

## NOTA INFORMATIVA

# Quadros de qualificações na Europa: um instrumento de transparência e mudança

Os quadros de qualificações nacionais, instrumentais para os objetivos europeus, estão a tornar-se igualmente importantes para a prossecução de desígnios nacionais

As qualificações são cada vez mais importantes para encontrar emprego e essenciais para construir uma carreira. A classificação e a ordenação das qualificações estão a passar por grandes mudanças, por influência do rápido desenvolvimento de quadros nacionais de qualificações (QNQ) na Europa.

Atualmente, 35 países <sup>(1)</sup> estão a desenvolver 39 QNQ <sup>(2)</sup>. A Irlanda, a França e o Reino Unido utilizaram QNQ antes de 2005, mas o seu desenvolvimento em outros países foi estimulado pelo recurso ao quadro europeu de qualificações (QEQ) como forma de comparar qualificações de diferentes países (Caixa 1). Embora os QNQ permaneçam um instrumento fulcral para alcançar este objetivo europeu, os países consideram-nos cada vez mais importantes para a prossecução dos seus desígnios nacionais.

## Caixa 1. Os quadros nacionais de qualificações (QNQ) e o quadro europeu de qualificações (QEQ)

Os QNQ classificam as qualificações usando uma estrutura de níveis baseados em resultados de aprendizagem. Os níveis dos QNQ refletem aquilo que o titular de um certificado ou diploma deve saber, compreender ou ser capaz de fazer.

O QEQ estabelece um quadro de referência comum que funciona como um dispositivo de conversão para os diferentes sistemas de qualificação e respetivos níveis. O QEQ contempla todos os níveis e tipos de qualificações (gerais, profissionais, ensino superior e formação). O QEQ, que foi adotado em 2008, visa apoiar a aprendizagem ao longo da vida e a mobilidade.

Na maioria dos países, as qualificações têm sido tradicionalmente classificadas, implícita ou explicitamente, de acordo com «critérios de aprendizagem», nomeadamente a instituição que confere as qualificações e a duração dos respetivos cursos. Os QNQ estão a mudar esta abordagem com a introdução de

«resultados de aprendizagem» como princípio fundamental para decidir o nível das qualificações.

Ao associar («referenciar») os QNQ ao QEQ, os estudantes e as empresas poderão comparar os níveis de qualificações conferidos a nível nacional e por outros países. Uma maior transparência quanto ao significado das qualificações facilitará a sua utilização por pessoas e empresas, a nível do emprego e da formação contínua.

## Progressos registados até à data

Quase todos os países decidiram desenvolver QNQ como forma de os associar ao QEQ. O consenso geral existente relativamente à importância e ao valor de um quadro de referência europeu para as qualificações encorajou o desenvolvimento coerente de QNQ em toda a Europa, de um modo geral em conformidade com as seguintes fases:

- **Conceção e desenvolvimento.** Esta fase é crucial para decidir os princípios, os objetivos políticos e a arquitetura de um QNQ. É ainda mais importante para o envolvimento no processo de partes interessadas fundamentais.
- **Adoção formal.** As formas de adoção variam de país para país. Pode ser através de uma lei, de um decreto, de uma decisão administrativa ou de um acordo formal, mas uma adoção formal é importante. A falta de um mandato claro traduziu-se em atrasos significativos na implementação dos QNQ e na sua referência ao QEQ em vários países.
- **Fase operacional inicial.** O QNQ começa a ser aplicado e as instituições devem estar em conformidade com as novas estruturas e os novos métodos. Os potenciais utilizadores finais são informados acerca das finalidades e dos benefícios dos QNQ.
- **Fase operacional avançada.** O QNQ constitui uma parte importante e integrante do sistema de ensino e formação nacional. É aplicado pela administração pública e pelo setor privado com vantagens para os consumidores finais, as pessoas e as empresas.

Porque partem de pontos diferentes, os países encontram-se em fases diferentes do processo e os progressos registados até à data são desiguais (Caixa 2).

<sup>(1)</sup> Os 27 Estados-Membros da UE, mais a Croácia, a Antiga República Jugoslava da Macedónia, a Islândia, o Liechtenstein, o Montenegro, a Noruega, a Sérvia e a Turquia.

<sup>(2)</sup> No Reino Unido, existem QNQ diferentes para a Inglaterra/Irlanda do Norte, o País de Gales e a Escócia. A Bélgica está a desenvolver quadros separados para a Flandres e para as suas comunidades de expressão francesa e alemã.

## Caixa 2. Os QNQ na Europa – progressos

- 29 países estão a desenvolver ou já conceberam QNQ abrangentes, que cobrem todos os tipos e todos os níveis de qualificações.
- Outros países possuem QNQ parciais, que cobrem um âmbito limitado de tipos e níveis de qualificações ou que são constituídos por vários quadros para diferentes partes do sistema de ensino e formação profissional.
- 26 países propuseram ou aprovaram um quadro de qualificações com 8 níveis. Outros oito países possuem QNQ com 5, 7, 9, 10 ou 12 níveis.
- Todos os países utilizam uma abordagem baseada em resultados de aprendizagem para definir os descritores de níveis do QNQ.
- 21 QNQ foram formalmente adotados.
- Quatro países já estão a aplicar os seus QNQ na totalidade.
- Sete países estão a entrar na fase operacional inicial.

A República Checa, a Itália, a Antiga República Jugoslava da Macedónia, o Liechtenstein e a Sérvia ainda não determinaram o âmbito e a arquitetura dos seus quadros. Outros países, como a Alemanha e a Áustria, apesar de já terem definido o âmbito e a arquitetura dos seus QNQ, adotaram uma abordagem de inclusão faseada das qualificações nos seus quadros. A Finlândia e a Suécia estão perto de adotar formalmente os seus QNQ. Em sete países (Bélgica (Flandres), Dinamarca, Estónia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal), os QNQ encontram-se na sua fase operacional inicial.

Com a exceção de Malta, só os QNQ pré-2005 da Irlanda, da França e do Reino Unido (Inglaterra/Irlanda do Norte, Escócia e País de Gales) estão numa fase operacional avançada. Em alguns casos, como na França e no Reino Unido (Inglaterra/Irlanda do Norte), possuem um papel regulador, com poder de decidir que qualificações devem ser admitidas no quadro.

Várias fases e diferentes taxas de progresso traduzem o carácter dinâmico do desenvolvimento dos QNQ. No entanto, um QNQ nunca está verdadeiramente completo. Os QNQ requerem desenvolvimento e renovação contínuos. Mesmo os QNQ solidamente implantados são constantemente alvo de adaptações e de melhoramentos.

Até meados de 2012, 15 países (Áustria, Bélgica (Flandres), Croácia, República Checa, Dinamarca, Estónia, França, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Portugal e Reino Unido) tinham referenciado formalmente os seus quadros nacionais ao QEQ. Espera-se que os países remanescentes completem este processo em 2013.

### Convergência europeia e diversidade nacional

Os QNQ desenvolvidos após 2005 refletem princípios e conceitos introduzidos pelo QEQ e partilham algumas características importantes:

- foram concebidos como quadros abrangentes para a aprendizagem ao longo da vida, cobrindo todos os níveis e tipos de qualificações;
- propõem ou possuem oito níveis de estruturas. Entre os quadros pós-2005 constituem exceções a Noruega e a Islândia, cujos QNQ possuem sete níveis, e a Eslovénia, que possui dez;
- adotaram descritores baseados em resultados de aprendizagem, refletindo os três níveis do QEQ que distinguem entre conhecimentos, aptidões e competências.

A convergência entre os QNQ desenvolvidos após 2005 contrasta com as diferenças patentes nos quadros pré-2005. Por exemplo, dois QNQ do Reino Unido (os quadros da Escócia e do País de Gales) são abrangentes, mas o terceiro (o quadro da Inglaterra/Irlanda do Norte) é parcial e, tal como o QNQ de França, cobre sobretudo qualificações profissionais e vocacionais. Também não possuem o mesmo número de níveis. O QNQ de França possui cinco níveis, o do Reino Unido nove e doze (Inglaterra/Irlanda do Norte e Escócia, respetivamente) e o da Irlanda dez. Também existem diferenças na utilização dos resultados de aprendizagem, sendo patente uma maior diversidade no conteúdo e no perfil de quadros mais antigos.

Para além de utilizarem os QNQ para promover a comparabilidade europeia e internacional das qualificações, todos os países sublinham o contributo dos QNQ para uma melhor coordenação entre diferentes partes do sistema de ensino e formação profissional e para uma maior transparência das qualificações nacionais. Este papel dos QNQ como quadros de comunicação é genericamente considerado uma mais-valia, que confere valor acrescentado aos sistemas de qualificações existentes sem os alterar radicalmente.

Alguns países, como a Croácia, a Islândia, a Polónia e a Roménia, promovem os seus QNQ como um instrumento de reforma destinado a melhorar a coerência, relevância e qualidade dos seus sistemas de ensino, formação profissional e aprendizagem ao longo da vida. Atuando como um ponto de referência baseado em resultados de aprendizagem, os desenvolvimentos no domínio dos QNQ poderão induzir outras reformas, tais como novas vias e programas de aprendizagem e novos padrões de qualificação ou procedimentos para validação da aprendizagem não formal. A Alemanha considera o aprofundamento da validação da aprendizagem não formal e informal um aspeto integrante do desenvolvimento do seu QNQ, suscetível de mudar o funcionamento do atual sistema nacional de qualificações.

Os QNQ também refletem contextos nacionais, políticos e culturais. Existem três modelos principais para a operação de um QNQ abrangente que cobre todos os tipos de qualificações.

No primeiro modelo, os QNQ possuem descritores de níveis abrangentes e coerentes, que cobrem todos os

níveis de ensino e formação profissional. Como os descritores são referidos aos níveis e aos resultados da aprendizagem, as similitudes e diferenças entre, por exemplo, as qualificações do ensino e formação profissional (EFP) e as qualificações do ensino superior (ES) são mais facilmente visíveis. Os QNQ da Alemanha, da Bélgica (Flandres), do Reino Unido (Escócia), da Irlanda, da Estónia, da Eslovénia e da Lituânia adotam esta abordagem. No segundo modelo, utilizado em países como a Dinamarca e a Bulgária, os QNQ distinguem entre os níveis 1-5 e 6-8, limitando os níveis superiores a qualificações conferidas por instituições do ensino superior (ao abrigo do processo de Bolonha <sup>(3)</sup>). No terceiro modelo, seguido, por exemplo, pela Áustria, os QNQ dividem os níveis 6-8 em duas vertentes paralelas. Uma vertente cobre as qualificações conferidas por instituições do ensino superior (processo de Bolonha) e a outra vertente abrange as qualificações de orientação profissional ou vocacional conferidas fora das instituições do ensino superior.

Os três modelos oferecem soluções diferentes para estabelecer uma ponte entre diferentes partes do sistema de ensino e formação profissional, designadamente entre qualificações profissionais e académicas. Facilitar a passagem de um tipo ou nível de aprendizagem para outro, do ensino e formação profissional, por exemplo, de uma formação de base escolar para a realização de estágios ou do ensino secundário superior para a universidade e vice-versa, valorizando a aprendizagem anterior, é um importante objetivo da aprendizagem ao longo da vida. Desconhece-se até que ponto os QNQ com níveis baseados em resultados de aprendizagem irão influenciar as relações entre diferentes partes dos sistemas nacionais de ensino e formação profissional. A maioria dos países incorpora regras de conceção e concessão de qualificações na correspondente parte do sistema.

### **QNQ: fazem a diferença?**

Na literatura de investigação exprimem-se preocupações de que os QNQ, mais do que conferir valor acrescentado aos sistemas de ensino e formação profissional, se traduzam em dispersão de atenção e de recursos. Estas críticas foram suscitadas em parte por algumas das primeiras tentativas de implementar quadros baseados em resultados de aprendizagem. Baseiam-se sobretudo em experiências realizadas dentro e fora da Europa com QNQ pré-2005, nomeadamente na Nova Zelândia, na África do Sul e no Reino Unido (Inglaterra/Irlanda do Norte).

A nova geração de QNQ inspirados pelo QEQ permite reapreciar a questão do impacto. Embora os progressos ainda se encontrem numa fase inicial, é possível observar o impacto dos QNQ em diversas áreas, mormente nas estruturas institucionais, na utilização dos

resultados de aprendizagem e no desenvolvimento da aprendizagem ao longo da vida.

Um pouco por toda a Europa, a adoção e a implementação de QNQ está a influenciar as estruturas das instituições e a respetiva coordenação. Os QNQ europeus são apoiados por pontos nacionais de coordenação do QEQ em cada país, com responsabilidades de comunicação, informação e disseminação e, em particular, com a missão de estabelecer ligações entre os níveis nacionais e europeu. Em alguns países também têm a seu cargo os registos dos QNQ e facilitam a coordenação das partes interessadas nacionais no âmbito do apoio à implementação dos QNQ.

Os QNQ começam, de certa forma, a influenciar instituições que conferem qualificações. A Irlanda, Malta e a Roménia fundiram diversos organismos responsáveis por diferentes partes dos seus sistemas de ensino e formação profissional numa única autoridade nacional, para melhorar a coordenação. Portugal criou uma agência nacional para reforçar a cooperação entre o Ministério da Educação e o Ministério do Emprego. A proposta de lei croata sobre o QNQ recomenda a criação de um organismo nacional estratégico de implementação, controlo e avaliação do QNQ. O impacto dos QNQ no futuro depende da continuação destes desenvolvimentos institucionais.

O princípio dos resultados da aprendizagem beneficia de uma aceitação generalizada na Europa. Os QNQ e o QEQ estimularam a utilização dos resultados da aprendizagem para definir e descrever qualificações e as atribuir aos correspondentes níveis dos quadros nacionais e europeu. Em vários países, como na Croácia e na Polónia, progressos registados nos QNQ ajudaram a identificar áreas em que os resultados da aprendizagem não eram aplicados ou não eram aplicados de forma consistente. Na Noruega, trabalhos realizados no âmbito do QNQ revelaram que apenas parte das qualificações avançadas no domínio do ensino e formação profissional conferidas pela *Fagskole* se baseava em resultados da aprendizagem. A situação foi retificada.

O intenso debate em curso na Alemanha sobre a equivalência entre a qualificação do ensino secundário superior *Abitur* e a qualificação profissional de *Facharbeiter*, bem como sobre a relação entre ensino e formação profissional e geral, mostra como a utilização de resultados da aprendizagem pôs implicitamente em causa hierarquias estabelecidas.

Embora a abordagem dos resultados da aprendizagem seja genericamente aceite na Europa, a sua interpretação e aplicação representam um grande desafio. A conceção dos descritores dos níveis nacionais revela que os países têm um entendimento diferente dos resultados da aprendizagem.

Um grupo constituído por países como a Estónia, o Chipre, a Áustria e Portugal usou os descritores dos níveis do QEQ como ponto de partida para os

<sup>(3)</sup> Consultar: [http://ec.europa.eu/education/higher-education/bologna\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/higher-education/bologna_en.htm)

desenvolver e orientar processos nacionais. Um segundo grupo representado, entre outros, pela Bulgária, pela Dinamarca, pela Finlândia, pela Noruega e pela Polónia alterou a terceira coluna de «competências» do QEQ de modo a abranger com maior eficácia importantes competências sociais, pessoais e transversais. Um terceiro grupo, que inclui a Bélgica, a Alemanha, a França, a Lituânia, os Países Baixos e a Eslovénia utiliza a «competência» como conceito abrangente para refletir tradições e valores nacionais existentes. Esta abordagem sublinha a natureza holística e integrada da competência como capacidade de aplicar conhecimentos, aptidões e outras competências pessoais, sociais e metodológicas no trabalho e no estudo.

A promoção da aprendizagem ao longo da vida é um objetivo explícito do QEQ e dos QNQ mais abrangentes. Em 2011, os países começaram a empreender ações mais coerentes neste domínio. A utilização dos QNQ para promover a aprendizagem ao longo da vida centrou-se em três vertentes.

Em primeiro lugar, o estabelecimento de um QNQ abrangente, baseado em resultados de aprendizagem, pode por si só promover carreiras de aprendizagem. Em segundo lugar, o estabelecimento de ligações mais fortes entre os QNQ e os sistemas de validação permite a avaliação e o reconhecimento da aprendizagem anterior (formal, não formal e informal) em conformidade com as qualificações do QNQ. Muitos países, seguindo o exemplo da França, consideram-na uma forma importante de os QNQ promoverem a aprendizagem ao longo da vida. Em terceiro lugar, alguns países, nomeadamente a Dinamarca, a Finlândia, os Países Baixos, a Noruega e a Suécia, estão a estudar critérios e procedimentos que incluam certificados e qualificações conferidos fora do sistema de ensino e formação inicial (público), na sua maioria para o ensino e formação contínuos prestados pelo mercado de trabalho ou pelo regime voluntário. Preocupados com a qualidade, é importante garantir que ofertas tão diversas cumpram critérios mínimos e possam ser combinadas com os sistemas de ensino e formação iniciais tradicionais. Estes desenvolvimentos progredem rapidamente em vários países, potencialmente transformando os QNQ em mapas com uma visão abrangente das oportunidades de aprendizagem e das qualificações conferidas.

## Desafios futuros

Embora os progressos registados nos últimos anos forneçam uma boa base para se compreender as potencialidades dos quadros nacionais de qualificações, é preciso conferir aos QNQ uma visibilidade que ultrapasse o círculo fechado dos decisores políticos e peritos envolvidos na sua criação. Os passos seguintes são cruciais para o sucesso dos QNQ.

- É preciso conferir visibilidade pública aos níveis baseados em resultados de aprendizagem. Incluir os níveis do QEQ e dos QNQ nos certificados e qualificações é um passo decisivo.

- Os QNQ são cada vez mais instrumentos nacionais de estruturação e planeamento. É necessário criar bases de dados e elaborar materiais de orientação que espelhem as estruturas dos QNQ. Esses instrumentos foram criados para os QNQ pré-2005 mas ainda não existem para os quadros posteriores.
- É necessário um entrosamento crescente e uma maior visibilidade no mercado de trabalho (mediante o apoio ao desenvolvimento de percursos de carreiras, a certificação dos desempenhos adquiridos no trabalho, ações de orientação e o estabelecimento de ligações com os quadros setoriais).

Embora os QNQ utilizem resultados de aprendizagem, existem outras práticas correntes que utilizam critérios de aprendizagem para reconhecer qualificações. Por exemplo, as redes de centros de reconhecimento académico (a rede europeia de centros de informação – ENIC) e os centros nacionais de informação sobre reconhecimento académico (NARIC) <sup>(4)</sup>, que apoiam estudantes e instituições no acesso e na progressão no ensino superior. A Diretiva 2005/36 da União Europeia, que se debruça sobre as relações entre as qualificações profissionais e as profissões no mercado de trabalho, também se baseia em critérios de aprendizagem. É necessário clarificar e reforçar as ligações entre os QNQ e outras abordagens, como as referidas.

Estas questões ilustram a necessidade de controlo e avaliação sistemáticos, de nível qualitativo e quantitativo, da implementação dos QNQ. Apenas um número reduzido de países possui dados de referência ou acompanha os destinos dos titulares de qualificações. Se forem tratados como uma iniciativa isolada, à margem das políticas e práticas gerais, os QNQ fracassarão. Os QNQ enfrentam como maior perigo o «esquecimento» dos países assim que forem referenciados ao QEQ, o que minará gravemente a reputação do QEQ enquanto quadro europeu de referência confiável.



CEDEFOP

Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional

Nota informativa – 9071 PT  
Nº de catálogo: TI-BB-12-006-PT-N  
ISBN 978-92-896-1078-0, doi: 10.2801/68020  
Copyright © Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop), 2012  
Todos os direitos reservados.

As Notas Informativas são publicadas em Alemão, Espanhol, Francês, Grego, Inglês, Italiano, Português e na Língua do país que detém a Presidência Europeia. Para as receber regularmente envie um e-mail para: [briefingnotes@cedefop.europa.eu](mailto:briefingnotes@cedefop.europa.eu)

Pode descarregar outras Notas Informativas e publicações do Cedefop em: <http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications.aspx>

PO Box 22427, 551 02 Thessaloniki, Grécia  
Europe 123, Thessaloniki, Grécia  
Tél. +30 2310490111, Fax +30 2310490020  
E-mail: [info@cedefop.europa.eu](mailto:info@cedefop.europa.eu)

[visit our portal www.cedefop.europa.eu](http://www.cedefop.europa.eu)

<sup>(4)</sup> Consultar: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/naric\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/naric_en.htm).