredo Diretora da DGFV (2005-2007)	Paulo Feliciano Vice-Presidente da ANQ (2007-2011)	Luís Capucha Presidente da ANQ (2008-2011)
<p>A visão do entrevistado da formulação e implementação da Iniciativa Novas Oportunidades.</p> <p>A experiência do entrevistado em avaliação de políticas públicas.</p> <p>O conhecimento do entrevistado sobre o processo de avaliação da Iniciativa Novas Oportunidades.</p> <p>Informações sobre a continuidade e terminação da Iniciativa Novas Oportunidades (mudança).</p>	<p>A visão e o seu papel como dirigente do organismo responsável pela gestão e implementação da Iniciativa Novas Oportunidades.</p> <p>A perceção do desenho desta política pública, os atores envolvidos, os recursos mobilizados e as soluções equacionadas para o problema identificado.</p> <p>A identificação de fatores facilitadores e inibidores do cumprimento dos objetivos.</p> <p>A descrição do processo de implementação do ponto de vista de cada entrevistado numa sequência temporal.</p> <p>O papel da avaliação e como foi perspectivada no quadro do organismo, a descrição do processo de acompanhamento, monitorização e avaliação da Iniciativa.</p> <p>A visão de cada entrevistado sobre os processos avaliativos e de que forma condicionaram a mudança nesta política</p> <p>A descrição dos motivos que levaram à terminação desta política.</p>		

**Fonte:** Elaboração própria

Cada entrevista foi realizada seguindo um guião semiestruturado<sup>4</sup> dividido em três grandes dimensões: a Iniciativa Novas Oportunidades, a avaliação da política pública e a sua terminação. Foi pedido aos entrevistados o seu consentimento informado relativamente aos fins da entrevista, nomeadamente a sua transcrição, que foi dado por todos.

Inicialmente era previsto entrevistar também o Dr. Gonçalo Xufre, como Presidente da Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional (ANQEP) entre 2011 e 2015, período em que terminou a Iniciativa Novas Oportunidades. Foram realizados vários contactos e pedidos para a sua participação, mas devido à ausência de uma resposta não foi possível realizar a entrevista.

<sup>4</sup> Consultar o guião no Anexo C

Desta forma, uma das limitações deste estudo reside na falta desta entrevista ao Dr. Gonçalo Xufre, que iria enriquecer o conteúdo da investigação e a análise de conteúdo. Permitiria também ter um contributo relevante para perceber os motivos que levaram à terminação da política em estudo.

A metodologia aplicada nesta investigação tem dois eixos de análise: a análise de conteúdo das entrevistas realizadas e a análise dos processos avaliativos da Iniciativa Novas Oportunidades, à luz dos critérios de avaliação em políticas públicas.

Para Bardin, a análise de conteúdo consiste num conjunto de instrumentos metodológicos constantemente aperfeiçoados e que podem ser aplicáveis a discursos ou conteúdos diversificados. Desta forma, funciona como um “instrumento teórico” de auxílio à análise de uma mensagem ou conteúdo específico (1977:9).

A análise de conteúdo qualitativo é usualmente utilizada para a análise de entrevistas devido à necessidade de serem analisadas de forma sistemática e com o auxílio da construção de categorias (Kuckartz e Radiker, 2023:20).

Segundo Atkinson, a generalização do uso do método da entrevista está relacionada com o facto de, aos relatos e narrativas individuais produzidas pelas mesmas, ser atribuída uma dada importância; muito devido à visão de que o objetivo da pesquisa qualitativa é apresentar os significados pessoais, experiências e perspetivas individuais dos entrevistados (2005:5).

A análise dos processos avaliativos da Iniciativa Novas Oportunidades será realizada com recurso à Tabela 6, na qual relaciono os critérios de avaliação utilizados em políticas públicas com a avaliação externa realizada em 2010 e o estudo realizado em 2011, para identificar a presença ou ausência destes critérios nestes dois exercícios.

**Tabela 6:** Análise dos processos avaliativos da Iniciativa Novas Oportunidades

Critérios de avaliação em políticas públicas	Avaliação Externa realizada pela Universidade Católica (2009-2010)	Estudo realizado pelo Instituto Superior Técnico (2012)
Relevância	<p>“No primeiro eixo, o de avaliação sistémica, podemos distinguir várias questões relacionadas com as políticas públicas concretizadas no programa, [...] <b>(coerência, pertinência e relevância)</b>” (Carneiro, <i>et al.</i>, 2010:9)</p> <p>“Que <b>relevância</b> têm estas competências-chave para a vida e para o emprego?” (Carneiro, <i>et al.</i>, 2010:39)</p>	

Impacto	“Os objetivos prosseguidos com o <b>estudo de impactos</b> são [...] pesquisar <b>possíveis impactos</b> entre os inscritos na Iniciativa Novas Oportunidades em diversas vertentes da sua vida” (Carneiro, <i>et al.</i> , 2010:47)	“O objetivo do estudo é avaliar o <b>impacto</b> dos processos RVCC no mercado trabalho” (Lima <i>et al.</i> , 2012:2)
Eficácia e Eficiência	“produzir recomendações que proporcionem a melhoria contínua da qualidade e <b>eficiência</b> dos processos” (Carneiro, <i>et al.</i> , 2010:7) “[...] uma filosofia geral de investigação-ação que pode e tem permitido a melhoria continuada da <b>eficiência e eficácia</b> desta política pública” (Carneiro, <i>et al.</i> , 2010:14-15)	

**Fonte:** Elaboração própria adaptado de Carneiro *et al.* (2010) e Lima *et al.* (2012)

Com recurso a esta tabela, irei analisar posteriormente os exercícios de avaliação e aferir se utilizam os critérios mais utilizados segundo a revisão de literatura, se permitem avaliar os resultados imediatos do programa e se analisam o cumprimento de objetivos.

Através da análise de conteúdo das entrevistas e da análise dos processos avaliativos da INO procuro dar resposta a quatro questões distintas:

- 1) Qual o papel da avaliação em atividades do organismo e da Iniciativa Novas Oportunidades?
- 2) Qual a estratégia de avaliação da INO e como foram perspectivados os resultados da avaliação?
- 3) Como foram vistas das recomendações da avaliação e do estudo?
- 4) O que levou à terminação da INO?

## Capítulo 4- Análise de resultados

Neste capítulo pretende dar-se resposta à questão de investigação através da análise do conteúdo qualitativo das entrevistas e da análise dos processos avaliativos da INO. O objetivo primordial é procurar perceber se os processos avaliativos da Iniciativa Novas Oportunidades desempenharam um papel simbólico no processo de mudança desta política.

A análise de conteúdo qualitativo consiste num conjunto de técnicas de análise sistemática de texto, no qual foram desenvolvidos procedimentos para a criação de categorias, que são orientadas para processos redutivos e formulados a partir da psicologia de processamento de texto para que as categorias fossem o mais próximas possível do material de análise (Mayring, 2000:4).

Ao analisar uma ação falada, como é o caso de uma entrevista, é necessário assegurar que a análise da linguagem permanece intimamente relacionada com os estudos do contexto organizacional, os processos de socialização, as rotinas de trabalho ou os processos pessoais (Atkinson, 2005:7).

Relativamente aos dados de caracterização dos entrevistados, apesar do critério comum entre os três ser o exercício de funções dirigentes no organismo que foi responsável pela gestão e implementação da Iniciativa Novas Oportunidades, atualmente têm profissões distintas: a Dra. Alexandra Figueiredo é vogal no Conselho Diretivo da ANQEP, o Dr. Paulo Feliciano é investigador no CIES e o Dr. Luís Capucha é docente no ISCTE-IUL e investigador no CIES.

A DGFV foi criada em 2002 e desempenhou funções no âmbito da conceção da “componente pedagógica e didática do sistema educativo relativamente à política de formação a cargo do Ministério da Educação” (Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de outubro).

As suas atribuições dividiam-se em dois segmentos: qualificar jovens com as competências profissionais, fomentando o cumprimento da escolaridade obrigatória e, simultaneamente, o desenvolvimento estratégico do processo de aquisição de competências e aprendizagens para a população adulta, fomentando a aprendizagem ao longo da vida.

Com a criação da Iniciativa Novas Oportunidades, em 2005, a DGFV foi a entidade responsável pela sua gestão e implementação.

Alexandra Figueiredo, como Presidente da DGFV entre 2005 e 2007, refere que, ao assumir funções notou uma vontade política, por parte da então Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, para conceder uma nova orientação à formação de adultos e jovens e investir na

qualificação dos jovens e na educação dos adultos com a criação da Iniciativa Novas Oportunidades.

Em 2007, num contexto de reestruturação, modernização administrativa e melhoria da qualidade dos serviços públicos, é extinta a DGFV e dá lugar à criação da ANQ.

A ANQ tinha como missão “coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e assegurar o desenvolvimento e a gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências” (Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de julho).

As suas principais atribuições englobavam: gerir e criar o CNQ; definir a orientação estratégica das ofertas de educação e formação de jovens e adultos e do sistema de RVCC; coordenar, regular e garantir o acompanhamento da oferta de educação de adultos e formação profissional de dupla certificação e mobilizar a procura de novas oportunidades de aprendizagem ao longo da vida.

Paulo Feliciano, como Vice-Presidente da ANQ entre 2007 e 2011, refere que houve uma grande multidisciplinidade e um desenho orgânico específico associados às competências da Agência e ao que pretendia mobilizar.

O Presidente da ANQ, entre 2008 e 2011, Luís Capucha, explica que foi convidado para dirigir este organismo para proporcionar um novo impulso à Iniciativa Novas Oportunidades, considerando que o serviço estava preparado para gerir a sua implementação, tendo meios para o fazer e tendo alcançado resultados positivos: cerca de 700 mil indivíduos certificados.

Ao iniciar a realização das entrevistas foi pedido a cada um dos entrevistados que descrevesse o período que antecedeu o lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades, para que fosse possível ter uma perceção dos motivos que levaram à criação desta medida de política no âmbito da educação de adultos em Portugal.

Foi reconhecido que foi um período de diagnóstico do défice estrutural de falta de qualificações da população portuguesa, nomeadamente o reconhecimento das elevadas taxas de abandono escolar da população jovem.

Este diagnóstico, como refere Paulo Feliciano, originou um período reformista do ponto de vista das políticas de educação e formação e o investimento na reforma deste sistema, ao reconhecer e priorizar a necessidade do investimento da educação de adultos.

Luís Capucha refere que quando surgiu a Iniciativa Novas Oportunidades “as medidas operacionalizadas já existiam: RVCC, cursos EFA, formações modulares certificadas, dupla certificação [...]”. A INO deu resposta ao problema com medidas já existentes, conferindo visibilidade ao problema e estabelecendo metas concretas.

Ao analisar a implementação desta medida de política, a partir da perspetiva dos entrevistados, é possível aferir que foi uma medida com um grande acompanhamento e mediatismo político.

O acompanhamento interno da Iniciativa Novas Oportunidades foi realizado através da implementação da plataforma SIGO - Sistema de Gestão da Oferta, que monitorizava o percurso de todos os inscritos. O acompanhamento externo foi realizado através da avaliação.

A avaliação surge como uma das fases finais no modelo das etapas do processo político e pode ser vista como um processo de identificação dos efeitos efetivos de uma política (Hill e Varone, 2021:301).

Tendo sido uma política pública bastante acompanhada e escrutinada ao longo da sua implementação, a avaliação foi uma componente relevante neste processo.

Para Alexandra Figueiredo, a avaliação da Iniciativa Novas Oportunidades foi idealizada do ponto de vista da monitorização, mas muito pensada na perspetiva da execução:

*“Eu acho que a monitorização serve para que se possa ir ajustando uma política pública aos resultados que se vão observando e a avaliação serve para isso”.*

O papel da avaliação em atividades do organismo e da INO foi relevante dado o mediatismo da medida, tendo sido discutido entre as tutelas a necessidade de se realizar uma avaliação.

Paulo Feliciano refere que a avaliação funcionou como um instrumento de apoio à implementação da Iniciativa, que procurava identificar os diferentes domínios de intervenção relevantes para alcançar o sucesso da política. Assim, demonstrou “um conteúdo formativo a fazer a coordenação e a implementação da Iniciativa”.

Juntamente com o acompanhamento interno da INO realizado pela plataforma SIGO, relativo ao eixo dos adultos, a estratégia de avaliação da INO contava com a realização de uma avaliação encomendada à Universidade Católica.

Luís Capucha mencionou que a escolha da Universidade Católica e do Professor Roberto Carneiro para conduzir a avaliação à Iniciativa foi estratégica “[...] porque o Governo era socialista e foi de propósito escolhida uma pessoa que não fosse da área de política, era um trabalho técnico e científico, houve esse cuidado”.

É referido que esta avaliação foi isenta de aceções ideológicas porque apesar de, dentro da própria Universidade Católica e da equipa que coordenou a avaliação existirem elementos de diferentes partidos, o nível de envolvimento e colaboração ultrapassava as noções ideológicas.

Tendo acompanhado a avaliação mais de perto, devido à sua posição como Presidente da ANQ, Luís Capucha descreve que esta avaliação foi muito completa ao percorrer as quatro dimensões da avaliação: “o planeamento, a operacionalização, a execução e os impactos”.

Foi constituído um dispositivo complexo com diferentes componentes: um estudo de enquadramento da educação de adultos em Portugal, um sistema de autoavaliação em todos os CNO com base no *Common Assessment Framework* e um mecanismo de gestão de qualidade em todos os Centros.

*“Uma das questões que é preciso reconhecer quando se trabalha em avaliação é que as avaliações também são encomendas, são contextualizadas no seu tempo, nunca vivem num mundo assético em que estas coisas não existem”* (Paulo Feliciano).

Foi elaborada, simultaneamente, uma avaliação global dos indicadores e do andamento dos processos, indicadores que eram utilizados posteriormente para melhorar e adequar certos aspetos da medida. Luís Capucha refere que eram realizadas reuniões regulares entre a equipa de avaliação e a ANQ, nas quais a equipa de avaliação fornecia os resultados do seu trabalho.

As recomendações da avaliação foram perspetivadas como uma forma de melhorar objetivos que não estavam a ser atingidos ou populações que não estariam a ser alcançadas pela Iniciativa, para que houvesse uma adequação posterior e que as metas pudessem ser atingidas.

A adequação da oferta ao público-alvo (população adulta com baixas qualificações) foi uma preocupação que tentou ser corrigida com campanhas publicitárias que atraíssem as populações menos captadas pela Iniciativa.

*“Havia muito a preocupação com a questão da articulação da oferta. Havia muita preocupação com a necessidade de adequar bem a estratégia de resposta à natureza do público, ou seja, pensar em públicos muito pouco escolarizados que pudessem beneficiar mais de ofertas formativas e menos de reconhecimento de aprendizagens informais. E portanto, havia preocupação com os sistemas de qualidade dos centros e a formação dos técnicos. Todas essas coisas me pareciam razoáveis”* (Paulo Feliciano).

Por outro lado, tanto para Paulo Feliciano como para Luís Capucha, houve uma grande discrepância entre a avaliação realizada pela Universidade Católica e o estudo de impacto

realizado pelo Instituto Superior Técnico, não podendo ser diretamente comparáveis como avaliações.

Para Paulo Feliciano, o primeiro exercício de avaliação apresentou uma abordagem formativa que enfatizava com a finalidade da política, procurando avaliar o seu desempenho e identificar margens de progressão. Num outro ponto de vista, no estudo elaborado pelo IST eram notórias a falta de empatia e de identificação com a finalidade da política:

*“[...] as conclusões dos próprios dados que foram produzidos por este exercício subvalorizam o impacto da política, por considerar pouco expressivos alguns ganhos, de razoável discussão. Por outro lado, afunila a avaliação de uma política que tem uma abrangência muito grande e que tem domínios de resultados que não se esgotam [...] houve uma identificação de eficácia da política à sua capacidade de produzir ganhos de empregabilidade, quando nem sequer havia, na verdade, comparação com ganhos obtidos por outro tipo de políticas”.*

Ao distanciar-se do estudo de avaliação do IST, Luís Capucha refere que foi uma “avaliação fraudulenta ao Instituto Superior Técnico, que aliás, foi merecedora de uma declaração de uma série de técnicos de avaliação portugueses que se manifestaram contra a fraude daquela avaliação, aquilo é insustentável do ponto de vista metodológico, técnico e ético”.

Luís Capucha realça que, do seu ponto de vista, “aquilo foi uma maneira de validar as opiniões que o Ministro já tinha [...]. O relatório espelha todas as conclusões que o Ministro já tinha na cabeça sem sequer saber o que se estava a fazer, porque ele não tinha nem ideia”.

*“[...] não sei se haverá muitas políticas em Portugal que tenham sido avaliadas tão intensamente num determinado tempo, com abordagens tão contrastantes”* (Paulo Feliciano).

Uma das dificuldades ao avaliar uma política como a Iniciativa Novas Oportunidades foi a expectativa de observar resultados, efeitos e impactos a curto prazo quando é difícil medir impactos “no desenvolvimento social, económico, produtividade, melhorias na vida das pessoas em termos imediatos”, como refere Alexandra Figueiredo.

A terminação do Programa Novas Oportunidades gerou “um debate com fortes contornos ideológicos” (Capucha, 2013:22) e opiniões contrastantes no debate público, devido ao mediatismo da própria medida, dada a adesão da população e dos resultados positivos que alcançou e o contexto em que decorreu a sua terminação.

Os motivos que levaram à terminação da Iniciativa Novas Oportunidades dividem opiniões até hoje.

Para Alexandra Figueiredo, o fim da INO “foi uma questão política mais do sentido partidário, [...] também de alguma forma ideológico, porque apesar de tudo são visões diferentes de sociedade que o ciclo que veio a seguir tinha como orientadores”.

Acrescenta que: *“A dada altura acho que não era nem havia nada contra estas modalidades ou contra o diagnóstico ou o objetivo, mas acho que se quis destruir porque tinha um determinado significado político e estava associada a determinados atores políticos”.*

Paulo Feliciano justifica esta terminação com uma questão clara de falta de sintonia ideológica entre o governo que sucedeu e o que criou a Iniciativa: “Houve um entendimento de que, de uma perspetiva da educação mais convencional e mais associada a processos clássicos de certificação escolar, houve uma desidentificação”.

Luís Capucha considera que houve vários motivos que levaram ao fim da Iniciativa Novas Oportunidades. Primeiramente, a questão da concorrência nas empresas, em que o aumento da qualificação dos trabalhadores iria colocar em causa a qualificação daqueles que se encontravam em posição de chefia.

Também a divulgação de um discurso centrado no facilitismo e na fraude na obtenção das qualificações pôs em causa a sua qualidade:

*“Está muito enraizada na sociedade portuguesa, e nota-se em muitos domínios, a ideia de que a escola para ser séria tem que ser exigente, [...] tudo aquilo que não é submetido a exame e não passa com um processo de transmissão de conhecimentos do professor para o aluno as pessoas desconfiavam”.*

Apesar a adesão ter sido notória, a ideia de reconhecer competências adquiridas ao longo da vida foi difícil de divulgar à população:

*“A ideia que o que interessa são as competências. [...] o que interessa é que se possuam as competências, mesmo adquiridas em contextos formais e não formais, essa ideia é difícil de passar assim de forma massiva.”*

Ao analisar os processos avaliativos da Iniciativa Novas Oportunidades e perceptível na Tabela 6<sup>5</sup>, o uso de critérios de avaliação de políticas públicas não é idêntico entre a avaliação externa

---

<sup>5</sup> Consultar Tabela 5 na página 27

realizada pela Universidade Católica, em 2010, e o estudo de impactos realizado pelo Instituto Superior Técnico, em 2012.

Na avaliação externa realizada ao Eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades, coordenada por Roberto Carneiro da Universidade Católica é possível destacar a diversidade de critérios de avaliação utilizados.

Inicialmente, são destacados os critérios da coerência, pertinência e relevância para realizar uma avaliação sistemática na qual procuram analisar as políticas públicas concretizadas no programa, os mecanismos de implementação e sustentabilidade.

Os autores concluem que a relevância e utilidade deste programa foi destacada pelos participantes e demonstrou ser fulcral para gerar a adesão massiva e procura pela melhoria das qualificações:

*“O reforço da motivação para “continuar a estudar” e da autoconfiança nas capacidades pessoais para chegar mais longe na conquista de qualificações avançadas representam um benefício muito relevante para os que logram concluir o processo de certificação na Iniciativa Novas Oportunidades” (Carneiro et al., 2010:80).*

Nesta avaliação o critério de impacto, por sua vez, é utilizado para aferir os impactos da Iniciativa sobre as pessoas inscritas e diferenças entre os vários percursos da INO.

Nesta avaliação foram destacados impactos efetivamente positivos da participação e/ou certificação pela INO: a procura de aprendizagem, a motivação para receber mais formação profissional; os ganhos de *hard-skills* como o uso do computador e capacidade de aprendizagem; o aumento das competências.

Por outro lado, ao avaliar os impactos verificou-se que não foi relevante a progressão na carreira devido à Iniciativa, visto que a maioria das pessoas se manteve numa situação idêntica em termos profissionais.

É referido no início desta avaliação que a sua realização permite uma “melhoria continuada da eficácia e eficiência desta política pública” (Carneiro, et al., 2010:9). Desta forma, apesar dos critérios da eficácia e eficiência não serem aplicados diretamente, as conclusões e recomendações provenientes desta avaliação externa procuravam a melhoria da implementação desta medida nos anos vindouros.

É possível afirmar que a avaliação externa realizada pela Universidade Católica à INO permitiu avaliar os resultados imediatos do programa. No entanto, apenas refere os resultados

alcançados e a adesão de forma qualitativa, não referindo o cumprimento de resultados em termos quantitativos.

Numa outra perspetiva, o estudo de impacto dos processos de RVCC na empregabilidade e nas remunerações realizado por Francisco Lima, do IST, em 2012, é possível destacar a ausência de referências a qualquer critério avaliativo para além do impacto.

O estudo refere que o seu objetivo é avaliar o desempenho dos participantes em processos de RVCC no mercado de trabalho. Desta forma, o impacto não é analisado de forma avaliativa mas sim como forma de aferir o impacto dos processos de RVCC.

O critério de impacto mede os efeitos reais e as mudanças observadas nos beneficiários de uma política que podem ser atribuídos diretamente ao processo de implementação da política. No entanto, neste estudo, o impacto não é utilizado como um critério avaliativo: “o impacto é, inevitavelmente, inerente à perceção social que se tem desse serviço, sendo esta, muitas vezes, uma construção social edificada em torno de diferentes dimensões ou atributos” (Lima *et al.*, 2012:23).

Neste estudo, o impacto do RVCC é medido através da “diferença de desempenho entre os participantes e os não participantes (Lima *et al.*, 2012:34).

O impacto na empregabilidade e nas remunerações é estimado através da comparação entre participantes e não participantes nos processos de RVCC, que por si só são populações distintas e não comparáveis, mas também não mede efeitos e mudanças reais que podem ser efetivamente atribuídos à participação num processo de RVCC.

Deste estudo está ausente a avaliação de resultados imediatos do programa e a análise do cumprimento de objetivos.

O uso do critério da produtividade económica está ausente tanto da avaliação externa como do estudo de impactos.

## Conclusões

A questão de partida desta dissertação consistia em aferir qual o papel que a avaliação da Iniciativa Novas Oportunidades desempenhou no processo de mudança desta política, contribuindo para o aprofundamento do conhecimento sobre a fase da avaliação e mudança no ciclo das políticas públicas, e desta política em particular.

O presente estudo dá resposta às seguintes hipóteses de trabalho: os processos avaliativos da Iniciativa Novas Oportunidades desempenharam papéis diferentes, de acordo com objetivos políticos distintos; a terminação da Iniciativa utilizou o estudo de avaliação para justificar e legitimar uma decisão politicamente já tomada, assumindo por isso um papel simbólico.

A avaliação externa do eixo adultos da Iniciativa, realizada pela Universidade Católica, tinha como objetivos a exposição de evidências e fundamentos que permitissem uma decisão adequada e, simultaneamente, produzir recomendações que orientassem a melhoria contínua da qualidade e eficiência desta política no futuro. Foi uma avaliação completa com uma orientação sistemática na qual são estabelecidos objetivos específicos e utilizadas metodologias aplicadas a cada dimensão.

Numa outra perspetiva, o estudo de impactos realizado pelo IST foi encomendado pela ANQEP com o objetivo de avaliar o desempenho no mercado de trabalho dos adultos participantes em processos de RVCC, na qual é realizada uma análise contra factual na qual são comparadas amostras de adultos participantes e não participantes. É de notar a ausência de critérios avaliativos, não considerando também o contexto de crise económica existente a partir de 2008, que certamente condicionou os resultados para ambas as amostras.

Os papéis desempenhados pelos processos avaliativos foram distintos, a avaliação foi realizada com uma perspetiva de continuidade e melhoria de resultados, e o estudo foi elaborado com vista à reestruturação da política com a ausência de recomendações futuras.

O estudo de impactos e os seus resultados assumiram um papel simbólico e foram utilizados para justificar e legitimar a decisão de terminação da Iniciativa já tomada pelo XIX Governo que previa uma reestruturação da INO.

A terminação foi justificada pelo Governo com a falta de financiamento para investir na política de educação de adultos num contexto de crise económica e a falta de impactos reais da Iniciativa descrita no estudo realizado pelo IST (Capucha, 2018:25).

A realização de três entrevistas semiestruturadas a dirigentes do organismo responsável pela gestão e implementação da Iniciativa entre 2005 e 2011 permitiu recolher as suas perspetivas relativamente ao processo de avaliação e mudança desta política.

A perspetiva dos entrevistados coincide ao referirem que um dos principais motivos que consideram ter originado a terminação da política foram as diferenças ideológicas e partidárias.

Os entrevistados referiram que a Iniciativa Novas Oportunidades, para além de uma política, tornou-se uma marca pública com um determinado significado político muito associada a determinados atores políticos e ao ciclo governativo do XVII Governo Constitucional.

Conclui-se que, não obstante a importância do processo de avaliação da Iniciativa Novas Oportunidades, este não condicionou as mudanças ocorridas nesta política. A avaliação demonstrou ter um papel simbólico na justificação de uma decisão previamente tomada pelos decisores políticos, num contexto de mudança exterior à avaliação.

Como limitações desta análise destaca-se a dificuldade em encontrar dados e documentos oficiais da execução Iniciativa Novas Oportunidades, que iriam complementar a análise da política. Por outro lado, realço a ausência da entrevista ao Dr. Gonçalo Xufre, que iria fornecer um contributo importante da sua perceção do estudo do IST e para aferir quais motivos da terminação da Iniciativa.

Ressalva-se que para futuras linhas de investigação que aprofundem o conhecimento sobre esta temática, seria benéfico o contributo de outros atores relativamente às mudanças ocorridas nesta política. O contributo de outros atores como diretores de escolas ou de Centros Novas Oportunidades traria outras perspetivas relevantes e enriquecedoras sobre o acompanhamento e monitorização desta política e o seu papel nas mudanças sucedidas.

## Fontes

DGEEC – Estatísticas (Disponível em: <https://www.dgeec.mec.pt/np4/17/>)

OECD iLibrary (Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/>)

INE (Disponível em: <https://ine.pt/>)

Database – Eurostat (Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>)

Livro Branco sobre a Educação e Formação – Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas 1995 (Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0a8aa7a-5311-4eee-904c-98fa541108d8/language-pt>)

Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida – Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas 2000 (Disponível em: <https://dne.cnedu.pt/dmdocuments/Memorando%20sobre%20Aprendizagem%20Longo%20da%20Vida%20pt.pdf>)

Educação e Formação na Europa: sistemas diferentes, objetivos comuns para 2010 (Disponível em: [https://adcmoura.pt/start/Educacao\\_Formacao\\_Europa.pdf](https://adcmoura.pt/start/Educacao_Formacao_Europa.pdf))

Programa do XVII Governo Constitucional (Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>)

Iniciativa Novas Oportunidades – Agência Nacional para a Qualificação (Disponível em: <https://educar.files.wordpress.com/2010/10/9601.pdf>)

Programa do XVIII Governo Constitucional (Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>)

Programa do XIX Governo Constitucional (Disponível em: [https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa\\_gc19.pdf](https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf))

Expresso (2011). “Ministro defende que Novas Oportunidades tem que ser avaliado” (Disponível em: <https://expresso.pt/actualidade/ministro-defende-que-novas-oportunidades-tem-que-ser-avaliado=f665829>).

## Legislação Consultada

Decreto-Lei n.º 387/99, de 28 de setembro. Diário da República n.º 227/1999, Série I-A de 1999-09-28, páginas 6672-6675. Cria a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos. (Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/387-1999-667972>).

Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de setembro. Diário da República n.º 2006/2001, 1º Suplemento, Série I-B de 2001-09-05, páginas 2-11. Cria uma rede nacional de centros de reconhecimento, validação e certificação de competências (centros RVCC). (Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/1082-a-2001-307436>).

Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de outubro. Diário da República n.º 240/2002, Série I-A de 2002-10-17, páginas 6790-6807. Aprova a orgânica do Ministério da Educação. (Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/208-2002-432449>).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005, de 28 de novembro. Diário da República n.º 228/2005, Série I-B de 2005-11-28, páginas 6821-6848. Aprova o Programa Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego 2005-2008 (Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/183-2005-482791>).

Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31 de julho. Diário da República n.º 146/2007 Série I de 2007-07-31, páginas 16-20. Aprova a orgânica da Agência Nacional para a Qualificação, I. P. (Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/276-c-2007-569550>).

Portaria n.º 959/2007, 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 a Qualificação, I. P. (Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/959-2007-640636>).

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 (Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/396-2007-628017>).

Portaria n.º 370/2008, de 21 de maio. Diário da República n.º 98/2008, Série I de 2008-05-21, páginas 2898-2906. Regula a criação e o funcionamento dos Centros Novas Oportunidades (Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/370-2008-249254>).

Portaria n.º 73/2010, de 4 de fevereiro. Diário da República n.º 24/2012, Série I de 2010-02-04, páginas 317-318. Cria a Comissão de Acompanhamento da Iniciativa Novas Oportunidades e do

Sistema Nacional de Qualificações e define a sua composição, competências e regras gerais de funcionamento (Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/73-2010-617111>).

Portaria n.º 135-A/2013, de 28 de março. Diário da República n.º 62/2013, Série I de 2013-03-28, páginas 50-60. Regula a criação e o regime de organização e financiamento dos Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (Disponível em: <https://files.dre.pt/gratuitos/1s/2013/03/06201.pdf>)

## Referências Bibliográficas

Alcoforado, L., Ferreira, S. M. (2011). “Introdução geral Educação e Formação de Adultos: nótulas sobre a necessidade de descomprometer a Cinderela depois do beijo do Príncipe Encantado”. In Alcoforado, Luís *et al.* (2011). *Educação e Formação de Adultos – políticas, práticas e investigação*. Coimbra. Imprensa da Universidade de Coimbra.

Araújo, L. (2014). “Educação de Adultos: Soluções Transitórias para um Problema Persistente”. In Rodrigues, M. L. (orgs.) (2014). *40 anos de Políticas de Educação em Portugal Volume II*. Coimbra, Almedina.

Araújo, L., Rodrigues, M. (2017). “Modelos de Análise das Políticas Públicas”. *Sociologia, Problemas e Práticas*. 83. 11-35.

Atkinson, P. (2005). “Qualitative Research? Unity and diversity”. *Forum: Qualitative Social Research*. 6 (3). Art. 26.

Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.

Barros, R. (2018). “A Educação de Adultos em Portugal e os Traços da Política Global em Tempos de Austeridade”. *Holos*. Vol.2. 460-483.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Cairney, P. (2011, 2020). *Understanding Public Policy*. London, Red Globe Press.

Canário, R., *et al.* (2012). “Iniciativa Novas Oportunidades – Genealogia de uma política de educação de adultos”, comunicação apresentada no *VII Congresso Português de Sociologia*, realizada na Universidade do Porto – Faculdade de Letras – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, 19 a 22 de junho de 2012, Porto.

- Capucha, L. *et al.* (1996). “Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal”. *Sociologia - problemas e práticas*. 22. 9-27.
- Capucha, L. (2013). “Em Defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação de adultos é uma prioridade”. *Revista Aprender*. 29-65.
- Capucha, L. (2018). “Educação de adultos: A ideologia conta”. *Fórum Sociológico*, 2(32), 17-27.
- Carneiro, R. (2010) (coord). *Iniciativa Novas Oportunidades: Resultados da Avaliação Externa (2009-2010)*. Lisboa, Agência Nacional para a Qualificação, I.P..
- Carvalho, A., Carvalho, L., Valente, A. (2011). “Bringing lifelong learning to low-skilled adults: the New Opportunities Initiative”. In Roberto Carneiro (coord.), *Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning – Lessons learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal*. UNESCO, MENON Network e Universidade Católica Portuguesa.
- Cavaco, C. (2016). “Políticas públicas de educação e formação de adultos em Portugal – a invisibilidade do analfabetismo”. *Laplage em Revista (Sorocaba)*. 2(1). 51-62.
- Comissão Europeia (1995). *Livro Branco sobre a educação e formação*. Ensinar e aprender. Rumo à sociedade cognitiva. Luxemburgo, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (2000). *Memorando sobre a aprendizagem ao longo da vida*. Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Corcetti, E., Loreto, M. (2020). “Trajetória das Políticas Públicas de Educação e Formação de Adultos em Portugal: Avanços e Descontinuidades”. *Trabalho & Educação*. 29(1). 55-73.
- Denzin, N.K., & Lincoln, Y.S. (2000). *Handbook of Qualitative Research*. London, Sage.
- Hill, M., Varone, F. (2021). *The Public Policy Process*. London. Routledge.
- Jenkins, William (1978), *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*. Oxford, Blackwell.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Pearson New International Edition.
- Knill, C., e Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction*. Hampshire. Palgrave Macmillan.
- Knoepfel, P., *et al.* (2007). *Public Policy Analysis*. The Policy Press. University of Bristol.
- Kuckartz, U. e Rädiker, S. (2023). *Qualitative Content Analysis: Methods, Practice and Software*. London, Sage.

- Ledermann, S. (2012). "Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change". *American Journal of Evaluation*. 33(2), pp.159-178.
- Lima, F. (coord.). (2012). *Os processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o desempenho no mercado de trabalho*. Lisboa, Instituto Superior Técnico.
- Mata, J. J. T. da (2016). *A Igualdade e a Desigualdade na Educação em Portugal*. [Tese de Doutoramento em Sociologia – ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa].
- Mayring, P. (2000). "Qualitative content analysis". *Forum: Qualitative Social Research*. 1 (2). Art. 20.
- Mendonça, M. A., Carneiro, M. A. (2011), "The New Opportunities Initiative: understanding public policy from a diachronic perspective". In Roberto Carneiro (coord.), *Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning – Lessons learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal*. UNESCO, MENON Network e Universidade Católica Portuguesa.
- Natal, A., Alves, M. (2016). "Políticas de aprendizagem ao longo da vida em Portugal: Controvérsias na esfera pública em torno da Iniciativa Novas Oportunidades". *Revista Portuguesa de Educação*. 29(1). 121-153.
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Bogotá. Universidade Externas.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE]. (2005). *Promoting Adult Education*. Paris. OECD Publishing.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE]. (2020). *How Can Governments Leverage Policy Evaluation to Improve Evidence In Policy Making?*. Highlights from a OECD comparative study. OECD Publishing.
- Parsons, W. (1996). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Edward Elgar Pub.
- Pinheiro, A., 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.
- Quiñones, E. O. (2019). *Políticas Públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación* (2ª edición). Universidad Continental. Huancayo.

- Quivy, R., Campenhoudt, L. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (2ª edição), Lisboa, Gradiva.
- Rodrigues, M. L. (2010). *A escola pública pode fazer a diferença*. Coimbra, Almedina.
- Rodrigues, M., Loureiro, A. (2016). “Políticas Públicas de educação de adultos em Portugal: transições na era pós-oportunidades: perceções de uma equipa Técnico-Pedagógica”. *Revista Portuguesa de Pedagogia*. 50(2). 63-82.
- Rossi, P., Lipsey, M., Freeman, H. (2004). *Evaluation – A Systematic Approach* (7ª edição). London. Sage Publications.
- 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.
- Távora, A. et al. (2012). “A(s) Crise(s) da Educação e Formação de Adultos em Portugal”. *Saber & Educar*. 17(1). 29-40.
- Wollmann, H. (2007). “Policy Evaluation and Evaluation Research”. In Frank Fisher et al. (orgs.) *Handbook of Public Policy Analysis*, Routledge. 393-402.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Designs and Methods* (5ª edição). New York. Sage Publications.

## Anexos

### ANEXO A: Guião da Entrevista Exploratória

1. Quando começou a ser presidente da Agência (ANQEP)?
2. Quais eram as atribuições da Agência?
3. Qual a relação da ANQEP com as 2 tutelas?
4. Qual era a importância da Iniciativa Novas Oportunidades para esse organismo?
5. Qual o diagnóstico que foi feito na altura que levou à criação da INO?
6. Quais os **pontos fortes** e os **pontos fracos** da sua implementação?
7. Como foi pedida a avaliação e porquê?
8. Como viu as recomendações presentes na avaliação da Univ. Católica?
9. Como viu o estudo realizado pelo IST? Pode ser considerado uma avaliação? O que avalia?
10. Considera que a partir do estudo do IST é possível tomar decisões?
11. Considera que a 1ª avaliação e o estudo do IST podem ser comparáveis?
12. Pela sua experiência como avaliador, como considera que os decisores políticos utilizam as avaliações?
13. Considera que a Iniciativa Novas Oportunidades cumpriu os objetivos que pretendia?
  - Qual a importância da avaliação em políticas públicas?
  - Quais os critérios essenciais para avaliar esta política pública (INO)?

## ANEXO B: Guião-base das Entrevistas

### **Apresentação**

O meu nome é Marisa Ferreira e frequento o 2.º ano do Mestrado em Políticas Públicas no Iscte-iul. Encontro-me a elaborar uma dissertação sobre a Iniciativa Novas Oportunidades, sob a orientação do Professor João Trocado da Mata. A tese tem como principal objetivo analisar o papel da avaliação no processo de mudança desta política pública.

A escolha dos entrevistados resulta da aplicação do seguinte critério: exercício de funções dirigentes no organismo com competências em matéria de educação e formação. No seu caso, foi Diretor(a) da Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV)/ Agência Nacional para a Qualificação (ANQ) aquando do lançamento e implementação da Iniciativa Novas Oportunidades. Nesta entrevista pretendo recolher informação sobre esta política pública, em particular sobre o processo de avaliação da INO e a forma como a avaliação influenciou ou não as mudanças operadas.

A entrevista irá ser gravada apenas para fins académicos, de transcrição e tratamento da informação.

**Nota:** após obter autorização para gravação e para publicação de excertos. Perguntar se poderá mais tarde voltar ao contacto, no caso de ser necessário algum esclarecimento adicional.

### **Dados de caracterização:**

Nome

Idade

Profissão

Nível de escolaridade mais elevado concluído

Agradeço a sua disponibilidade e colaboração.

1. O que faz atualmente e quais são as suas principais atribuições no organismo?
  - 1.1. Tem responsabilidades em que áreas? No seu entender, quais são os principais desafios que se colocam à elevação dos níveis de qualificação da população portuguesa?
2. Peça-lhe que fale um pouco do período que antecedeu o lançamento da iniciativa novas oportunidades.
3. Como chegou à direção da DGFV/ANQ? O que fazia antes? O que foi pedido (carta de missão)?
4. Quais eram as atribuições da DGFV/ANQ nessa altura?
5. Quantos funcionários tinha a DGFV/ANQ? O Serviço estava preparado para acolher a Iniciativa Novas Oportunidades e gerir a sua implementação, considerando a ambição dos objetivos?
6. O lançamento da INO foi precedido de um estudo de diagnóstico da situação do país em matéria de qualificação da população portuguesa?
  - 6.1. Se sim, quais os principais problemas identificados pelo estudo de diagnóstico? Que entidades estiveram envolvidas? Foi feita alguma contratação externa?
7. Como foi desenhada a Iniciativa Novas Oportunidades como política pública? Que atores foram envolvidos? Que recursos foram mobilizados? Que soluções foram equacionadas?
8. Quais eram os objetivos e metas da INO?
9. Foram identificados fatores facilitadores e inibidores do cumprimento dos objetivos e metas? Se sim, quais?
10. Foi instituído algum mecanismo de acompanhamento e monitorização da implementação da INO?
11. Durante o lançamento e a implementação da INO discutia-se com as tutelas a necessidade de se fazer uma avaliação da política? Como foi perspectivada a avaliação por parte das tutelas e pela direção da DGFV/ANQ?
12. Enquanto dirigiu o organismo, foram avaliadas políticas públicas na área da educação e formação por parte de entidades externas e independentes? **Se sim**, quais as políticas e o que fundamentou tal decisão? Se não, por que razão?
13. A INO era tutelada pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho. Como descreveria a relação com as tutelas e entre as tutelas? Havia versões diferentes sobre os objetivos e metas? E sobre o processo de implementação? Identifica alguma divergência entre as tutelas ou entre as tutelas e a DGFV/ANQ?

**14.** Como descreveria o processo de implementação da INO? Qual foi o modelo de implementação? Foi equacionado algum modelo alternativo ou foi sempre pensado da mesma forma?

**15.** Na avaliação de políticas públicas, podem ser utilizados critérios de avaliação que se adequam à política em análise. O critério de impacto, por exemplo, analisa se os impactos são gerados pela política ou fatores externos. O critério da eficácia está relacionado com os resultados observados face aos objetivos estabelecidos. O critério da eficiência compara os resultados com a aplicação de recursos?

**15.1.** Considera que a INO é uma política pública que deve ser avaliada através do critério do impacto? De eficácia? Ou eficiência? Ou outro?

**16.** Tem conhecimento da avaliação que foi feita à Iniciativa Novas Oportunidades em 2009/2010?

**16.1.** Nessa avaliação foi recomendado que fosse elaborado um novo modelo de oferta educativa que reconhecesse competências adquiridas pela via formal e não formal. Foi também referido que era necessário melhorar a relação custo-benefício da adesão à INO, centrar a conveniência do processo de RVCC ao público adequado e explorar os ganhos de literacia tecnológica. Considera que estes eram alguns dos aspetos a melhorar na INO? Ou outros? Quais?

**17.** Mais tarde, foi realizado um estudo pelo IST, em 2012, que avalia o desempenho no mercado de trabalho dos adultos que participaram em processos de RVCC, de modo a ter uma perceção do impacto do processo de RVCC na empregabilidade e nas remunerações. Conhece o estudo? Como analisa as conclusões do estudo?

**18.** Quais considera que foram os motivos que levaram à terminação da Iniciativa Novas Oportunidades?

**19.** Há alguma pergunta que gostaria que tivesse sido feita?

## ANEXO C: Matriz de análise das Entrevistas

Categoria	Subcategoria	Questão/Questões
Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como chegou à direção da DGFV? O que fazia antes?</li> <li>- Ao assumir funções como diretora, o que lhe foi pedido? O convite que foi feito?</li> <li>- Quais eram as atribuições da DGFV nessa altura?</li> <li>- Quantos funcionários tinha a DGFV?</li> <li>- O Serviço estava preparado para acolher a Iniciativa Novas Oportunidades e gerir a sua implementação, considerando a ambição dos objetivos?</li> </ul>
Agência Nacional para a Qualificação (ANQ)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como chegou à direção da ANQ? O que fazia antes? <u>O que foi pedido</u> (carta de missão)?</li> <li>- Quais eram as atribuições da ANQ nessa altura?</li> <li>- Quantos funcionários tinha a ANQ? O Serviço estava preparado para acolher a Iniciativa Novas Oportunidades e gerir a sua implementação, <u>considerando a ambição dos objetivos</u>?</li> </ul>
Iniciativa Novas Oportunidades	Diagnóstico e Lançamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peço-lhe que fale um pouco do período que antecedeu o lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades.</li> <li>- O lançamento da INO foi precedido de um estudo de diagnóstico da situação do país em matéria de qualificação da população portuguesa?</li> <li>- Se sim, quais os principais problemas identificados pelo estudo de diagnóstico? Que entidades estiveram envolvidas?</li> </ul>
	Desenho	- Como foi desenhada a Iniciativa Novas Oportunidades como política pública? Que atores foram envolvidos? Que recursos foram mobilizados? Que soluções foram equacionadas?
	Objetivos e Metas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais eram os objetivos e as metas da INO?</li> <li>- Foram identificados fatores facilitadores e inibidores do cumprimento dos objetivos e metas? <u>Se sim, quais?</u></li> </ul>
	Dupla tutela	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A INO era tutelada pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho. Como descreveria a relação com as tutelas e entre as tutelas? Havia versões diferentes sobre os objetivos e metas? E sobre o processo de implementação?</li> <li>- Identifica alguma divergência entre as tutelas ou entre as tutelas e a ANQ?</li> </ul>
	Implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como descreveria o processo de implementação da INO? Qual foi o modelo de implementação? Foi equacionado algum modelo alternativo ou foi sempre pensado da mesma forma?</li> <li>- Foi instituído algum mecanismo de acompanhamento e monitorização da implementação da INO?</li> </ul>

Avaliação	Avaliação de políticas públicas na área da educação e formação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquanto dirigiu o organismo, foram avaliadas políticas públicas na área da educação e formação por parte de entidades externas e independentes? Se sim, quais as políticas e o que fundamentou tal decisão? Se não, por que razão?</li> <li>- Durante o lançamento e a implementação da INO discutia-se com as tutelas a necessidade de se fazer uma avaliação da política?</li> <li>- Como foi perspectivada a avaliação por parte das tutelas e pela direção da ANQ?</li> </ul>
	Avaliação da Iniciativa Novas Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considera que a INO é uma política pública que deve ser avaliada através do critério da eficácia, eficiência ou do impacto? Outro? Qual?</li> </ul>
	Avaliação Universidade Católica (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tem conhecimento da avaliação que foi feita à Iniciativa Novas Oportunidades em 2009/2010?</li> <li>- Nessa avaliação foi recomendado que fosse elaborado um novo modelo de oferta educativa que reconhecesse competências adquiridas pela via formal e não formal. Foi também referido que era necessário melhorar a relação custo-benefício da adesão à INO, centrar a conveniência do processo de RVCC ao público adequado e explorar os ganhos de literacia tecnológica. Considera que estes eram alguns dos aspetos a melhorar na INO? Ou outros? Quais?</li> </ul>
	Estudo Instituto Superior Técnico (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mais tarde, foi realizado um estudo pelo IST, em 2012, que avalia o desempenho no mercado de trabalho dos adultos que participaram em processos de RVCC, de modo a ter uma perceção do impacto do processo de RVCC na empregabilidade e nas remunerações. Conhece o estudo? Como analisa as suas conclusões?</li> </ul>
Terminação		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais considera que foram os motivos que levaram à terminação da Iniciativa Novas Oportunidades?</li> <li>- Há alguma pergunta que gostaria que tivesse sido feita?</li> <li>- No seu entender, quais são os principais desafios que se colocam à elevação dos níveis de qualificação da população portuguesa?</li> </ul>