





O CONCEITO DE APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA E OS MARCOS NACIONAIS DE QUALIFICAÇÕES: UMA VIA PARA A INTEGRAÇÃO ENTRE A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E A EDUCAÇÃO

*Especialista sênior em Educação Profissional da Organização Internacional do Trabalho/Centro Interamericano para o Desenvolvimento do Conhecimento na Formação Profissional (OIT/Cinterfor).

Recebido para publicação em: 03.10.2014
Aprovado em: 11.11.2014

Fernando Vargas Zúñiga*

Resumo

Este artigo se refere ao conceito e à aplicabilidade dos chamados Marcos Nacionais de Qualificações¹, em especial sua relação com o conceito de aprendizagem ao longo da vida e o que isso implica na realidade da Educação Profissional na América Latina. Nesse sentido, inicia-se destacando a aparente separação entre Educação e Educação Profissional, desenvolve as definições associadas a um e outro termo, em especial as contidas na Recomendação nº 195 da OIT sobre o desenvolvimento dos recursos humanos e se vale de algumas experiências, tanto em nível mundial como latino-americano, para ilustrar o avanço e as possibilidades de aplicação desta nova ferramenta.

Palavras-chave: Aprendizagem ao longo da vida. Marcos Nacionais de Qualificações. Competências. América Latina.

Abstract

This article refers to the concept and applicability of the so-called National Qualifications Framework, in particular its relationship with the lifelong concept of learning and what it implies in the reality of vocational education in Latin America. In this sense, it starts highlighting the apparent separation

between education and vocational education, develops the definitions associated with one and another term, in particular those contained in the ILO on the human resources development and relies on some experiences, both at world level and in Latin American level, in order to illustrate the progress and the potential applications of this new tool.

Keywords: Lifelong learning. National Qualifications Framework. Competency-based education. Latin America.

Resumen

El presente artículo se refiere al concepto y aplicabilidad de los llamados Marcos Nacionales de Cualificaciones, en particular su relación con el concepto del aprendizaje a lo largo de la vida y lo que ello implica en la realidad de la formación profesional en América Latina. Al efecto, inicia remarcando la aparente separación entre educación y formación profesional, desarrolla las definiciones asociadas a uno y otro término, en particular las contenidas en la Recomendación 195 de la OIT sobre desarrollo de los recursos humanos y se vale de algunas experiencias tanto a nivel mundial como latinoamericano, para ejemplificar el avance y las posibilidades de aplicación de esta nueva herramienta.

Palabras-clave: Aprendizaje a lo largo de la vida. Marcos nacionales de cualificaciones. Competencias. América Latina.

Introdução

Começamos falando sobre Educação Profissional e Educação a partir de uma perspectiva disjuntiva até a concepção de um único caminho.

Quando as primeiras experiências de formação para o trabalho ocorreram na América Latina durante o início do século 20, a Educação Profissional foi concebida como um caminho alternativo, uma forma de preparação para o trabalho, uma opção de reparação ou uma segunda oportunidade para aqueles que não poderiam continuar na educação formal.

Uma breve revisão de alguns textos que mostram as origens e motivações das leis que instituíram, naquele momento, o oferecimento da formação para o trabalho mostra essa característica inicial de identidade particular.

Durante o ano 1909, foram criadas no Brasil as primeiras escolas de aprendizes de artesãos, com a finalidade de formar trabalhadores por meio do ensino prático e conhecimentos técnicos necessários para os menores que pretendessem aprender um ofício em uma oficina de trabalho manual ou mecânica. A norma criadora indicava entre suas considerações que:

o aumento constante da população das cidades exige que se ofereçam às classes proletárias os meios para superar as dificuldades sempre crescentes na luta pela existência; que para isso torna-se necessário, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com a preparação técnica e intelectual indispensável, como também fazê-los adquirir hábitos de trabalho [...] (SCHMIDT; ORTH, 2013).

Depois, no ano 1942, o Senai é criado já com uma clara orientação para a crescente demanda por mão de obra, resultante da conflagração bélica em que se encontrava o mundo. Nesse momento, duas vertentes foram conjugadas: “de um lado o propósito do governo para melhorar as condições dos trabalhadores brasileiros, bem como de fazer a indústria prosperar, por outro lado, o sentimento da classe empresarial sobre a necessidade de preparar o pessoal para que a indústria atendesse suas próprias necessidades” (LÓPEZ, 2014). O modelo de instituição de formação, especializada e dotada de recursos próprios, juntamente com uma autonomia e capacidade de gestão, iniciava dessa maneira sua história de suporte para o crescimento e a melhoria da competitividade.

Em 1946, o Senac é criado para desenvolver a aprendizagem comercial, atendendo não somente os jovens com essa modalidade de educação, mas também as necessidades de especialização e atualização dos adultos.

Nos anos que se seguiram, na região, foi verificada a criação de instituições especializadas na aprendizagem e com modelos de financiamento e gestão inspirados na experiência do Brasil, com a diferença que, nos casos subsequentes, a gestão foi atribuída em sua quase totalidade ao Estado e não às confederações empresariais. A título de exemplo, em 1957, foi criado o Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), na Colômbia; em 1959, o Instituto Nacional de Cooperación Educativa (Ince), na Venezuela; em 1961, o Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (Senati), no Peru; em 1965, o Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), na Costa Rica; em 1966, o Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (Secap). Na América Central, foram criados: em 1972, o Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap), da Guatemala, e o Instituto Nacional de Formación Profesional (Infop), de Honduras, chegando, a 1980, com o Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep), da República Dominicana e, nos anos 1990, com o Instituto Nacional Tecnológico (Inatec), da Nicarágua, e o Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (Insaforp), em El Salvador. Para mencionar apenas alguns deles.

Uma rápida revisão da história e as realizações desse modelo institucional são mostradas hoje com um saldo a favor por haver alcançado altíssimos graus de inovação e de capilaridade para com as necessidades das empresas e das pessoas, bem como uma capacidade de execução e de gestão que dificilmente pode ser encontrado em qualquer outro aparato institucional público.

Em 1962, a OIT emitiu a Recomendação nº 117 sobre a Educação Profissional, a qual é definida como “aquela destinada a preparar ou readaptar uma pessoa para que exerça um trabalho, quer seja pela primeira vez ou não, ou para que seja promovido em qualquer ramo de atividade econômica” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1962). Para o ano 1975, com a Recomendação nº 150 e o Convênio nº 142, a OIT indicou que a orientação e a formação profissionais têm como objeto:

descobrir e desenvolver as competências humanas para uma vida ativa, produtiva e satisfatória e, em união com as diferentes formas de educação, melhorar as competências individuais para compreender individual ou coletivamente, no que concerne às condições de trabalho e ao ambiente social, e influenciar sobre eles (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1975).

Embora com essa concepção se tenha aceitado plenamente a articulação da Educação Profissional com a educação e se instou a sua união, na prática, em muitos países, continuava sendo concebida como uma modalidade no máximo de “educação não formal”. Na prática, na região se constatava como a educação e a formação funcionavam operacionalmente separadas, com esquemas paralelos e independentes e assumindo modalidades organizacionais e curriculares distintas (DUCCI, 1983).

Em 2004, a Recomendação nº 195 da OIT sobre o desenvolvimento dos recursos humanos, educação, formação e aprendizagem permanentes introduziu o conceito de aprendizagem ao longo da vida, competências e qualificações, ampliando a concepção da formação e a considerou parte da vida educacional das pessoas.

A visão de um caminho único é uma evolução concreta na concepção da Educação Profissional, que a equipara na vida educacional e a integra validamente como parte do processo de aquisição de competências das pessoas. Nos tempos que passam, estamos, pelo menos conceitualmente, entendendo que a educação e a formação são partes de um todo e que podem e devem ser concebidas articuladamente.

Os jovens vivem um desafio para a formação ao longo da vida. Na América Latina e no Caribe, quase 7 milhões de jovens procuram trabalho sem sucesso e aproximadamente 27 milhões estão confinados a empregos informais, com salários precários e sem proteção ou direitos. Pelo menos 20% dos jovens não trabalham, nem estudam, nem recebem formação na América Latina.

A exclusão dos jovens das trajetórias rumo ao trabalho decente se traduz em perdas de bem-estar, atuais e futuras, para a sociedade como um todo.

De acordo com os dados mais recentes compilados pelo Escritório Regional da OIT na América Latina e no Caribe, a taxa de desemprego urbano dos



• • • • • • • •

A exclusão dos jovens das trajetórias rumo ao trabalho decente se traduz em perdas de bem-estar

• • • • • • • •

jovens entre 15 e 24 anos chega a 14,6%, mais que o dobro da taxa geral (6,7%) e o triplo da taxa dos adultos acima de 25 anos (5,3%).

O fornecimento de competências básicas aos jovens tende a ser deficitária. Os resultados obtidos pelos jovens de 15 anos que participaram da prova do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2009, mostram baixos níveis de desempenho em competência leitora, matemática e ciências. A proporção de estudantes que conseguem adquirir um nível de alfabetização básica ao longo de sua Educação Fundamental tende a ser muito menor nos países da região latino-americana que na Europa, Ásia e América do Norte.

Apenas entre 30% e 50% dos jovens que conseguem concluir seus estudos de nível médio acessam o nível superior. De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), mais da metade dos jovens de 20 a 24 anos não completa os 12 anos de estudo, o mínimo de escolaridade necessária para evitar cair em condições de pobreza.

No restante do artigo, examinaremos a ferramenta dos Marcos Nacionais de Qualificações que, em sintonia com o conceito de educação ao longo da vida, tem sido considerada em muitos países como útil para viabilizar tal propósito.

O conceito de aprendizagem ao longo da vida. Um acordo global sobre a educação e a Educação Profissional, ainda a ser implementado na América Latina

A aprendizagem ao longo da vida responde à necessidade de gerar oportunidades educacionais, não apenas circunscritas a determinadas etapas em que tradicionalmente se considerava a educação como essencial. Esse conceito pretende indicar que as oportunidades deveriam existir em qualquer momento, em qualquer idade, e mais ainda para qualquer condição social, gênero ou etnia. A educação e a aprendizagem como possibilidades permanentemente abertas significam uma resposta às novas exigências, tais como o rápido advento dos novos conhecimentos, a velocidade da inovação, a mudança tecnológica e suas consequências práticas no mundo do trabalho.

No ano 1992, o governo colombiano convocou o que se tornaria conhecida como a missão dos estudiosos, um grupo de dez personalidades notáveis das ciências e das artes que elaboraram um relatório sobre a situação e as perspectivas do país sobre a ciência e a tecnologia (COLOMBIA..., 1996)². A parte introdutória de tal relatório, escrita pelo prêmio Nobel de literatura Gabriel García Márquez (1996, p. 29, tradução nossa), continha a seguinte

reflexão: “Uma educação desde o berço até a sepultura, inconforme e reflexiva, que nos inspire um novo modo de pensar e nos incite a descobrir quem somos em uma sociedade que se ame mais que a si mesma.”

Embora o termo “desde o berço até a sepultura” tenha passado despercebido entre uma excelente narrativa e o grupo de temas abordados por esse relatório, já é lugar comum encontrá-lo associado com o conceito de educação ao longo da vida.

A educação ao longo da vida encerra um tesouro

O relatório para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI (2010), presidida por Jacques Delors, analisou minuciosamente o conceito de educação ao longo da vida, apresentando-o como a chave de acesso para o novo século. Esse conceito ultrapassa a mera distinção entre a Educação Básica e a educação permanente, refere-se à noção de sociedade educacional em que tudo pode ser a oportunidade para aprender e desenvolver as capacidades do indivíduo.

Seguramente, esse conceito está além da oferta tradicional de serviços educacionais para o nivelamento, a complementação ou a reconversão dos trabalhadores adultos. Isso envolve oferecer oportunidades educacionais “para todos” e oferecer oportunidades subsequentes de acesso à formação a partir do interesse das pessoas, quer seja para “satisfazer a sede de conhecimentos, de beleza ou de superação pessoal ou para aperfeiçoar e ampliar os tipos de formação estritamente vinculados às exigências da vida profissional, incluindo os da formação prática” (COMISSÃO INTERNACIONAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA O SÉCULO XXI, 2010).

O relatório mencionado tornou explícito aquilo que chamou de quatro pilares da educação, alguns dos quais já faziam parte das práticas pedagógicas de várias instituições de Educação Profissional da região. Tratava-se de “aprender a conhecer”, “aprender a ser”, “aprender a fazer” e “aprender a viver juntos”, sendo tais princípios parte do conceito de educação ao longo da vida, uma educação com o papel vital de facilitar a aquisição, atualização e utilização dos conhecimentos.

O relatório chamou a atenção para a necessidade de ordenar as várias fases da educação, as transições entre elas, sua diversidade e a valorização das diferentes trajetórias. Em suma, a “educação ao longo da vida” deve aproveitar todas as possibilidades oferecidas pela sociedade para responder ao desafio de um mundo que muda rapidamente.

Isso implica que as diferentes etapas da educação não estejam sempre e definitivamente articuladas aos momentos da vida da pessoa. A criança precisa da Educação Básica para desenvolver certas competências, mas estas são um caminho que lhe permitirá adquirir permanentemente novos conhecimentos, desaprender aqueles que já não requer e adquirir outros mais novos. Um adulto não é sempre uma pessoa já educada e mesmo se o fosse, a sociedade atual, o ritmo de mudança e as novas formas de conhecimento exigirão que se atualize, reconverte-se, e em resumo que “aprenda a aprender”. Além disso, as formas de acesso à aprendizagem são agora mais variadas e incluem diferentes contextos.

A educação ao longo da vida na perspectiva da OCDE³

A OCDE foi responsável por analisar os sistemas de formação e seu impacto na promoção da aprendizagem ao longo da vida. Em uma publicação de 2005, é reconhecida a importância dessa abordagem por sua relação com o bem-estar da sociedade e a produtividade da economia dos países.

• • • • •
A competência é entendida como uma capacidade que vai além da posse de conhecimentos e habilidades

A aprendizagem ao longo da vida é concebida como “todas as atividades educacionais realizadas ao longo da vida, com o objetivo de aumentar o conhecimento, as habilidades, as competências e/ou as qualificações, por razões pessoais, sociais ou profissionais” (COLES; WERQUIN, 2005).

A análise da OCDE incorpora conceitos sobre o trabalho e a formação, cuja utilização relativamente nova requer um entendimento comum para facilitar a compreensão e a unidade dos critérios. Tal é o caso dos termos “competência” e “qualificação”.

A competência é entendida como uma capacidade que vai além da posse de conhecimentos e habilidades e é composta por: a) competência cognitiva que envolve o uso de teorias e conceitos, como também o conhecimento tácito informal obtido com a experiência; b) competência funcional (habilidades ou know-how), que cobre as coisas que as pessoas são capazes de fazer quando trabalham em uma determinada área; c) competência pessoal, que representa o saber se comportar em uma situação específica; e d) a competência ética que inclui a posse de certos valores pessoais e profissionais.

Por outro lado, o termo qualificação é definido no mesmo texto da OCDE como o resultado formal de um processo de acreditação ou validação. A qualificação confere um reconhecimento oficial do valor no mercado do trabalho e na educação ou formação posterior.

Uma definição mais ampla desse conceito que exemplifica suas múltiplas ramificações é proposta pela União Europeia nos seguintes termos:

Uma qualificação é alcançada quando um órgão competente determina que a aprendizagem de um indivíduo atingiu certo padrão de conhecimentos, habilidades e competências. O padrão de aprendizagem alcançado é confirmado pelos meios como o processo de avaliação ou a conclusão bem-sucedida de um curso. A aprendizagem e a avaliação para uma qualificação podem ocorrer através de um programa de estudo e/ou no local de trabalho (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2005).

A definição europeia insiste também no valor da qualificação no mercado de trabalho e que isso possa dar direito legalmente a praticar um ofício.

Dessa forma, a competência viria a ser a característica, o conjunto de atributos que a pessoa possui e/ou desenvolve, entretanto a qualificação seria o reconhecimento formal, ou seja, inserido em um quadro institucional que lhe garanta atributos de legitimidade, qualidade e transparência. O acúmulo de competências ao longo da vida requer um sistema transparente de reconhecimento dos logros educacionais em termos de qualificações.

A disposição de aprender “desde o berço até a sepultura”

O conceito de aprendizagem ao longo da vida não é unívoco; não se trata somente da responsabilidade do aparato educacional por criar oportunidades de aprendizagem. Trata-se também da capacidade e disposição das pessoas por adquirir continuamente novos conhecimentos, trata-se, então, da habilidade de aprender a aprender, que faz parte das competências básicas ou essenciais das pessoas nesta sociedade do conhecimento.

Aprender ao longo da vida também é uma disposição a ser desenvolvida nas pessoas desde seus primeiros anos. A educação vista como escada de uma única via, sempre ascendente, não tem mais lugar para um conceito aberto de aprendizagem por toda a vida. A atualização, a reconversão e a necessária abertura para novos conhecimentos fazem parte das competências básicas das pessoas na sociedade da informação e conhecimento; isso configura uma imagem de espiral ascendente, mas que permite voltar, aprender e desaprender de acordo com as necessidades e objetivos próprios.

A “aprendizagem permanente” na Recomendação nº 195 da OIT

Segundo a Recomendação nº 195 – Definições para os conceitos, competências e qualificações – o termo competências abrange os conhecimentos, habilidades profissionais e o saber fazer que é dominado e aplicado em um contexto específico (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2004). O termo qualificações refere-se à expressão formal das habilidades

profissionais do trabalhador, reconhecidas nos níveis internacional, nacional e setorial.

Aprovada pela Conferência Geral da OIT no ano 2004, a recomendação abordou o tema do desenvolvimento dos recursos humanos, proporcionando uma abordagem contemporânea sobre questões como a educação, a formação e a aprendizagem permanente e sua relação com o objetivo de alcançar um trabalho decente para todos como meio de erradicação da pobreza e a favor da inclusão social em uma economia globalizada.

Esse documento foi uma porta de entrada para o papel dos recursos humanos em um mundo de trabalho globalizado, no qual as mudanças frequentes, o constante aparecimento de inovações tecnológicas e as novas formas organizacionais e contratuais exigem uma resposta significativa a partir da educação e formação.

A recomendação indica que: a expressão “aprendizagem permanente” engloba todas as atividades de aprendizagem realizadas ao longo da vida com a finalidade de desenvolver as competências e qualificações. Desse modo, proporciona um sentido mais amplo à ideia de aprender ao longo da vida e introduz a dimensão do acúmulo acima da graduação.

Aprender já significa não só estudar; as fontes de conhecimento estão em muitos lugares além da escola, e mais ainda estão disponíveis ao longo da vida. A recomendação conecta a aprendizagem a um conceito significativo, o desenvolvimento de competências e qualificações. Isso é porque introduz também as definições para esses dois conceitos.

Não se pretende entrar na discussão terminológica sobre os conceitos de “aprendizagem permanente” e “educação ao longo da vida”, mas deve-se deixar marcado que o princípio subjacente em ambas as denominações é o da aquisição e/ou atualização contínua de conhecimentos, independentemente da idade e da maneira como é acessado, gerando a necessidade, de um lado, de que exista uma oferta (papel do Estado e os atores sociais) e do outro – do indivíduo – de que exista sua disposição para aprender a aprender.

Essa necessidade de aprender ao se relacionar com o mundo do trabalho assume um significado vinculado com o grau em que a disposição de competências exigidas em tal domínio laboral é crucial para o emprego. Dispor de competências de acordo com a demanda dos postos de trabalho continua sendo uma chave no sucesso do trabalho, mas agora tal requisito se tornou mais dinâmico, os empregos mudam, a forma para acessá-los também, as tecnologias em uso e as formas como se organiza o trabalho e as pessoas interagem, como são dadas e recebidas as instruções, são criados compromissos e são obtidos resultados também variam e muito rápido.

Então, uma chave na possibilidade de manter um repositório de competências valiosas para o trabalho é que exista uma oferta permanente de conhecimentos e qualificações. Outra chave é que a oferta seja complementada pela atitude do indivíduo para “aprender a aprender”, ou seja, para aproveitar essas oportunidades e se atualizar permanentemente.

Quais são os Marcos Nacionais de Qualificações (MNC) e qual é seu objetivo?

O Marco Nacional de Qualificações é um instrumento para o desenvolvimento, a classificação e o reconhecimento de habilidades, conhecimentos e competências ao longo de um *continuum* de níveis agregados. Essa ferramenta permite estruturar qualificações novas e preexistentes que foram definidas com base nos resultados da aprendizagem e assume explicitamente que a aprendizagem pode ser obtida na sala de aula, no trabalho ou até menos formalmente. Os MNC indicam a comparabilidade entre as diferentes qualificações e como se pode progredir de um nível para o outro, dentro de um mesmo setor e também se movendo de um setor para o outro da indústria. Também se articulam em um mesmo referencial as qualificações obtidas nos diferentes níveis educacionais (TUCK, 2007).

Ainda de acordo com a Recomendação nº 195 da OIT:

[...] desenvolver um marco nacional de qualificações que facilite a aprendizagem permanente, ajude as empresas e as agências de emprego a conciliar a demanda com a oferta de competências, oriente as pessoas em suas opções de formação e de trajetória profissional e facilite o reconhecimento da formação, as habilidades profissionais, as competências e a experiência previamente adquiridas; tal referencial deveria ser adaptável às mudanças tecnológicas e à evolução do mercado de trabalho, e acomodar as diferenças regionais e locais, sem que isso lhe tirasse a transparência no nível nacional (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2004).

Convém considerar as formas tradicionais em que muitos países geralmente classificam os logros educacionais. No geral, na América Latina, a educação formal tem um marco claro definido a partir do nível da educação básica (geralmente, entre seis e nove anos), seguido pelo nível médio (entre dois e cinco anos) e, em seguida, com um nível superior que abrange a educação técnica ou tecnológica (dois a três anos) e universitária (quatro a sete anos), a pirâmide educacional culmina com o nível de Pós-graduação que inclui os cursos de Especialização, Mestrado e Doutorado.

A Educação Profissional, em muitos casos não é considerada dentro da progressão educacional, as realizações em termos de aprendizagem, conhecimentos adquiridos e habilidades desenvolvidas não são facilmente legíveis a partir do ponto de vista da Educação Profissional um papel corretivo desconectado do caminho educacional. Mas também muitas outras fontes

de desenvolvimento de competências, como a experiência no trabalho, a formação recebida no mesmo e as atividades próprias da pessoa em sua vida social não são tradicionalmente valorizadas de um modo sistemático e transparente.

No extremo costuma ocorrer que quem suspende sua educação formal pelas razões que forem, sendo muitas vezes associadas ao seu nível de renda, e realiza um curso de Educação Profissional, tem poucas probabilidades de que sua aprendizagem seja reconhecida e valorizada em termos de igualdade ou se poderia dizer de equivalência com a educação dita tradicional. Da mesma forma, quem alcança certo nível de educação acumula conhecimentos e desenvolve competências por outras vias já não derivadas da educação formal também não costuma encontrar uma forma de valorização formal de seu capital humano, além do que se possa fazer a partir da leitura de seu currículo.

A perspectiva da educação ao longo da vida abre o caminho para considerar como ganhos todas as aprendizagens e conhecimentos acumulados pelas pessoas. Cabe então se perguntar pelas ferramentas que são necessárias com a finalidade de facilitar esse reconhecimento. É assim que a definição de um marco de referência que facilite uma visão unificada do panorama educacional, bem como das realizações educacionais das pessoas pelo conhecimento que acumulam ao longo de sua vida foi promovido recentemente em vários países.

Normalmente, os marcos de referência são estruturados em vários níveis de escolaridade, com a pretensão de que cada nível abranja todas as modalidades educacionais de cada país. Fazem parte do referencial, além das modalidades educacionais, as áreas setoriais nas quais foram estruturados os padrões ou normas de competência laboral.

Os referenciais de qualificações estão sendo estabelecidos em muitos países e setores na Europa e no mundo. Quando a OIT divulgou sua pesquisa sobre 16 MNC, estimava-se que aproximadamente 100 países estivessem implementando ou já possuíssem um MNC (ALLAIS, 2012). A European Training Foundation (ETF) desenvolveu um inventário de MNC que abrange 42 países na Europa Oriental, Ásia Central, Sudeste e Sul, Balcãs, Turquia e Oceania. Inclui países como Austrália, Nova Zelândia, Índia, Filipinas, Singapura, Tailândia, entre outros (NQF..., 2014). Em sua concepção, adota diferentes formas e aparências, de acordo com as especificidades nacionais e setoriais. Seu objetivo principal é esclarecer para os estudantes, pais, instituições de ensino, empregadores e decisores de políticas os principais caminhos para uma qualificação em particular, como se pode avançar, até que ponto a transferência é permitida, e sobre quais bases são tomadas as decisões sobre o reconhecimento.

Embora as motivações e características dos MNC possam ser semelhantes, as práticas locais e a herança educacional de cada país certamente influenciam a criação de sua concepção. Para ilustrar isso melhor, são trazidas a seguir algumas das definições, dos conceitos e das condições com que alguns países e regiões realizaram a definição de seus referenciais de qualificações.

MNC na Austrália⁴

A Estrutura Australiana de Qualificação – Australian Qualifications Framework (AQF) foi concebida como uma política nacional de qualificações regulamentadas e com garantia de qualidade na educação e formação. Abrange a escola secundária, a Educação Profissional e também a educação superior. É um dos referenciais mais antigos e de mais longa data de seu tipo: o AQF foi introduzido em 1º de janeiro de 1995 e alcançou a plena aplicação no ano 2000.

Mais tarde, no período de 2009-2010, foi revisado para assegurar sua pertinência e coerência com as orientações de políticas nacionais no domínio da educação e formação e, portanto, fomentar a confiança nos resultados das qualificações entre todas as partes interessadas.

Consiste em dez níveis, correspondendo à complexidade mais baixa no nível 1 e a complexidade mais alta no nível 10. Cada nível e cada qualificação são definidos em critérios expressos como resultados da aprendizagem⁵.

Os resultados da aprendizagem são construídos como uma taxonomia do que se espera que os graduados conheçam, aprendam e sejam capazes de fazer como resultado da aprendizagem. São expressos em termos das dimensões do conhecimento.

Principais objetivos do AQF:

- conciliar a diversidade dos propósitos da educação e a Educação Profissional, com vistas no presente e no futuro;
- favorecer o desenvolvimento e a manutenção das vias as quais permitem que os alunos se movam livremente entre os diferentes setores da educação e formação, e entre estes setores e o mercado de trabalho;
- defender os indivíduos proporcionando mecanismos para o reconhecimento da aprendizagem prévia e a experiência;
- permitir aos indivíduos obter qualificações que sejam reguladas e com qualidade garantida;

- favorecer a mobilidade nacional e internacional dos graduados e dos trabalhadores;
- colocar os títulos australianos em consonância com as qualificações de outros países, o que aumenta seu reconhecimento internacional.

MNC na Nova Zelândia (OCDE, 2004)

O marco foi estabelecido pela Autoridade Nacional de Qualificações neozelandesa, após um processo de desenvolvimento e consulta pública entre 1990 e 1991, e tem a finalidade de fornecer padrões e qualificações consistentes e nacionalmente reconhecidos, bem como o reconhecimento e a acreditação de todo tipo de aprendizagem de conhecimentos e habilidades. O MNC da Nova Zelândia contém dez níveis e 17 áreas setoriais.

As qualificações contidas no marco são de qualidade assegurada e também reconhecidas nacionalmente. É concebido como sistema de qualidade com três pontas: a primeira consiste em que as normas estejam registradas, a segunda que sejam utilizadas por organizações acreditadas e a terceira pelo sistema moderador que assegura a consistência em nível nacional.

Os objetivos pretendidos pelo estabelecimento do MNC na Nova Zelândia são muito parecidos com aqueles que inspiram outras experiências nacionais:

- criar um único e coordenado referencial de qualificações;
- fornecer uma base consistente de reconhecimento das realizações educacionais onde quer que tais conquistas sejam obtidas;
- motivar a integração das habilidades acadêmicas com habilidades aplicadas e aproximar a teoria e prática;
- reformar as práticas avaliativas na educação e Educação Profissional;
- fornecer um sistema de garantia de qualidade para as qualificações;
- facilitar os acordos educacionais de amplo alcance;
- fornecer incentivos para aumentar os investimentos individuais e coletivos na educação e formação.

Os níveis do MNC na Nova Zelândia são assim compartilhados: 1 a 4 – Certificado de realização educacional (competências de níveis 1 a 4); 5 – Diplomas; 6 – Certificados de graduação; 7 – Bacharel e Diploma de Graduação; 8 – Diploma de Pós-graduação ou Bacharelado com honras; 9 – Mestrados; e 10 – Doutorados.

Com a finalidade de compreender melhor os níveis: diploma é uma qualificação de grau inferior ao certificado e pode levar de um a dois anos; certificado implica uma formação de dois a três anos inferior ao Bacharelado; o Bacharelado é geralmente um título de pré-grau com uma duração entre três e quatro anos, muitas vezes considerado Licenciatura; “com honras” significa um ano a mais e é necessário para ingressar em uma Pós-graduação.

MNC na Inglaterra, Gales e Irlanda do Norte

Estabelece os níveis com os quais uma qualificação pode ser reconhecida na Inglaterra, Gales e Irlanda do Norte. Ajuda os estudantes a tomar decisões informadas sobre as qualificações que desejam realizar, por meio da comparação dos níveis de qualificações diferentes e da identificação de diferentes vias para a progressão. O MNC é regulado para assegurar que todos os requisitos para cada qualificação sejam de alta qualidade e atendam às necessidades dos estudantes, às demandas dos empregadores e à política pública de educação.

O MNC está composto por oito níveis de qualificação. Os níveis estão baseados nos padrões de conhecimentos, habilidades e competências necessários para cada qualificação. Cabe mencionar que, embora algumas qualificações sejam do mesmo nível, a formação necessária para alcançá-las pode variar em termos de conteúdo e duração. A acreditação das qualificações assegura que são de uma alta qualidade e que cumprem com as necessidades dos estudantes e empregadores.

A partir de 2004, foram introduzidas reformas nos MNC utilizados na Inglaterra, Gales e Irlanda do Norte; entre as mais notáveis está a criação, além do MNC, de um Referencial de Créditos de Qualificação – Qualifications and Credit Framework (QCF). Este último está concentrado nas ocupações típicas da educação para o trabalho e prevê a equivalência em créditos com o MNC. Cada referencial possui um conjunto de níveis a partir dos quais se podem identificar rotas claras de progressão. A orientação de seu desenho está concentrada em ajudar os estudantes a tomar decisões informadas sobre as qualificações de que necessitam.

Nesses casos, os organismos certificadores desenvolvem unidades de competência que são integradas em um banco de dados nacional. Sobre essa base são projetadas qualificações por meio da combinação de várias unidades e com significado para o mercado de trabalho. É uma estrutura de construção modular, que de algum modo se assemelha a um conjunto construído por blocos nos quais as mesmas unidades podem ser utilizadas em diferentes qualificações; os participantes obtêm créditos por cada unidade que concluem e são certificados quando tiverem acumulado créditos equivalentes à qualificação completa.

Os créditos são uma medida de quanto tempo levaria o estudante médio para completar todos os resultados de aprendizagem na unidade com o padrão requerido. O tempo estimado para alcançar um crédito é denominado “tempo de aprendizagem conceitual”, um crédito equivale ao tempo de aprendizagem conceitual de dez horas. Os diferentes níveis de educação incluem uma equivalência de créditos; cada curso oferecido no MNC inclui seu valor em créditos de tal forma que assegura ao participante o acúmulo e a progressão em qualificações de qualidade incluídas no MNC.

A OCDE e os MNC

Como parte de um amplo trabalho focado na educação ao longo da vida, a OCDE dedicou um grupo internacional de especialistas para analisar o tema dos MNC e sua influência na educação permanente. A seguir, é mencionada a definição obtida por esse grupo:

É um instrumento para o desenvolvimento e a classificação das qualificações de acordo com um conjunto de critérios de acordo com os níveis de aprendizagem alcançados. Este conjunto de critérios pode estar implícito nas descrições das qualificações ou tornarem-se explícitos na forma de um conjunto de descritores por nível. O escopo dos marcos pode ser abrangente de todas as realizações de aprendizagem e as vias para alcançá-las, ou pode estar confinado a um setor particular, por exemplo, a educação inicial, educação de adultos, educação profissional ou uma área ocupacional específica.

Alguns referenciais podem ter mais elementos de concepção ou uma estrutura mais ajustada que outros, podendo alguns possuir uma base legal enquanto outros são baseados no consenso dos atores sociais.

Todos os marcos de qualificações, no entanto, estabelecem uma base para a melhoria da qualidade, acessibilidade, conexão e reconhecimento público ou pelo mercado de trabalho das qualificações dentro do país ou internacionalmente (COMISIÓN EUROPEA, 2008).

Com base na análise das diferentes experiências, o grupo de especialistas estabeleceu as seguintes motivações dos países ao estabelecer um MNC:

- melhor ajuste das qualificações às necessidades do mercado de trabalho, com o objetivo de fazer frente às necessidades presentes e futuras;
- gerar coerência entre os diferentes níveis e formas de acesso à educação; por exemplo, entre a educação técnica e superior, educação de adultos e em especial, as qualificações da Educação Profissional, por meio da criação de um referencial geral que as compreenda;
- apoiar a aprendizagem ao longo da vida (por meio de medidas de acesso aberto, orientação ocupacional e reconhecimento da aprendizagem informal);

- facilitar a vinculação dos atores sociais e de todos os interessados, especialmente a partir da Educação Profissional.

O Marco Europeu de Qualificações (ALLAIS, 2012)

O desenvolvimento do Marco Europeu de Qualificações – *European Qualifications Framework* (EQF) começou em 2004, respondendo às demandas dos Estados-membros, dos interlocutores sociais e de outras partes interessadas, que exigiriam dispor uma referência comum para aumentar a transparência das qualificações.

É apresentado como marco de referência para os sistemas de qualificações dos países, com a utilidade de ser um mecanismo de conversão para melhorar a interpretação e compreensão das qualificações no âmbito da Europa. Fomentar a mobilidade dos cidadãos entre os diversos países e lhes facilitar o acesso à aprendizagem permanente são os principais objetivos. Em muitas partes, é conhecido como um “meta-marco”.

Iniciado oficialmente em abril de 2008, estabeleceu a data-limite de 2010 para que os países estabelecessem as correspondências entre seus sistemas nacionais de qualificações e o EQF.

Até 2012, todos os certificados de qualificação contêm uma referência ao nível correspondente do EQF. A maioria dos países europeus optou por desenvolver um MNC que fosse um reflexo e uma resposta ao EQF.

O EQF vinculará os diferentes sistemas e referenciais nacionais de qualificações por meio de uma referência europeia comum: seus oito níveis de referência. Os níveis incluem toda gama de qualificações, desde o nível básico (nível 1, como pode ser o título da Educação Básica) até os mais avançados (nível 8, por exemplo, o Doutorado) e que são descritos em termos de resultados de aprendizagem. Uma vez que se trata de uma ferramenta para fomentar a aprendizagem permanente, o EQF leva em conta todos os níveis de qualificação do ensino geral, a Educação Profissional, a educação acadêmica e outros tipos de formação.

Como os sistemas de educação e formação europeus são tão diversos, espera-se que o EQF, a partir dos resultados de aprendizagem, permita realizar comparações e possibilite a cooperação entre países e instituições.

Para o EQF, os resultados de aprendizagem são expressões do que uma pessoa em processo de aprendizagem sabe, compreende e é capaz de fazer ao término de um processo de aprendizagem. O EQF centra-se nos resultados de aprendizagem, e não em dados como a duração do estudo. Os resultados de aprendizagem são divididos em três categorias: conhecimentos, habilida-

des e competências. Isso reflete o fato de que as qualificações, em diferentes combinações, abrangem um amplo leque de resultados de aprendizagem, incluindo os conhecimentos teóricos, habilidades práticas e técnicas, e competências sociais como o trabalho em equipe.

Uma recente avaliação do EQF mostra que goza de uma ampla aceitação como ponto de referência para seu desenvolvimento, a aplicação da abordagem baseada nos resultados da aprendizagem e a melhoria da transparência e o reconhecimento das capacidades e competências. Não obstante, chama a atenção sobre a sensação de urgência que nasce dos atrasos na sua implementação no espaço europeu.

• • • • •
**Uma recente
avaliação do
EQF mostra que
goza de uma
ampla aceitação
como ponto
de referência
para seu
desenvolvimento**
• • • • •

A pesquisa da OIT sobre os marcos de qualificações

Em 2010, foi divulgado um estudo da OIT sobre a implementação e o impacto dos MNC em 16 países, entre os quais Chile e México na América Latina; nessa época, foi estimado que cerca de 100 países estavam desenvolvendo o MNC. Apesar de o crescente interesse internacional, há pouca pesquisa empírica sobre o processo de concepção em si, a implementação e os resultados do MNC no mercado de trabalho. Essa análise comparativa internacional da aplicação e o impacto dos marcos de qualificações dá um passo importante no sentido de preencher essa lacuna.

Esse estudo tenta descobrir aspectos práticos dos MNC, por exemplo, na medida em que os empregadores estavam utilizando os MNC em suas decisões de contratação. Ou, em que medida as autoridades nacionais estão monitorando se as qualificações que estão sendo desenvolvidas estão sendo certificadas e se tais certificados geram uma vantagem para os trabalhadores no mercado de trabalho.

A pesquisa tentou ver as motivações para implementar os MNC e descobrir se foram baseados em proporcionar uma solução técnica para os objetivos com a empregabilidade, a pertinência, o acesso, uma maior participação dos empregadores e dos trabalhadores na formação etc., ou se alguns países estão desenvolvendo o MNC baseados na retórica amplamente difundida no lugar da evidência de sua eficácia.

Entre as principais conclusões dessa investigação, destaca-se a necessidade de encontrar um significado claro entre a educação e a formação baseados nos resultados e no MNC. A dificuldade em estabelecer resultados de aprendizagem tende a ser maior nos níveis mais elevados da educação e costuma ser mais precisa na Educação Profissional. Porém essa mesma dificuldade, em muitas ocasiões, concentra as discussões sobre o marco e afeta o grau em que este pode ser aceito nacionalmente.

Outro aspecto importante é a tensão entre as qualificações de nível superior e as que são obtidas na Educação Profissional. Embora um objetivo claro dos marcos seja proporcionar uma linha de progressão educacional ao longo da vida, em algumas regiões, como no Reino Unido, ainda persiste uma apreciação das qualificações profissionais como inerentemente inferiores às obtidas na escola formal ou na universidade⁶.

Quantificar os impactos das experiências mais avançadas não é simples e em muitos casos os sucessos reivindicados por algumas experiências vêm de reações em cadeia decorrentes de várias reformas aplicadas na educação e Educação Profissional e que se desencadeiam justamente com a implementação de um MNC. No entanto, convém se perguntar se isso também não é um benefício atribuível a uma externalidade positiva das políticas a favor dos MNC.

Um dos desafios a lograr é certamente conseguir uma cobertura nacional e sobre toda a educação. Vários países relataram falhas a respeito disso, entre eles destacou-se a Nova Zelândia e a África do Sul. Nesse sentido, quanto mais detalhado e complexo é o MNC, aparentemente é mais difícil conseguir a sua aceitação nacional e que efetivamente seja considerado como única representação das distintas vias de progressão educacional.

Também se descobriu que, ainda que a formação baseada em resultados de aprendizagem e as normas de competência sejam introduzidas como o mecanismo-chave por intermédio do qual as qualificações devem ser mais transparentes, há indicadores de alguns países que obtêm um efeito contrário, devido à superespecificação e à superreelaboração dos padrões⁷.

Na maioria dos países, há alguma evidência de uma maior participação dos empregadores na definição das qualificações e a identificação dos conhecimentos e habilidades que demandam. Em todos os países, a participação dos empregadores nos processos de identificação de necessidades de competências e a definição dos resultados e as qualificações se mesclam, com mais sucesso em algumas áreas do que em outras.

As regras e as metodologias para articular a formação baseada em competências com a elaboração de padrões e qualificações, bem como sua articulação com o MNC é um dos desafios mais prementes. Além do risco de super definição já mencionado, a facilidade com a qual os empregadores e os participantes na formação utilizam os padrões para “navegar” no referencial é um elemento crucial na boa ou má avaliação feita por essa ferramenta.

O acúmulo de créditos e a facilidade que isso representa para facilitar a mobilidade entre as modalidades educacionais e de formação favoreceram em muitos casos; no entanto, nesse sentido continuam sendo valiosas as experiências de parceria entre pares e a confiança na qualidade do outro para promover a articulação de caminhos de progressão na educação ao longo da vida.



São muitas as áreas em que ainda o avanço das experiências de criação do MNC, bem como as pesquisas avançadas não permitem tirar conclusões claras sobre os efeitos e impactos de sua implementação. Entre elas, por exemplo, não são encontradas evidências contundentes se os MNC promoveram em si mesmos maior acesso às oportunidades de formação ou elevaram o status atribuível à Educação Profissional; nem se aumentaram a propensão do setor privado para investir na formação ou criar estímulos para novas fontes financeiras.

Os MNC e a articulação educação-formação na América Latina

A abordagem de aprendizagem poderia ao longo da vida aportar algo na discussão entre educação e formação para o trabalho? A tradicional separação entre o caminho educacional e o da formação poderia ser abordada com a lógica da aprendizagem permanente cada vez que esta assume a permanência em um sentido de acúmulo de conhecimentos, independentemente da forma e do lugar. Então, as qualificações obtidas na Educação Profissional não poderiam ter um valor acumulativo, tais como o têm as qualificações educacionais?

Uma referência nacional que estructure de forma sistemática as diferentes qualificações e seus níveis poderia resolver os problemas de transferência ou reconhecimento tradicionais entre a educação formal e a Educação Profissional. Essa comunicabilidade exigiria, no entanto, certas medidas que assegurassem a relevância das qualificações e, finalmente, sua credibilidade, tudo em um referencial de qualidade e transparência.

De fato, os países que iniciaram na região o trabalho para se aproximar da formulação de referências nacionais valorizam vários temas como precursores de tal decisão:

- o reconhecimento de tudo o que é aprendido na vida, independentemente de onde e como;
- a necessidade de atualizar frequentemente os conhecimentos e habilidades e desenvolver novas competências;
- o valor acumulativo dos conhecimentos e a necessidade de uma referência que valorize as competências desenvolvidas;
- a geração de uma oferta aberta de oportunidades de acesso ao conhecimento e ao desenvolvimento de competências.

Na América Latina, podemos mencionar as experiências recentes do Chile e Colômbia na linha de avançar para sistemas de aprendizagem ao longo da

vida e projetar os primeiros passos para a criação de MNC (COMISIÓN SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES, CHILEVALORA, 2014).

Durante o ano 2013, foi realizado um trabalho conjunto entre o Serviço Nacional de Capacitação e Emprego (Sence) e a Comissão do Sistema de Certificação de Competências Chile Valora, que formulou uma proposta de MNC concebida como instrumento que permite organizar, classificar e descrever os níveis de qualificações em termos de resultados de aprendizagem, facilitando a articulação entre as modalidades de formação de trabalho existentes (MARCO..., 2014). O referencial consistiria em cinco níveis e não foi proposto, deliberadamente, incluir a educação de nível superior universitário nessa fase. Está previsto apenas incorporar os avanços obtidos pelo Ministério da Educação para projetar um MNC de mais níveis.

Em janeiro desse ano, o Conselho Nacional de Educação do Chile emitiu uma publicação⁹ apoiando a elaboração de um MNC que a seu entender: facilita a mobilidade de estudantes no sistema educacional; promove a aprendizagem permanente, ampliando as oportunidades de acesso dos adultos à educação e a capacitação; desenvolve uma linguagem comum por meio da abordagem de competências que permita dialogar com os setores produtivo e educacional; melhora a empregabilidade das pessoas por meio da certificação de competências e o reconhecimento de aprendizagens prévias incluindo aquelas que ocorrem no trabalho. Além disso, entrega ao setor produtivo os sinais que necessita para definir suas necessidades ocupacionais e promove a pertinência da educação e da formação, garantindo que as qualificações correspondam às necessidades das pessoas e do ambiente socioproductivo.

Ao MNC são atribuídos propósitos como melhorar a transparência e legibilidade das qualificações, facilitar o reconhecimento de aprendizagens prévias, garantir a relevância dos programas e a articulação da educação com o trabalho e fortalecer a qualidade por meio da definição clara dos resultados de aprendizagem.

Na Colômbia, o Ministério da Educação e o Sena trabalharam durante vários anos na realização da ideia de uma “cadeia de formação” que articule a Educação e a Educação Profissional. Foram estimulados os convênios entre as instituições educacionais e de formação com a finalidade de facilitar que fossem adquiridos conteúdos úteis para o trabalho a partir da educação média, e que fossem reconhecidos logo na formação e vice-versa que os candidatos provenientes da formação pudessem continuar seus estudos na educação mediando alguma validação dos conhecimentos adquiridos.

Desde 2013, o Ministério da Educação está liderando a criação de um MNC na Colômbia, concebido como um instrumento por intermédio do qual os sistemas de educação e formação para o trabalho falem uma língua comum, para assim facilitar a mobilidade e progressão das pessoas entre ambos¹⁰.

Para o Ministério da Educação, os MNC buscam também alinhar e flexibilizar os sistemas de educação e de formação para dar respostas oportunas e pertinentes às demandas impostas pela globalização e o desenvolvimento tecnológico no nível mundial.

Os objetivos que são buscados com o MNC se centram em melhorar a comunicação entre o setor produtivo e educacional; fomentar a aprendizagem permanente, orientar as pessoas em suas opções de formação e reconhecer a formação, as aptidões profissionais, as competências e a experiência.

Tanto na experiência do Chile como da Colômbia, a liderança das instituições de formação (Sena, Sence, Chile Valora) é indiscutível e necessária para promover o desenvolvimento de um MNC que aglutine a oferta educacional e permita melhor compreensão pelos empregadores e trabalhadores¹¹.

Ainda falta ver a efetiva implementação dos modelos avançados até agora, a implementação do sistema de níveis e a solidez dos descritores por nível, bem como os mecanismos que tornem realidade a mobilidade dentro do referencial e equiparem as diferentes vias de aquisição de competências na filosofia da formação ao longo da vida.

Considerações finais

O que nos ensinam as experiências avançadas? Algumas lições úteis para a América Latina tiramos das experiências tanto no nível global como as poucas que avançaram em nossa região.

Um primeiro ponto para expor é o relativo à concepção dessa ferramenta. Quando são utilizadas abordagens muito complexas, tanto a partir da implementação da formação baseada em competências como na definição de padrões e os arranjos para o reconhecimento e validação das ofertas de formação, tende a haver uma demora na obtenção de consensos e, sobretudo, na participação dos empregadores e trabalhadores no referencial.

Visões muito ambiciosas que atribuam ao MNC a capacidade mágica para resolver todos os problemas de articulação entre a educação e o trabalho resultam igualmente negativas para sua implementação. Sempre convém se perguntar, antes de iniciar o caminho para a implementação de um MNC, quais são os problemas reais que tal ferramenta pode solucionar, e mais ainda, se não existem outros caminhos para solucioná-los. O efeito moda não pode ser o gerador desse tipo de trabalho.

Os MNC tendem a ser mais bem sucedidos quando vão na contramão das lógicas institucionais preexistentes, significando que não desconhecem os esforços atuais em andamento e que preferem tentar fortalecer os atores e os processos e torná-los mais eficazes, reconhecendo as lógicas e a institucionalidade vigentes em cada país.

Há três formas de ver os MNC: a primeira é entendê-los como experiência para tornar mais explícitas as relações entre as diferentes qualificações já existentes. Aqui o foco são os sistemas de qualificação existentes mais as qualificações individualmente consideradas; uma segunda via de entendê-los atribui o objetivo de tornar mais claras e compreensíveis as relações e os papéis entre os diferentes agentes que intervêm na formação e a regulam ou executam. Essa é a chave para articular, por exemplo, os Ministérios da Educação e os do Trabalho, ou os organismos que financiam com os que executam a formação em alguns países; uma terceira forma de entender a introdução dos MNC é vê-los como tentativa de utilizar a abordagem de formação por resultados ou competências, para orientar uma reforma educacional (ALLAIS, 2012).

É necessário envolver os empregadores, e que estes conheçam, entendam e utilizem o referencial em seus processos de gestão de recursos humanos.

Há uma tensão subjacente entre o desejo de classificar e descrever rigorosamente todas as competências e todas as qualificações, diante do desejo de simplicidade e transparência. Alguns referenciais terminam com milhares de títulos e estipulações detalhadas de profissões e qualificações em todos os níveis, o que leva a longos e complicados processos de implementação e não garante a sua sustentabilidade.

A presença de muitos cursos de curta duração associados à capacidade de resposta dos provedores de formação pode estar em tensão com a intenção do MNC para maior regulamentação, normalização e qualidade. Isso fica especialmente claro no contexto institucional de diferentes provedores.

Um ponto de debate forte é a formação por competências, que visa gerar capacidades e mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes para alcançar os resultados tangíveis e demonstráveis. A capacidade das instituições para virar em direção a uma formação por resultados gera uma tensão com o MNC.

Também é verdade que, quando essa formação por resultados é traduzida em um intrincado sistema de unidades e padrões de competências, pode levar a uma rigidez inexpugnável, na qual o conhecimento se banaliza e se reduz a fragmentos de informação codificada. O balanço entre o significado real do trabalho e a codificação em padrões deve ser a favor da praticidade e da transparência das qualificações.

De acordo com a pesquisa da OIT e com as aplicações-piloto sobre os padrões de competência na região, surge a necessidade de se perguntar se é possível conceber um MNC sem os resultados da aprendizagem. Os pesquisadores se perguntam se podem ser utilizadas noções mais amplas dos resultados da aprendizagem – nesse caso, os MNC poderiam ser desenvolvidos por meio de amplas declarações de resultados ou competências que evitem



os problemas dos modelos mais específicos. Essa é uma linha que, na região, pode ser vista positivamente respondida nos projetos curriculares com base em itinerários de formação como aqueles do Senac, Senai, Sena e a maior parte das instituições na América Central, por exemplo. Na Europa, essa resposta favorável foi documentada nas noções mais amplas dos resultados ou da competência, no estudo de caso da Escócia, ou na Alemanha.

Em qualquer caso, deve-se observar que as qualificações serão de melhor qualidade e pertinência apropriada se em sua concepção são consideradas as necessidades e condições das empresas e dos trabalhadores em seu contexto socioeconômico, se são garantidos os mecanismos para o financiamento da educação e a formação, e se as instituições de educação e Educação Profissional são construídas e mantidas no tempo, e não só com visão de resposta de curto prazo.

No entanto, a partir do ponto de vista dos insumos para alcançá-lo, trabalhar com as instituições de formação para fortalecê-las é sumamente importante, bem como garantir que mais trabalhadores possam acessar a educação e a formação ao longo da vida, melhorando a cobertura e a capilaridade com a sociedade e as empresas.

Como afirmado pela pesquisa da OIT, é evidente que os MNC não são “bolas mágicas” como instrumentos para melhorar a educação e a formação. Os países que tiveram mais sucesso na implementação foram os que trabalharam no desenvolvimento de MNC como complemento na melhoria da capacidade institucional, e não como um substituto desta, como forma de regressar à criação das instituições. Em outras palavras, parece que os MNC têm mais probabilidades de ter sucesso se os resultados da Educação Profissional e os insumos que nela são utilizados são vistos como relacionados entre si, e o atendimento político se centra nos dois.

Notas

¹ O termo original em inglês é National Qualifications Frameworks.

² O relatório se intitula: Colombia: Al filo de la oportunidad. Elaborado pela Misión Ciencia, Educación y Desarrollo.

³ A OCDE é uma organização de cooperação internacional, composta por 30 Estados, cujo objetivo é coordenar suas políticas econômicas e sociais. Foi fundada em 1961 pelos 20 países mais desenvolvidos; sua sede central encontra-se em Paris. Foi constituída como um fórum de influência mundial, no qual são analisadas e estabelecidas orientações sobre temas de relevância internacional, como economia, educação e meio ambiente.

⁴ Australian Qualifications Framework. 2013.

⁵ Os resultados da aprendizagem, em geral, são as coisas que se espera que um participante de um curso seja capaz de realizar uma vez que o conclua (Nota do autor).

⁶ O estudo da OIT menciona os casos da África do Sul em que se chegou a 7.960 qualificações registradas, bem como 10.582 unidades de competência que fazem parte de diferentes qualificações. No caso inglês, de forma similar, as tentativas para assegurar a transparência com base nas normas muito detalhadas conduziram à especificação dos padrões e a qualificações muito estreitas.

⁷ Um detalhamento maior é oferecido em *Competencias clave y aprendizaje permanente* (VARGAS ZUÑIGA, 2005).

⁸ Portal Colombia Aprende, do Ministerio de Educación da Colombia.

⁹ OIT/Cinterfor ofereceu assistência técnica tanto no Chile como na Colômbia para a implementação e desenvolvimento de seus MNC.

Referências

ALLAIS, Stephanie. **The implementation and impact of National Qualification Frameworks**: report of a study in 16 countries. Geneva: ILO, 2012.

COLES, Mike; WERQUIN, Patrick. **Moving mountains**: how can qualifications systems promote lifelong learning? Paris: OECD, 2005.

COLOMBIA: al filo de la oportunidad. Santafé de Bogotá: Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional: Colciencias: Tecer Mundo Ed., 1996.

COMISIÓN EUROPEA. **El marco europeo de cualificaciones para el aprendizaje permanente (EQF-MEC)**. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2008.

COMISIÓN SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES, CHILEVALORA. **Consultoría para la elaboración de una matriz de cualificaciones para la formación continua y la certificación laboral y aplicación a un sector productivo**. Santiago, 2014.

COMISSÃO INTERNACIONAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA O SÉCULO XXI. **Educação**: um tesouro a descobrir. Brasília, DF: Unesco, 2010.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Towards a European qualification framework for lifelong learning**. Brussels, 2005.

DUCCI, María. **Formación profesional vía de apertura**. Ginebra: OIT/Cinterfor, 1983.

GARCIA MARQUEZ, Gabriel. Por um país al avance de los niños. In: COLOMBIA: al filo de la oportunidad. Santafé de Bogotá: Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional: Colciencias: Tecer Mundo Ed., 1996. p. 25-29.

LÓPEZ, Stenio. Senai 50 anos. In: SENAI 70 anos. Curitiba: Senai Paraná, 2014.

MARCO nacional de cualificaciones. **Boletín Perspectivas en Educación**, Santiago, n. 9, ene. 2014.

NQF inventories. In: EUROPEAN TRAINING FOUNDATION. **Qualifications platform**. [S.l.], 13 jun. 2014. Disponible em: <https://connections.etf.europa.eu/wikis/home?lang=en-gb#!/wiki/Wf591e43b607e_4cc-f_8d94_a3256a255147/page/NQF%20Inventories>.

OCDE. **The role of national qualifications systems to promote lifelong learning**: background report of New Zealand. [S.l.], 2004.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **R117**: recomendación sobre la formación profesional, 1962. Ginebra, 1962. Disponible em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:-NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312455:NO>. Acceso em: 11 nov. 2014.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **R150**: recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975. Ginebra, 1975. Disponible em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:-NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312488:NO>. Acceso em: 11 nov. 2014.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **R195**: recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004. Ginebra, 2004. Disponible em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:-NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312533:NO>. Acceso em: 11 nov. 2014.

SCHMIDT, Michele de Almeida; ORTH, Miguel Alfredo. Ações políticas e sociais da educação profissional: alguns aspectos históricos. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 30-43, set./dez. 2013.

VARGAS ZUÑIGA, Fernando. **Competencias clave y aprendizaje permanente**: tres miradas a su desarrollo en América Latina y el Caribe. Montevideo: ILO/Cinterfor, 2005.