

# **POLÍTICAS DE CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL NA INGLATERRA: DISPOSITIVOS DE RECONHECIMENTO DE SABERES DO TRABALHO**

## ***POLICIES OF VOCATIONAL QUALIFICATION IN ENGLAND: DEVICES OF RECOGNITION OF WORK-BASED KNOWLEDGE***

**Natália Valadares Lima**<sup>\*</sup>  
**Daisy Moreira Cunha**<sup>\*\*</sup>

### **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo apresentar e analisar os dispositivos de certificação profissional que viabilizam o reconhecimento de saberes construídos pelos sujeitos durante a experiência de trabalho elaborados pelo governo inglês. Para tal, através de pesquisa bibliográfica e documental, realizaremos um mergulho histórico na configuração econômica, política e educacional da Inglaterra durante as duas últimas décadas do século XX, levantando aspectos que determinaram a configuração do *National Vocational Qualification* (NVQ), um dos primeiros mecanismos de avaliação e certificação de saberes de trabalhadores desenvolvido mundialmente, as modificações realizadas nesse dispositivo até sua extinção e substituição pelo *Qualification and Credit Framework* (QCF) em 2008.

**Palavras-chave:** Certificação Profissional. Inglaterra. Reconhecimento de saberes.

### **Abstract**

This article aims to present and analyse the devices of vocational certification that enable the recognition of knowledge constructed by the subjects during their work experience implemented by the British Government. To this end, through bibliographical and documentary research, we will explore the economic, political and educational setting of England during the last two decades of the 20<sup>th</sup> century, raising issues that led to the setting of the National Vocational Qualification (NVQ), one of the first mechanisms for evaluation and certification of work-based knowledge developed worldwide, the modifications performed on this device until its extinction and replacement by the Qualification and Credit Framework (QCF) in 2008.

**Keywords:** Vocational Certification. England. Recognition of knowledge.

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tem como objetivo apresentar e analisar os dispositivos de certificação profissional que viabilizam o reconhecimento de saberes construídos pelos sujeitos durante a experiência de trabalho elaborados pelo governo inglês. Para tal, realizaremos um mergulho histórico na configuração econômica, política e educacional da Inglaterra durante as duas últimas décadas do século XX, levantando aspectos que determinaram a configuração do *National Vocational Qualification* (NVQ), um dos primeiros mecanismos de avaliação e certificação de saberes de trabalhadores desenvolvido mundialmente, as modificações realizadas nesse dispositivo até sua extinção e substituição pelo *Qualification and Credit Framework* (QCF) em 2008.

Este artigo é fruto das investigações iniciais da pesquisa de mestrado *Reconhecimento de saberes do trabalho e Certificação Profissional: o caso inglês* e integra o projeto de pesquisa sobre os sistemas de reconhecimento de saberes e certificação profissional

---

<sup>\*</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da FAE/UFMG. Bolsista de mestrado do CNPq. Possui Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>\*\*</sup> Pós-doutorado no CNAM-Paris; Doutorado em Filosofia pela Aix-Marseille Université. Professora Associada e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação Conhecimento e Inclusão Social/FaE/UFMG.

desenvolvidos mundialmente. A metodologia adotada para análise aqui proposta se pauta na revisão documental e bibliográfica. A primeira consiste na apreciação de documentos legais emitidos pelo governo da Inglaterra, voltados para regulamentação dos dispositivos de certificação profissional que possibilitam o reconhecimento de saberes construídos no trabalho, e na análise da documentação emitida pelas agências responsáveis pelo acompanhamento dos trabalhadores no processo de certificação e avaliação de seus saberes. A revisão bibliográfica tem como objetivo identificar de que forma as discussões sobre validação de saberes desenvolvidos na experiência de trabalho se configuram na Inglaterra. Neste sentido, foram foco desta pesquisa trabalhos que contemplam as temáticas: certificação e qualificação profissional, avaliação e reconhecimento de saberes, *National Vocational Qualification*, e educação de trabalhadores.

Segundo Moraes e Neto (2005), as políticas nacionais que instituem e regulamentam instrumentos de validação de conhecimentos construídos ao longo da vida<sup>1</sup> põem em jogo interesses de diferentes atores sociais e, por isto mesmo, desencadeiam disputas ideológicas e envolvem questões político-epistemológicas importantes. Os referenciais teórico-metodológicos adotados em cada país para organização do dispositivo de reconhecimento e certificação de saberes são orientados por suas finalidades econômicas, sociais e/ou políticas. Ou seja, enquanto alguns países desenvolveram sistemas de validação de experiência articulados aos direitos de trabalho e educação, buscando atender as reivindicações sociais, outros viram neste instrumento a possibilidade de adequar os programas de formação e qualificação de mão de obra às exigências do setor produtivo (ECOTEC, 2007).

Na Inglaterra, o dispositivo de certificação de saberes foi concebido no bojo do governo neoliberal conduzido por Margareth Thatcher e norteado por anseios políticos e econômicos, em detrimento das demandas sociais. Para o governo inglês, a introdução de um dispositivo que definisse objetivamente todas as habilidades e competências necessárias para certificação profissional permitiria aos trabalhadores identificar e desenvolver, por conta própria, os conhecimentos essenciais para o crescimento do setor produtivo (TREVISAN, 2001), transferindo, desta forma, a responsabilidade pela formação profissional do Estado para os indivíduos. Para colocar em prática esta proposta, o governo conservador se norteou pelo modelo americano de competências, que propunha a racionalização de elementos indispensáveis para um desempenho eficiente e se voltava para a avaliação de “capacidades efetivas” dos sujeitos (ARAÚJO, 2001).

Desde sua concepção, o NVQ vem sendo alvo de críticas por parte de empresários, representantes dos trabalhadores e da academia, uma vez que não conseguiu atender as demandas de nenhum destes atores. As alterações do NVQ ao longo de sua vigência e, finalmente, sua substituição pelo QCF, em 2008, trazem à tona aspectos importantes para pensarmos a definição de instrumentos de reconhecimento de saberes com fins de certificação profissional. As ponderações sobre esses mecanismos levantam questões sobre: as concepções de trabalho e experiência que fundamentam o processo de certificação; a possibilidade de racionalização e formalização de saberes da experiência; a tensão entre trabalho real e trabalho prescrito; a relevância da avaliação de competências; o papel do Estado, empresários e trabalhadores para definição dos conhecimentos legitimados/certificados; e os limites e possibilidades do processo de reconhecimento de saberes (HYLAND, 2007; WOLF, 2009).

Apesar de considermos todas estas questões de extrema relevância para se pensar a construção de um sistema de reconhecimento de saberes e certificação profissional, nos focaremos neste trabalho, tendo em vista a escassez de pesquisas sobre este tema, em apresentar o contexto de implementação do *National Vocational Qualification*, sua

---

<sup>1</sup> Na Europa estes programas são intitulados *Lifelong Learning*.

orientações teórico-metodológicas, as críticas a esse dispositivo, até a sua substituição por um novo mecanismo de reconhecimento de saberes.

## 2. CONTEXTO HISTÓRICO

A organização dos dispositivos de certificação profissional da Inglaterra, assim como a reestruturação do sistema educacional inglês, foi orientada por demandas oriundas da crise econômica que atingiu o país durante as décadas finais do século XX. Os problemas econômicos vivenciados na Inglaterra, iniciados nos anos 1960 e agravados durante os anos 1980, foram atribuídos à falta de adaptabilidade da mão de obra inglesa às novas tecnologias, que, por sua vez, foi relacionada à má formação do trabalhador britânico, considerado inabilitado para alcançar altos índices de produtividade no novo contexto de desenvolvimento tecnológico (TREVISAN, 2001). Neste sentido, estabeleceu-se uma relação linear entre educação, qualificação e desenvolvimento econômico, utilizada para justificar a intervenção governamental na organização dos sistemas de educação e de formação profissional.

A crise econômica fez com que o governo inglês intensificasse a busca por caminhos que culminassem na elevação da produtividade e no desenvolvimento de novos produtos e mercados (CARVALHO, 1996). A alternativa encontrada pelo Partido Conservador, então no poder, centrou-se na privatização das indústrias nacionais. A privatização foi apresentada como meio de modernizar as técnicas de produção industrial, aumentando a competitividade dos produtos ingleses e restabelecendo o potencial produtivo do país (TREVISAN, 2001).

O processo de privatização e o desenvolvimento tecnológico reorganizaram quase todos os setores de atividades econômicas e estabeleceram novos modelos de relações de trabalho. A adesão às novas tecnologias enfraqueceu os dogmas tayloristas de organização do trabalho e nesse novo modelo produtivo o mercado de trabalho passou a buscar trabalhadores dotados de múltiplas habilidades, responsáveis, autônomos e capazes de se adaptarem às modificações no processo de produção (CARVALHO, 1996). Além disso, na Inglaterra, constatou-se a modificação do perfil do trabalho, caracterizada pela redução no número de empregos no setor industrial e um aumento proporcional no setor de serviços, já em expansão desde meados dos anos 1970 (TREVISAN, 2001).

No entanto, apesar destas alterações, a crise econômica na Inglaterra continuava se agravando. A resposta encontrada pelo governo inglês para justificar esta situação se centrou na falta de qualificação da mão de obra inglesa para lidar com os aparatos tecnológicos introduzidos nas empresas.

A culpabilização do sistema educacional pelos problemas econômicos na Inglaterra não tem origem neste momento histórico. Nos anos 1970, com o declínio da economia britânica e aumento de competitividade da Alemanha, relatórios governamentais e obras populares já afirmavam que a má qualidade da educação, principalmente da educação profissional, era responsável pela falta de competitividade da indústria britânica (SANDERSON, 2008). Ao analisar o declínio econômico da Inglaterra neste período, Schumpeter (1939) afirma que a modificação do tipo e local de emprego, derivado da alteração dos meios de produção, exigia outro tipo de capacitação profissional daqueles em busca de trabalho.

Segundo Sanderson (2008, p. 32), o governo de Margareth Thatcher recorreu às obras produzidas no início do século XX para justificar as dificuldades econômicas encontradas durante sua gestão. Desta forma, o governo conservador passou a se pautar na máxima de que o mercado de trabalho inglês requeria um novo tipo de trabalhador, dotado de múltiplas habilidades e capaz de adaptar-se a diferentes situações, mas que o sistema educacional falhava em formar tais sujeitos. A educação passou, então, a ser apontada como a principal causa do declínio econômico britânico (TREVISAN, 2001, p. 173).

No relatório realizado pela Câmara dos Lordes, em 1985, é explicitada a importância atribuída ao “tratamento dos recursos humanos” e à educação para o desenvolvimento da economia nacional. De acordo com o documento, estudos mostram que a deficiência nos campos da educação e formação de mão de obra é o fator que apresenta maior influência sobre a baixa performance da indústria nacional, e segue afirmando que “é através de um melhor sistema educacional que uma nova atitude, fundamental para o setor industrial, será estabelecida”<sup>2</sup> (HOUSE OF LORDS, 1985). Paralelamente a este relatório, foram realizados estudos que demonstravam que os trabalhadores britânicos não possuíam habilidades fundamentais, como letramento e conhecimento das operações matemáticas (MARCHIN e VIGNOLES, 2006).

Diante desta realidade, na década de 1980, o governo inglês deu ênfase à implementação de programas voltados para a valorização da experiência de trabalho como rota de formação alternativa ao mundo acadêmico, incentivando jovens cursando o ano final da educação compulsória<sup>3</sup> a se inserirem no mercado de trabalho. Contudo, para atender às exigências das empresas, era necessário que estes jovens apresentassem habilidades distintas daquelas já possuídas pelos trabalhadores ingleses (TREVISAN, 2001). Ou seja, para que a escola formasse trabalhadores que atendessem os requisitos do mercado de trabalho inglês, era necessária a alteração dos conteúdos ensinados durante a educação compulsória e profissional.

Até o início dos anos 1980, a formação profissional inglesa era realizada através de estágios, nos quais os alunos observavam e repetiam as ações de trabalhadores mais experientes. Esta forma de aprendizagem passou a ser amplamente criticada pelo governo inglês, que afirmava que este tipo de formação impossibilitava o desenvolvimento das novas habilidades necessárias para o sucesso do processo produção, pois a aprendizagem era limitada aos conhecimentos dos trabalhadores sobre os processos de produção já estabelecidos.

Em 1978, a *Manpower Services Commission (MSC)*<sup>4</sup> estabeleceu o Programa Youth Opportunities, voltado para o atendimento de jovens desempregados e evadidos do sistema de ensino. O Programa visava preparar esses jovens, considerados não qualificados, para ingresso no mundo do trabalho, tendo em conta suas experiências de trabalho, procurando estabelecer uma relação entre trabalho e educação. A experiência de trabalho foi tomada como referência para se pensar como a educação poderia ser “apropriada” ou “relevante” para as situações de trabalho nas quais os estudantes estariam inseridos. As críticas a este programa estavam centradas na natureza artesanal dos trabalhos abordados e na oferta de formações profissionais específicas, com pouco embasamento teórico e que propiciava um desenvolvimento pessoal limitado (HARWOOD, 1996).

Ainda procurando aproximar educação e as exigências dos empregadores, em 1981, foi publicado o livro branco *New Training Initiative: a Programme for Action*. Neste documento, foram apresentadas demandas por mudanças no sistema de formação profissional. Dentre as principais estão: a flexibilização dos requisitos de entrada nesse sistema, a fim de ampliar as oportunidades para os adultos adquirirem, aumentarem ou atualizarem suas habilidades e conhecimentos; a reforma e ampliação das habilidades normatizadas por esse sistema; e a progressão entre os níveis do sistema de educação baseada na aprendizagem ao

---

<sup>2</sup> <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1985/mar/25/education-and-training-for-new-1>

<sup>3</sup> No Reino Unido, a educação compulsória é destinada a pessoas entre 5 e 16 anos de idade e é dividida em 4 etapas, a saber: Key Stage 1, atende crianças entre 5 e 7 anos; Key Stage 2, voltado para crianças entre 7 e 11 anos; Key Stage 3, destinada a crianças entre 11 e 14 anos; e Key Stage 4, abrange alunos entre 14 e 16 anos.

<sup>4</sup> O MSC foi instituído pelo *Employment and Training Act* de 1973 como parte do *Department of Education*, apoiado pelas *Training Services Agency* e *Employment Services Agency*, com o objetivo de melhorar a formação industrial.

invés de no tempo gasto em frequência de cursos. De acordo com Trevisan (2001), o livro branco propunha um maior controle do governo sobre o conteúdo da formação do trabalhador, o aumento da flexibilidade do trabalhador no processo de produção e a ampliação participação de empresários em assuntos relacionados à educação.

O *New Training Initiative* sugeria a criação do *Youth Training Scheme* (YTS), que tinha o mesmo público alvo do Programa Youth Opportunities, então extinto. O YTS, implementado em 1983, propunha uma maior relevância do currículo, bem como o desenvolvimento de atividades mais relevantes para o indivíduo e para a comunidade. Esse programa procurou estabelecer critérios objetivos de avaliação, voltados para as demandas do mercado de trabalho. Ele consistia em cursos voltados para formação e inserção de jovens e adultos no mundo do trabalho, relacionando a oferta de estágios com a frequência a cursos de formação (JESSUP, 1991). Contudo, as especificações dos conteúdos de formação e avaliação não foram unificados com este programa e coexistiam na Inglaterra programas de formação profissional que adotavam parâmetros diversificados.

Para reorganizar o sistema de educação nacional o governo Thatcher elaborou o *Education Reform Act* de 1988. Este documento modificava o perfil da educação nacional, centralizava a definição dos conteúdos curriculares e estabelecia um sistema de avaliação unificado, possibilitando o controle dos conteúdos ensinados e da qualidade do ensino.

A formulação do currículo nacional, que padronizava os conteúdos educacionais ensinados nacionalmente, visava garantir padrões mínimos de qualidade para a educação obrigatória e controlar as habilidades e conhecimentos desenvolvidos pelos alunos durante este período. O currículo nacional foi organizado em módulos de ensino, que delimitavam competências e conhecimentos a serem adquiridos em cada etapa do ensino, auxiliando na implementação de um sistema de metas de aprendizagem por unidade escolar (PRADO, 2011). Com este sistema, ao final de cada etapa da educação compulsória, os alunos deveriam se submeter a avaliações padronizadas, realizadas nacionalmente, estruturadas de acordo com os conteúdos curriculares previamente estabelecidos. A avaliação, por meio do *Education Reform Act de 1988*, adquire um papel fundamental no processo de aprendizagem, pois é através da análise de seus resultados que serão criados novos elementos para a reorganização do sistema educacional (JESSUP, 1991).

No âmbito da qualificação profissional, as diretrizes foram unificadas e centralizadas através da implementação do NVQ, que estabelecia os critérios de avaliação e certificação de trabalhadores. O NVQ foi elaborado pelo grupo de trabalho constituído pelo governo inglês, chefiado por De Ville, para analisar a organização da formação profissional no país. O relatório originário dessa análise apontou para a necessidade de criação de um sistema nacional de formação profissional. De acordo com De Ville (1986), esse sistema possibilitará o aumento das competências dos trabalhadores, o aumento da competitividade da indústria nacional e melhorará a qualidade dos serviços prestados. O autor justifica a necessidade de elaboração de sistema nacional apresentando os seguintes pontos: a nação precisa de maior número de pessoas bem qualificadas; é necessário uma ação para reduzir a confusão causada por diferentes programas de formação; as formações profissionais devem se relacionarem diretamente com as competências requeridas pelo mundo do trabalho (DE VILLE, 1986, p. 01).

O NVQ foi apresentado como um instrumento necessário para aprimorar as habilidades dos indivíduos já inseridos no mercado de trabalho, uma vez que o país não poderia se dar ao luxo de esperar o aumento gradual do nível de qualificação e de habilidades dos trabalhadores por uma geração ou mais. Além disso, segundo Jessup, “os novos

trabalhadores também necessitarão de treinamento contínuo para atualizar e aprimorar suas habilidades, e para se adaptarem às mudanças requeridas pelo trabalho.”<sup>5</sup> (1991, p. 96).

Por meio do NVQ, o governo definiu as normas que orientavam os programas de capacitação e avaliação de trabalhadores, buscando estabelecer uma coerência entre habilidades requeridas pelo mercado de trabalho e competências dos trabalhadores, sem, no entanto, assumir responsabilidade pelo processo de treinamento dos trabalhadores. De acordo com Trevisan, “Esse processo, aparentemente contraditório, só foi possível porque se desenvolveu um sofisticado ‘sistema de competências’, mantendo-o rigorosamente sob controle.” (2001, p. 201)

Uma análise das políticas de educação e qualificação do trabalhador do governo Thatcher explicita que estas se basearam no modelo de competências para fomentar o desenvolvimento de habilidades pelos trabalhadores compatíveis com as necessidades dos empregadores na Inglaterra. Segundo Araújo,

A partir da noção de competências, um novo discurso sobre formação profissional se apresenta prometendo ser capaz de responder às novas demandas do mercado de trabalho, sustentando um conjunto de ideias sobre como deve ser a formação da classe trabalhadora. Tal discurso, apesar de não homogêneo, coloca-se como um elemento da nova realidade da sociedade capitalista pós-fordista e tem a pretensão de responder às exigências desta nova realidade e de estabelecer novas práticas formativas e, com isso, contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e de homens plenamente desenvolvidos.” (ARAÚJO, 2001; p. 09)

O modelo de competências, da forma como foi adotado na Inglaterra, estava voltado para o estímulo do desenvolvimento de habilidades individuais pelos membros da sociedade. Neste modelo, trabalhador competente é aquele capaz de mobilizar qualidades subjetivas para realizar diferentes tarefas que compõem determinada atividade de trabalho, independente de frequência a cursos de formação profissional ou ao sistema de educação formal (ISAMBERT-JAMATI *apud* ARAÚJO, 2001).

Em consonância com o foco na constatação das “capacidades efetivas” do sujeito, a avaliação de resultados assume um papel central nos sistemas de educação e de qualificação profissional. No primeiro, o governo inglês desenvolveu o *Standard Assessment Tasks* (SATs), que define conteúdo e forma das avaliações no final de cada etapa do ensino regular. No segundo, através do NVQ, foi definido um referencial para avaliação padronizada dos sujeitos durante a atividade de trabalho voltado para a certificação profissional.

Para além da centralidade da avaliação, um mergulho na história dos dispositivos de certificação profissional implantados na Inglaterra nos mostra que a noção de competências introduziu uma nova forma de tratar a questão da qualificação dos trabalhadores. Estes instrumentos, até os dias atuais, se articulam em torno de características inerentes a esta noção. São elas: foco nas capacidades individuais; ênfase no desenvolvimento de habilidades transferíveis; responsabilização do sujeito pelo processo de aquisição de habilidades, ingresso e permanência no mercado de trabalho; e valorização da autonomia e capacidade crítica dos trabalhadores, para o enfrentamento das demandas oriundas da flexibilização da produção. (ARAÚJO, 2001, p. 12). A forma como estes aspectos estão presentes nos dispositivos de certificação profissional será apresentada no próximo tópico.

### **3. CONFIGURAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DE CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL NA INGLATERRA**

---

<sup>5</sup> “(...) the new entrants to the workforce will also need continuing training to update and improve their skills, and to adapt to changing work requirements” (JESSUP, 1991, p.96).

A implementação do NVQ trouxe à tona discussões em torno dos aspectos teórico-metodológicos que orientavam a avaliação e certificação de saberes dos trabalhadores na Inglaterra. Ao longo das últimas décadas, como resposta às críticas a este mecanismo, o governo nacional realizou alterações estruturais no NVQ, sem, no entanto, debater os conceitos que norteavam os processos de avaliação e certificação. Isto foi possível porque os dispositivos de certificação de profissional na Inglaterra sempre se voltaram para a satisfação das exigências do mercado de trabalho, aferindo as habilidades diretamente requeridas para o exercício de determinada atividade.

Conforme dito anteriormente, o NVQ foi concebido por De Ville em 1986. No documento apresentado pelo autor é proposta a implementação do *National Council for Vocational Education* (NCVQ), como órgão responsável pela elaboração de um sistema nacional de formação profissional. As atividades propostas para o NCVQ diziam respeito à elaboração e regulação desse sistema, não cabendo a ele avaliar e certificar sujeitos. Nesse sentido, caberia a esse Conselho garantir o cumprimento dos critérios estabelecidos no relatório supracitado para o NVQ, a saber: inteligibilidade, relevância, credibilidade, acessibilidade e eficácia. De Ville (1986, p. 17 – 18) apresenta esses critérios da seguinte forma:

1. Inteligibilidade: a) A estrutura do novo sistema de formação profissional deve ser facilmente compreendida por todos, especialmente pelos responsáveis por fornecer cursos de formação geral e profissional, estudantes, empregadores e sindicatos; b) A matriz de conteúdos e critérios dos programas de formação profissional deve ser clara, proporcionando a identificação da relação entre formações, a localização destas no sistema nacional e a sua conexão com outros modelos de formação elaborados fora desse sistema.
2. Relevância: a) O sistema deve ir ao encontro das demandas, atuais e futuras, de jovens e adultos, independentemente de gênero, raça e etnia, e atender toda a gama de ocupações e de habilidades requeridas para ingresso e permanência no mundo do trabalho; b) O sistema deve atender as exigências de todos os campos de trabalho; c) Demandas locais, assim como as novas exigências que forem identificadas ao longo do tempo, devem ser contempladas pelo sistema nacional de formação profissional, através de esforços de empregadores e de responsáveis fornecer programas de formação geral e profissional; d) A certificação profissional deve refletir os padrões de competência alcançados e, por conseguinte, contemplar a avaliação da aplicação de conhecimento e de habilidades; e) O sistema deve abranger diferentes métodos de avaliação, possibilitando o reconhecimento e certificação de aprendizagens realizadas no trabalho ou em outros ambientes; f) Sempre que necessário, atualizações devem ser requisitadas, possibilitando a requalificação dos sujeitos.
3. Credibilidade: a) O sistema deve ser visto como referencial de conhecimentos, habilidades, compreensão e performance reconhecidos e valorizados por estudantes, empregadores, sindicatos e setores da educação. As certificações devem ser nacionalmente monitoradas, para garantir a coerência dos critérios adotados.
4. Acessibilidade: a) Restrições de acesso à educação e formação profissional e à avaliação para certificação devem ter o mínimo de coerência com os critérios estabelecidos pelo sistema. As circunstâncias e necessidades de mulheres, membros de grupos étnicos minoritários, pessoas deficientes e daqueles com necessidades especiais devem ser plenamente respeitadas; b) Educação e formação devem, o tanto quanto possível, serem fornecidas de diferentes formas, quer seja em horário integral ou parcial, em instituições de ensino, no local de trabalho ou em outro local escolhido pelo indivíduo; c) Devem ser fornecidas oportunidades para que os sujeitos estabeleçam o ritmo de sua progressão e não devem ser estabelecidos limites de idade; d) Deve ser possível que os indivíduos

progridam nos sistemas de ensino, de formação profissional e no mundo do trabalho. Os indivíduos devem poder ampliar, atualizar ou aprimorar suas competências; d) Os sujeitos devem ter a possibilidade de obterem reconhecimento e transferir créditos para avaliação de competências, habilidades e conhecimentos. Isso deve facilitar a mobilidade entre empregos, tanto geograficamente quanto entre setores.

5. Eficácia: O sistema deve ser eficiente em relação ao custo financeiro para o indivíduo, para os empregadores e para o governo.

Em consonância com esses objetivos, o NVQ foi definido como uma declaração de competência claramente relevante para o trabalho, voltada para facilitar a entrada ou a progressão no mundo do trabalho, na escola ou em cursos de formação profissional, obtida por um indivíduo e emitida por uma instituição reconhecida pelo governo. Essa declaração de competência deve incorporar a avaliação de: habilidades padronizadas especificadas de acordo com o trabalho avaliado; conhecimentos e compreensão a respeito das atitudes necessárias para realização de determinado trabalho; e da capacidade de utilizar suas habilidades e conhecimentos para efetuar determinada atividade (DE VILLE, 1986, p. 17; JESSUP, 1991).

O NVQ não está vinculado ao sistema de educação compulsória ou a cursos de formação profissional, uma vez que o processo de avaliação é direcionado para a identificação de elementos que constituem uma ação competente. A avaliação e certificação dos candidatos ao NVQ são realizadas por Centros credenciados por Entidades Adjudicantes.<sup>6</sup> Estas entidades são nomeadas pelo NCVQ para: aprovar e monitorar as atividades dos Centros; elaborar guias de conduta para os Centros, referente aos critérios de gerenciamento do processo de certificação; nomear e monitorar o trabalho dos Assessores externos aos Centros; auditar os programas NVQ; e apresentar ao NCVQ novas ocupação ou critérios para certificação profissional.

As certificações são agrupadas em 10 áreas profissionais<sup>7</sup> e em 5 níveis de habilidades. Estes são definidos de acordo com a complexidade da tarefa e aptidão requerida para sua execução. Nesta classificação, os níveis são organizados de forma crescente, sendo o primeiro nível voltado para trabalhadores capazes de realizar atividades rotineiras, necessárias para o exercício de determinada função, e o último destinado a trabalhadores aptos a exercerem todo tipo de atividade referente à sua função de forma autônoma e responsável (QCA, 2006).

Ao analisar a ampliação dos níveis de habilidade, para além das classificações habilitado, não habilitado e profissional, Trevisan (2001, p. 197) afirma que, devido ao processo de inovação tecnológica, “(...) diversos outros níveis de habilidades se desenvolveram, diversas outras possibilidades de exercício de função se formaram, e os graus clássicos de habilitação, obviamente, não conseguiram abranger todo o novo arco de possibilidades profissionais”. O autor constatou que os trabalhadores inseridos neste contexto possuíam uma gama de “habilidades intermediárias” fundamentais para o processo produtivo e que, portanto, o desenvolvimento destas deveria ser estimulado através da certificação das mesmas (ibidem).

Para iniciar o processo de obtenção do NVQ, o indivíduo deve procurar um Centro que irá indicar um assessor para acompanhá-lo durante todo o processo de certificação. O assessor é responsável por decidir qual o nível de certificação mais indicado para o candidato, de que forma as habilidades do candidato serão aferidas, e por avaliar os conhecimentos e habilidades dos mesmos para fins de emissão do NVQ (EDEXCEL, 2006).

---

<sup>6</sup> Em inglês *Awarding bodies*.

<sup>7</sup> Tratamento de animais, plantas e terra; extração e fornecimento de recursos naturais; construção civil; engenharia; manufatura; transporte; fornecimento de mercadorias e serviços; fornecimentos e serviços na área de saúde; serviços em administração de empresas; e serviços em comunicação.

Uma vez que a proposta do NVQ é certificar os resultados evidenciados durante a atividade de trabalho, ele deve ser realizado, preferencialmente, durante a atividade de trabalho. No entanto, quando este tipo de avaliação não é possível, ela pode ser realizada através de “provas de competências”, que são obtidas através de análise de documentos ou de relato de pessoas que acompanham o trabalhador cotidianamente (JESSUP, 1991).

A avaliação do NVQ se baseia em quadros referenciais<sup>8</sup> que foram formulados com o objetivo de estabelecer nacionalmente os elementos necessários para certificação em cada nível e área profissional. Estes quadros foram utilizados pelo governo inglês para centralizar o controle dos conteúdos dos programas de formação profissional, públicos e privados, buscando garantir o desenvolvimento de habilidades pertinentes às exigências do mercado de trabalho. Além disso, pretendia-se que a consulta a estes quadros fornecesse aos empregadores informações precisas sobre as habilidades e competências de um trabalhador com um certificado da NVQ (JESSUP, 1991; TREVISAN, 2001).

A busca pelo julgamento objetivo e confiável das competências dos trabalhadores fez com que o instrumento de avaliação do NVQ se estruturasse de forma muito fragmentada. Em um primeiro momento, a avaliação era norteadada por “unidades de competência”, que tratavam sobre as habilidades e tarefas que deveriam ser realizadas pelo trabalhador. Posteriormente, estas unidades foram divididas em “elementos de competência”, que, por sua vez, eram elaborados segundo “critérios de desempenho”. Estes fornecem os padrões sob os quais deve se realizar a avaliação das performances, enquanto aqueles proveem especificações detalhadas das atividades que compõem uma competência. O quadro 1 apresenta os componentes que devem ser avaliados para emissão do NVQ.

Quadro 1 – Estrutura do NVQ

<p><b>Unidade de Competência:</b> Descreve a tarefa ou a função certificada;</p> <p><b>Elementos de competência:</b> As unidades são feitas de um número de elementos. Cada elemento descreve a atividade de trabalho específica que o trabalhador deve realizar e as habilidades requeridas para tal.</p> <p><b>Critérios de desempenho:</b> Define o que o candidato deve fazer para realizar sua tarefa completamente. Os assessores julgam a performance dos candidates a partir deste critério.</p> <p><b>Evidências necessárias:</b> Especifica a quantidade e o tipo de evidências necessárias para provar que o candidato atende a todos os Elementos de Competência.</p> <p><b>Abrangência:</b> Define as diferentes situações nas quais os candidates devem atuar.</p> <p><b>Conhecimento e entendimento:</b> Define o que o candidato deve saber sobre a tarefa e sobre a forma como este conhecimento é aplicado na atividade de trabalho.</p>
--

Para West (2004, p. 6), este excesso de especificações se deu porque, quando os formuladores do NVQ se deparavam com critérios de avaliação remotamente não confiáveis, eles adicionavam ainda mais detalhes a estes, criando uma “espiral interminável de especificações”. Ainda segundo a autora, o nível de detalhamento destes quadros deu origem a um sistema de avaliação extremamente fragmentado, burocrático e obscuro, fazendo com que o NVQ perdesse força entre os empresários e cidadãos (WEST, 2004).

Estudos sobre o papel do NVQ no mercado de trabalho e nos programas de formação e certificação profissional revelam que os objetivos almejados pelo governo inglês, quando da

---

<sup>8</sup> The NVQ framework.

concepção deste dispositivo, não foram alcançados (BROWN, 2011; WEST, 2004; WILLIANS, 1999; WOLF, 2009). Hyland (2007) constatou que grande parte dos empregadores não conhecia ou utilizava o NVQ como referencial para contratação ou promoção de seus empregados, ou seja, a obtenção de um NVQ não influenciava no potencial de ganho financeiro nem de competitividade do trabalhador, se tornando pouco atraente para a população. No que diz respeito à formação profissional, Willians (1999; p. 218) afirma que “longe de ser um catalisador para o estabelecimento de um sistema coerente de certificação profissional, o NVQ simplesmente inseriu mais elementos na selva já existente”<sup>9</sup>, ampliando a gama de qualificações disponíveis.

O fracasso do NVQ foi atribuído, principalmente, à centralidade dos resultados durante o processo de avaliação; à análise das atitudes dos trabalhadores, em detrimento dos conhecimentos mobilizados por eles para realização da tarefa; e ao fracionamento e limitação dos referenciais de avaliação (idem). Foi procurando sanar estes problemas e tornar o NVQ mais claro, dinâmico e abrangente, que o governo inglês o inseriu no *National Qualifications Framework (NQF)*.

O NQF, assim como o NVQ, mapeia as qualificações de acordo com os resultados explicitados e as relacionam com uma posição em sistema de níveis hierárquicos. No NQF os níveis de habilidades foram ampliados, de cinco para nove, contemplando conhecimentos adquiridos no sistema de educação formal e àqueles relacionados à formação profissional. Desta forma, este dispositivo estabelece uma equivalência entre os certificados acadêmicos e profissionais, e também entre aqueles emitidos por sistemas de educação e treinamento de países membros da União Europeia (BROWN, 2011).

Contudo, a inserção do NVQ no NQF não alterou significativamente os referenciais teórico-metodológicos do dispositivo e as críticas aos instrumentos de qualificação e certificação profissional inglês permaneceram inalteradas. No entanto, de acordo com Lester (2011), com este dispositivo se detectou a necessidade de elaboração de um sistema que possibilitasse o reconhecimento de “pequenos saberes”. Foi justamente visando contemplar estes saberes, que o governo extinguiu o NQF e o substituiu pelo *Qualification and Credit Framework (QCF)*.

O QCF, criado em 2008, foi apresentado como o novo dispositivo de avaliação e certificação profissional desenvolvido pelos órgãos governamentais. No QCF, apesar da permanência do foco nas competências, o processo de avaliação passa a se orientar pela ideia de “acumulação de créditos”. Estes são designados de acordo com o tempo despendido pelo indivíduo em atividades, realizadas antes e durante o processo de certificação, que contribuam para o alcance de determinado resultado. De acordo com Brown (2011), por meio do QCF, a avaliação de competência foi organizada de forma que o processo de aprendizagem, e não só a performance do trabalhador, fosse valorizado, estabelecendo uma relação entre desenvolvimento de habilidades individuais e programas de formação profissional.

O QCF apresentou duas importantes alterações no dispositivo de reconhecimento de saberes e certificação profissional inglês. A primeira diz respeito à organização da acreditação de saberes em torno da noção de acumulação de créditos, na qual a soma de determinado número de créditos dá origem à unidade, e a soma das unidades dá direito a um tipo de certificação profissional. Estas passaram a ser classificadas em três esferas diferentes: prêmio, certificado e diploma, designadas de acordo com o número de créditos acumulados pelo indivíduo (QCA, 2008). A segunda foi a abertura dos organismos responsáveis por elaborar os requisitos para certificação profissional para aqueles empregadores que não participavam efetivamente do processo de avaliação e certificação de indivíduos.

---

<sup>9</sup> “(...) far from being a catalyst for the establishment of a coherent system of vocational awards, the provision of NVQs appears to have simply added to the existing jungle.” (WILLIANS, 1999; p. 218)

A definição dos conteúdos avaliados pelos dispositivos ingleses, NVQ e QCF, é baseada nos Padrões Nacionais de Ocupação (NOS). Estes apresentam requisitos mínimos de performance e descrevem o que pessoas competentes em determinada ocupação deverão ser capazes de fazer (SKEERRATT, 2005; p. 30).

A formulação destes padrões, por sua vez, é realizada pelo *Sector Skills Council (SSC)*, órgão licenciado pelo governo e composto pelos principais empregadores da indústria e do comércio, em parceria com o *Standard Setting Bodies (SSBs)*, órgão representante de cada setor profissional, responsável por definir as habilidades necessárias para o exercício de uma ocupação. Durante a vigência do NVQ, somente poderiam fazer parte destes órgãos as organizações que participassem no processo de avaliação e certificação de trabalhadores, mas no QCF foi estabelecida uma distinção entre organizações autorizadas a submeter unidades para o quadro de qualificação, aquelas capazes de especificar as regras de combinação das unidades para emissão da certificação e aquelas responsáveis por acreditar e emitir os certificados. Abrindo espaço, desta forma, para que as organizações que não quisessem emitir certificações pudessem especificar os conteúdos das mesmas (LESTER, 2011).

O objetivo do QCF é constituir um dispositivo de avaliação e certificação mais flexível, transparente e relevante para empregadores e trabalhadores - coincidindo com aqueles almejados pelo NVQ quando de sua formulação. No entanto, enquanto alguns pesquisadores defendem que o QCF possibilitou o reconhecimento e certificação de saberes “independentemente de seu tamanho, nível ou da forma como foram adquiridos, efetivamente habilitando adultos a acumularem créditos a partir de qualquer tipo de aprendizagem”<sup>10</sup> (LESTER, 2011), outros acreditam que “o foco na noção de competência, no mapeamento de habilidades, níveis e resultados podem se tornar uma distração de um objetivo muito mais difícil que é melhorar a qualidade da educação no país” (BROWN, 2011; p. 02).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme explicitado, a elaboração do NVQ tinha como foco atender as exigências de um novo contexto produtivo, oriundo do processo de inovação tecnológica. No decorrer das últimas três décadas, este dispositivo sofreu uma série de alterações, no que diz respeito aos níveis de certificação, à estrutura dos referenciais de avaliação e, até mesmo, às agências responsáveis por regular os dispositivos de certificação. Contudo, o foco na noção de competências, a fragmentação do processo de avaliação de saberes e a grande influência dos empresários na definição dos critérios para certificação permaneceram inalterados ou foram agravados ao longo deste período, culminando em grandes gastos governamentais e pouco retorno para os atores interessados neste processo (WOLF, 2009).

Os dispositivos de certificação profissional implementados na Inglaterra visam o reconhecimento de habilidades fragmentadas, relacionadas diretamente com a execução de determinadas atividades. O foco está na ação competente, nos resultados destas ações, o importante aqui é formar mão de obra para atender as demandas do mercado de trabalho. Neste contexto, o processo de aprendizagem dos trabalhadores no ambiente de trabalho é deixado de lado. A inflexão dos quadros referenciais adotados para avaliação e as tentativas de definir objetivamente aquilo que se espera do trabalhador eliminam o espaço de reconhecimento dos saberes construídos durante a experiência de trabalho. Além disso, a forma como estes dispositivos estão organizados trazem à tona a questão: será que a simples soma de todas as habilidades certificadas no âmbito de uma tarefa garantirá a execução exitosa da atividade de trabalho?

---

<sup>10</sup> “(...) it should allow achievements to be captured, expressed and certificated regardless of their size or level or of how or where the learning took place, effectively enabling adults to gain credit for any learning achievement or area of skill that they could demonstrate” (LESTER, 2011, p. 03).

Visando atender as demandas do mercado de trabalho, o governo inglês reinterpretou os conteúdos os objetivos da educação e da formação profissional, e o conhecimento passou a ser valor somente quanto atrelado à “performance competente”. O foco na avaliação de competências e habilidades dos programas de formação e certificação profissional na Inglaterra explicita um reducionismo equivocado motivado pelo desejo dos governantes do país de encontrar soluções rápidas e fáceis para problemas econômicos e educacionais complexos, que coexistem na sociedade inglesas há décadas.

## **BIBLIOGRAFIA**

ARAÚJO, R.M.L. **Desenvolvimento de competências profissionais: as incoerências de um discurso**. 2001. 192 P. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, UFMG, Belo Horizonte, 2001.

BROWN, A. Problems with National Qualifications Frameworks in practice: The English case. In: **Austrian Open Access Journal of Adult Education**. Vienna, v. 14, 2011.

CARVALHO, R.Q. Capacitação tecnológica, revalorização do trabalho e educação. In: FERRETTI, C.J. et al (Org.). **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

COLARDYN, D.; BJORNAVOLD, J. Validation of Formal, Non-Formal and Informal Learning: policy and practices in EU Member States. In: **European Journal of Education**, v.39, n.1, 2004.

DE VILEE, H. G. **Review of vocational qualification in England and Wales: a report by the work group**. Department of Education and Science. 1986.

ECOTEC. **European Inventory on Validation of Informal and Non-formal Learning: a final report to DG Education and Culture of the European Commission**. Birmingham. 2007.

GREAT BRITAIN. **The Education Reform Act 1988: National Curriculum**. Section 4 Order -Art. Londres: HMSO, 1992.

HARWOOD, A. **Skills for employment and education: towards a synergy of teachers, learners & employers perspectives**. University of Surrey, 1996.

HOUSE OF LORDS. Report of Select Committee on Science and Technology. **Education and Training for New Technologies**. Londres: HMSO. 1985.

HYLAND, T. Minimalist reductionism in the English VET curriculum: the case of competence-based education and training. In: **Education: Journal Articles**, v.21. 2007.

JESSUP, G. **Outcomes: NVQs and the Emerging Model of Education and Training**, London: Falmer. Nova York. Routledge Falmer. 1991. 214p.

LESTER, Stan. The UK Qualifications and Credit Framework: a critique. In: **Journal of Vocational Education and Training**. v.63, n.2, p. 205-216, 2011.

MARCHIN, S.; VIGNOLES, A. **Education Policy in the UK. Centre for the Economics of Education.** Londres: Centre for the Economics of Education, 2006. 20p.

MORAES, C. S. V; NETO, S. L. Educação, formação profissional e certificação de conhecimentos: considerações sobre uma política pública de certificação profissional. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v.26, n.93, p. 1435-1469, Set./Dez. 2005.

OFQUAL. **Regulatory arrangements for the Qualifications and Credit Framework.** Coventry: The Office of the Qualifications and Examinations Regulator, 2008. 54 p.

QCA. **The NVQ Code of Practice 2006.** Londres: Qualifications and Curriculum Authority, 2006. 40p.

SCHUMPETER, J.A. **Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process.** Nova York: McGraw-Hill, 1939. 385p.

SKERRATT, S. **Review of existing certification systems of non formal and informal learning:** Perspectives from Scotland and England. 2005. 63p.

TREVISAN, L. **Educação e trabalho:** as receitas inglesas na era da instabilidade. São Paulo: SENAC. 2001.

YOUNG, M. National Vocational Qualifications in the United Kingdom: Their origins and legacy. In. Allais, S. et al. **Learning from the first qualifications frameworks.** Geneva: ILO, 2009. p. 5 – 28.

WEST, J. Dreams and Nightmares: The NVQ Experience, In: **CLMS Working Paper**, Leicester, n.45, 2004.

WILLIAMS, S. Policy failure in vocational education and training: the introduction of National Vocational Qualifications (1986-1990). In: **Education + Training**, v.41, n. 5. p. 216 – 226. 1999.

WOLF, A. **An Adult Approach to Further Education:** How to Reverse the Destruction of Adult and Vocational Education. Londres: Institute of Economic Affairs. 2009. 188p.

Recebido em novembro de 2013

Aprovado em abril de 2014